

Sicherheitsdirektion, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat Beat Jans
Bundeshaus West
3003 Bern

T direkt +41 41 594 18 23
sandra.brechbuehl@zg.ch
Zug, 2. Oktober 2025 brsa
SD SDS 7.11 / 447

**Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 13. Oktober 2025 zur obgenannten Vorlage vernehmen zu lassen. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat die Sicherheitsdirektion mit der direkten Erledigung der Vernehmlassung beauftragt.

Zu den Gesetzesänderungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts konnten wir uns bereits zu einem früheren Zeitpunkt äussern. Wir verweisen dazu auf die vorangegangene Stellungnahme des Kantons Zug vom 12. November 2024 und halten an den damaligen Ausführungen und am darin gestellten Antrag fest. Zu den uns nunmehr unterbreiteten zusätzlichen Ergänzungen und Präzisierungen auf Verordnungsstufe haben wir keine Anmerkungen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Sicherheitsdirektion

Laura Dittli
Regierungsrätin

Versand per E-Mail an:

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch; als PDF- und Word-Version)
- Direktion des Innern (info.dis@zg.ch)
- Amt für Migration (AFMKader@zg.local)
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch; Abschluss der GEVER-Aufgabe)



Genève, le 8 octobre 2025

EINGANG GEVER SEM

2025 -10- 13

Le Conseil d'Etat

3008-2025

Département fédéral de justice et police
DFJP
Monsieur Beat JANS
Conseiller fédéral
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Concerne : modifications d'ordonnances en raison de la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile; ouverture de la procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 20 juin 2025 par laquelle vous l'avez invité à se prononcer dans le cadre de la consultation citée en marge et vous en remercie.

Tel que soulevé dans notre prise de position relative à la consultation portant modifications d'ordonnances liées à la reprise et à la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le code frontières Schengen, notre Conseil réitère, dans le cadre de la présente procédure, son inquiétude quant aux ressources qui devraient être mobilisées pour la mise en application des dispositions relatives au contrôle sanitaire et à l'examen préliminaire de vulnérabilité, notamment.

Nous relevons également le flou actuel, existant même au niveau européen, sur la manière dont la procédure de filtrage devra être mise en œuvre s'agissant des personnes étrangères interpellées alors qu'elles se trouvent en séjour illégal sur le territoire suisse. A cet égard, vous trouverez dans l'annexe, ci-jointe, les interrogations de notre Conseil en lien avec la modification proposée de l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV).

Toutes ces nouvelles obligations impliqueront, en outre, une nécessité de coordination entre les différents intervenants, laquelle n'apparaît pas évidente à ce stade, dans la mesure où ces intervenants ne sont pas regroupés en un même endroit.

Nous vous remercions de l'attention que vous aurez bien voulu prêter à ces lignes et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière:



Michèle Righetti-El Zayadi

Le président :



Thierry Apothéloz

Procédure de consultation relative aux modifications d'ordonnances en raison de la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile

Prise de position du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève

- **Art. 68f OEV Filtrage en cas de procédure pénale ou de procédure d'extradition**

Les étrangers en cours de procédure pénale ou de procédure d'extradition ne font pas l'objet d'un filtrage. Si une procédure pénale ou une procédure d'extradition est ouverte contre une personne pendant le filtrage, ce dernier prend fin. Le motif pour lequel le filtrage a pris fin est consigné dans le formulaire visé à l'art. 68d.

Dans la pratique, si une personne est en séjour illégal en Suisse, elle devra faire l'objet d'un filtrage. Or, si elle est interpellée par la Police, cette autorité dénoncera la situation au juge compétent, lequel ouvrira une procédure pénale pour infraction à l'art. 115 LEI (séjour illégal). Le filtrage devrait alors prendre fin vu la teneur de la disposition précitée. Nous ne saisissons pas la logique de cette disposition.



Conférence des présidents

Case postale, 9023 St-Gall
Téléphone +41 58 465 27 27
Numéro de classement : 024.1
Numéro d'objet : 2025-132

A-Post

Département fédéral de justice et police
(DFJP)
Monsieur le Conseiller fédéral
Beat Jans
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Versions PDF et Word par courriel à :

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

St-Gall, 29 septembre 2025

Procédure de Consultation : Modifications d'ordonnances en raison de la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile

Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de l'opportunité donnée au Tribunal administratif fédéral (ci-après TAF) de prendre position sur l'initiative parlementaire citée. Nous prenons note du projet avec intérêt.

Le TAF est affecté par certaines des modifications proposées en lien avec la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile. A ce titre, nous formulons les remarques suivantes :

ad art. 87a OASA (Expert en empreintes digitales et en images faciales) : Cette disposition semble concrétiser l'art. 109^{quinquies} LEI (contrôle des empreintes digitales et des images faciales d'Eurodac), dans sa teneur telle que proposée dans le projet d'arrêté fédéral du 21 mars 2025 concernant la reprise du règlement (UE) 2024/1358 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison de données biométriques. Dès lors qu'actuellement c'est l'article 109/ LEI qui est cité entre parenthèses directement sous l'art. 87a OASA, il faudrait contrôler s'il n'y a pas une éventuelle erreur de citation et procéder, le cas échéant, à la modification nécessaire.

ad art. 11e al. 3 let. b de l'ordonnance 3 sur l'asile (Enregistrement audio dans la procédure Dublin) : Dans le rapport explicatif (en page 12), il est précisé qu'en cas de besoin, le SEM pourra aussi fournir au TAF une transcription écrite de l'enregistrement audio. Par souci de transparence, on peut s'interroger s'il ne serait pas utile de préciser cette possibilité expressément dans l'ordonnance, voire de prévoir de façon générale la transcription écrite de l'enregistrement.

ad art. 11e al. 6 let. a de l'ordonnance 3 sur l'asile (Enregistrement audio dans la procédure Dublin) : S'agissant de l'effacement de l'enregistrement audio suite à l'entrée en force de la décision de non-entrée en matière au sens de l'art. 31a, al. 1, let. b, LA_{si}, il serait, selon nous, important de

tenir compte de la possibilité prévue par la PA de demander une restitution de délai au sens de l'art. 24 al. 1 PA (RS 172.021). Un effacement de l'enregistrement audio ne devrait, par conséquent, pas avoir lieu immédiatement à l'échéance du délai de recours inutilisé. Il faudrait, au contraire, en l'absence d'un recours déposé dans les temps, prévoir un « délai de grâce » respectivement une « marge » d'une durée suffisante après l'échéance du délai de recours avant de procéder à l'effacement de l'enregistrement audio. Un tel délai de grâce devrait, à notre sens, également être prévu à la suite d'un arrêt du TAF ayant porté sur le contenu de l'enregistrement audio pour tenir compte d'une éventuelle demande de révision au sens des art. 121 à 128 LTF (RS 173.110), applicables par renvoi de l'art. 45 LTAF (RS 173.32).

ad art. 20b^{bis} al. 2 let. a et 4 de l'ordonnance 1 sur l'asile et art. 11e al. 4 et 5 de l'ordonnance 3 sur l'asile (Enregistrement audio dans la procédure Dublin) : Il faudrait, à notre avis, vérifier s'il est nécessaire de préciser à chaque fois « ou son représentant juridique », dès lors que le représentant juridique agit en principe au nom et pour le compte du requérant d'asile.

En vous remerciant par avance, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

La Présidente de la
Conférence des présidents



Barbara Balmelli



Le Secrétaire général suppléant



Bernhard Fasel

Copie au

- Tribunal fédéral
- Tribunal pénal fédéral
- Tribunal fédéral des brevets

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40
Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

17. September 2025

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. August 2024 wurden den Kantonen die Gesetzesänderungen im nationalen Recht zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts (insbesondere die Verordnung [EU] 2024/1351 über das Asyl- und Migrationsmanagement, die Verordnung [EU] 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten und die Verordnung [EU] 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen) zur Vernehmlassung unterbreitet. Am 21. März 2025 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Übernahme und Umsetzungen der entsprechenden EU-Verordnungen.

Diese nationalen Gesetzesänderungen bedürfen zusätzlicher Ergänzungen und Präzisierungen auf Verordnungsstufe. Die Anpassungen auf Verordnungsstufe betreffen insbesondere die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), die Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV), die Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL), die Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1) und die Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (Asylverordnung 3, AsylV 3) betroffen.

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zu diesen Verordnungsanpassungen Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau dankt Ihnen dafür und nimmt die Gelegenheit gerne wahr. Nachfolgend sind die nationalen Verordnungsänderungen den von der Schweiz umzusetzenden EU-Verordnungen zugeordnet.

1. Zu den Verordnungsanpassungen aufgrund der Gesetzesänderungen zur Verordnung (EU) 2024/1351 über das Asyl- und Migrationsmanagement (AMMR)

1.1 Vorgesehene Verordnungsanpassungen

1.1.1 Änderungen der AsylV 1 und AsylV 3

Die Änderungen in der AsylV 1, die aufgrund der AMMR-Verordnung notwendig sind, betreffen das Asylverfahren beim Bund (insbesondere Tonaufnahmen der Dublin-Befragung), wovon die kantonalen Behörden nicht direkt betroffen sind. In der AsylV 3 werden die Modalitäten des Austauschs von Informationen über den Gesundheitszustand der betroffenen Person vor ihrer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat, die Speicherung dieser Daten im Informationssystem eRetour sowie die

Speicherung Löschung der Dublin-Tonaufnahmen geregelt. Dazu hat der Regierungsrat keine Bemerkungen.

1.1.2 Änderung in der VVWAL

Art. 150^{bis} E-VVWAL präzisiert für die für den Wegweisungsvollzug zuständigen kantonalen Behörden, dass das Staatssekretariat für Migration (SEM) zur Übermittlung von Informationen über den Gesundheitszustand der betroffenen Person an den zuständigen Dublin-Staat berechtigt ist. Macht die asylsuchende Person während des Verfahrens ein Gesundheitsproblem geltend, wird die kantonale Behörde in den Erwägungen der Verfügung des SEM, von der sie eine Kopie erhält, darüber informiert. Zudem werden die medizinischen Daten, die vor der Überstellung der asylsuchenden Person dem zuständigen Dublin-Staat zu übermitteln sind (vgl. Art. 6b Abs. 1 lit. b sowie Art. 6c E-AsylV 3), im Informationssystem gespeichert.

Der Regierungsrat begrüsst diese präzisierende Regelung.

1.2 Bisher nicht vorgenommene Verordnungsanpassungen

Nachfolgend werden diejenigen Anträge auf Regelung auf Verordnungsstufe angeführt, die der Regierungsrat bereits in seiner Vernehmlassungsantwort vom 6. November 2024 erwähnt hat:

1.2.1 Notwendige Verordnungsanpassungen zu den neu vorgesehenen Überstellungen von unbegleiteten Minderjährigen (UMA)

Bisher wurden in die Schweiz eingereiste UMA, die um Asyl nachsuchten, immer in das nationale Asylverfahren aufgenommen, unabhängig davon, ob sie bereits in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch gestellt hatten. Die AMMR sieht neu Überstellungen von UMA vor, wenn dadurch das Kindeswohl gewahrt ist. Die kantonalen Vollzugsbehörden sind für den Vollzug der Überstellungen verantwortlich. Die AMMR statuiert die Pflicht, das Kindeswohl vorrangig zu beachten, und enthält detaillierte Bestimmungen zu dessen Ermittlung durch die Mitgliedstaaten.

Aus kantonaler Sicht stellen sich diesbezüglich einige Fragen: Erstens geht aus den Unterlagen nicht hervor, wie sich der Informationsfluss der bereits getätigten Abklärungen durch die Mitgliedstaaten gestaltet, beziehungsweise ob die kantonalen Vollzugsbehörden Einsicht in die Kindeswohlabklärungen erhalten. Dies wäre unabdingbar, zumal sie sowohl aus der AMMR als auch aus dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention) in gleichem Masse der vorrangigen Berücksichtigung und entsprechenden Ermittlung des Kindeswohls verpflichtet sind und ohne diese Unterlagen selbst umfangreiche Kindeswohlabklärungen tätigen müssten. Zweitens ist unklar, zu welchem Zeitpunkt die allfälligen Informationen an die kantonalen Vollzugsbehörden überwiesen werden, zumal diese angehalten sind, die UMA-Verfahren prioritär zu behandeln.

Daher stellt der Regierungsrat folgenden Antrag: Die Einzelheiten der in der AMMR vorgeschriebenen Kindeswohlabklärungen sind auf Verordnungsstufe detailliert zu regeln.

1.2.2 Neuerung in Bezug auf die Dublin-Haft

Die Einführung eines zusätzlichen Haftgrunds für die Dublin-Administrativhaft "Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung" (Art. 44 AMMR) sowie die Neuerung, wonach neu nicht mehr eine "erhebliche Untertauchensgefahr", sondern lediglich eine "Fluchtgefahr" vorausgesetzt wird, sofern keine mildere Massnahme zur Verfügung steht, werden vom Regierungsrat begrüsst.

Bei der Umsetzung dieser beiden Neuerungen ist nach Auffassung des Regierungsrats das nationale Recht – beziehungsweise die Regelungen auf Verordnungsstufe – so anzupassen, dass der Ermessensspielraum der Vollzugsbehörden ausgeweitet wird.

1.2.3 Verkürzung der Behandlungsfristen

Die verkürzte Dauer der Administrativhaft wird künftig in Art. 76a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) umgesetzt, wonach die Dublin-Vorbereitungshaft neu maximal vier Wochen dauert (Litera a) und die Dublin-Ausschaffungshaft von sechs auf fünf Wochen gekürzt wird (Litera c). Dadurch werden faktisch die Behandlungsfristen für das Dublin-Verfahren verkürzt, wenn sich eine Person in Dublin-Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft befindet.

Diesen Neuerungen steht der Regierungsrat kritisch gegenüber, da sich in der Praxis bereits die heute geltenden Fristen als teilweise zu kurz herausstellen. Im Lichte des kantonalen Vollzugauftrags ist es wichtig, zu erwähnen, dass die Überstellungsfrist mit der Zustimmung des anderen Dublin-Staates und nicht erst mit der Übermittlung des Wegweisungsentscheids des SEM an die kantonalen Behörden zu laufen beginnt. Die kantonalen Behörden sind deshalb darauf angewiesen, dass das SEM die Entscheide umgehend erlässt und den zuständigen Vollzugsbehörden zustellt, was heute aufgrund der grossen Auslastung des SEM teilweise nicht möglich ist. (Noch) kürzere Fristen könnten die Einhaltung der Überstellungsfrist gefährden und bringen ein erhöhtes Risiko mit sich, dass die Zuständigkeit für das Asylverfahren wegen Verfristung an die Schweiz übergeht. Um die zeit- und sachgerechte Bearbeitung des zu erwartenden Anstiegs der Dublin-Fälle unter erhöhtem Zeitdruck zu gewährleisten, werden zusätzliche Personalressourcen notwendig sein.

Daher stellt der Regierungsrat folgenden Antrag: Als Massnahme gegen eine Verfristung ist die umgehende Fällung der SEM-Entscheide und deren umgehende Zustellung an die kantonalen Vollzugsbehörden auf Verordnungsstufe zu verankern.

1.2.4 Freiwillige Beteiligung am Solidaritätsmechanismus

Die AMMR sieht neben den Regeln zum Dublin-Verfahren einen Solidaritätsmechanismus vor, der eine freiwillige Beteiligung der Schengen-assoziierten Staaten vorsieht. Dazu werden auf nationaler Ebene neue Bestimmungen geschaffen, die es der Schweiz erlauben, Schengen-/Dublin-Staaten bei erhöhtem Migrationsdruck durch unterschiedliche Solidaritätsmassnahmen zu unterstützen. Entsprechend soll auch die Rechtsgrundlage für einen neuen Rahmenkredit "Solidarität Schengen/Dublin" geschaffen werden (Art. 113a und 114 der Änderungen des Asylgesetzes [AsylG], VE-AsylG).

Eine freiwillige Beteiligung der Schweiz am Solidaritätsmechanismus hat unmittelbare Auswirkungen auf die Kantone. Die gemäss Art. 113a Abs. 1 lit. a–c VE-AsylG von anderen Dublin-Staaten übernommenen Personen werden den Kantonen zugewiesen und führen in den Bereichen Unterbringung und Betreuung, Integrationsförderung und Wegweisungsvollzug zu einer erheblichen Mehrbelastung. Folglich sind die Kantone in den Entscheid über die Beteiligung am Solidaritätsmechanismus einzu beziehen.

Daher stellt der Regierungsrat folgenden Antrag: Mit einer Anpassung des vorgeschlagenen Art. 113a VE-AsylG ist gesetzlich beziehungsweise auf Verordnungsstufe zu verankern, dass die Kantone von Beginn an in die Entscheidprozesse über die Anwendung des Solidaritätsmechanismus sowie die zu ergreifenden Massnahmen miteinbezogen werden.

2. Verordnungsanpassungen aufgrund der Gesetzesänderungen zur Verordnung (EU) 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten (Eurodac-Verordnung):

2.1 Neue Eurodacverordnung

Die EU-Verordnung hebt die derzeitige Eurodac-Verordnung auf und ergänzt diese in mehreren Punkten.

Das neue Eurodac-System dient in erster Linie der Bestimmung des Dublin-Staats, der für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Künftig ist es aber auch für das Verfahren zur Neuansiedlung von Flüchtlingsgruppen (Resettlement) gemäss der Neuansiedlungsverordnung von Nutzen und es soll zudem im ausländerrechtlichen Verfahren genutzt werden, sofern die betroffene Person sich illegal im Dublin-Raum aufhält.

Eurodac soll mithelfen, die irreguläre Einwanderung in die EU verstärkt zu kontrollieren, indem die Daten der illegal Einreisenden nicht nur im Eurodac gespeichert, sondern automatisch mit dem vorhandenen Datenbestand abgeglichen werden. Ausserdem soll die illegale Migration innerhalb der EU kontrolliert und unterbunden werden, indem die Biometrie der sich illegal Aufhaltenden ebenfalls im Eurodac mit dem vorhandenen Datenbestand abgeglichen und neu gespeichert wird. Diese Ziele ergänzen jene der neuen Überprüfungsverordnung.

Da der europäische Zeitplan eine zweistufige Inbetriebnahme des Eurodac-Systems vorsieht und die erste Stufe im Juni 2026 erfolgen soll, sieht der Entwurf der Verordnungsänderungen ebenfalls zwei Stufen vor. Die erste Vorlage umfasst die Umsetzung aller derzeit bekannten Elemente, die für die Durchführung von Phase 1 erforderlich sind. Die zweite Vorlage wird eine neue Eurodac-Verordnung umfassen, die erst im vierten Quartal 2026 in Kraft treten wird. Sie ist daher nicht Gegenstand der vorliegenden Änderungen und wird separat in die Vernehmlassung gegeben.

2.2 Änderungen der VZAE und der AsylV 3

2.2.1 Ausweitung der biometrischen Erfassung auf weitere Personenkategorien

In Bezug auf die nationalen Durchführungsverordnungen sind folgende Punkte hervorzuheben:

Das neue Eurodac-System sieht vor, dass künftig neben Fingerabdruck- und Gesichtsbilddaten zahlreiche neue numerische Daten (vgl. Art. 11 E-AsylV 3) sowie Angaben zur Person, zum Stand von laufenden ausländer- und asylrechtlichen Verfahren, zur Gewährung eines Schutzstatus oder zur Erteilung eines Aufenthaltstitels oder Angaben zu Reisedokumenten zu erfassen beziehungsweise zu übermitteln sind. Neu werden die Daten von Personen ab sechs Jahren erfasst, und nicht mehr erst ab 14 Jahren (Art. 6 Abs. 1 E-AsylV 3). Damit sollen insbesondere Minderjährige besser geschützt werden.

Diese Änderungen machen eine entsprechende technische Ausrüstung (gerade im Hinblick auf die Gesichtsbilder) sowie erweiterte Arbeitsprozesse, Schulungen und IT-Schnittstellen der erfassenden Behörde erforderlich. Die Absenkung des Mindestalters für die Eurodac-Erfassung von 14 auf 6 Jahre hat zudem eine erhebliche Zunahme der Anzahl Erfassungen zur Folge.

Auch wenn zum heutigen Zeitpunkt noch unklar ist, welche Anzahl der Erfassungen dazukommt und wie viel Zeit diese in Anspruch nehmen werden, ist an dieser Stelle festzuhalten, dass diese Änderungen für die erfassenden Behörden einen erhöhten Personal-, Zeit- und Schulungsaufwand nach sich ziehen wird. Während eine Vielzahl an Mitarbeitenden (Migrationsbehörden, Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit [BAZG], Kantonspolizei) vorweg für die Benutzung des Systems umfangreich geschult werden müssen, ist sodann auch nach Inbetriebnahme des Systems und Umsetzung der Revision mit einem zusätzlichen Arbeitsaufwand zu rechnen. Unklar ist zum heutigen Zeitpunkt, wie umfangreich die Erfassung der Daten ist, wie viel Zeit eine Erfassung in Anspruch nimmt und die Quantität der zu erwartenden Erfassungen.

2.2.2 Bereitstellung einer Vertrauensperson für illegal aufhältige UMA

UMAs müssen künftig bei der Erfassung ihrer Eurodac-Daten von einer Vertrauensperson begleitet werden, unabhängig davon, ob die Datenerfassung ausserhalb oder im Rahmen des Überprüfungsverfahrens (siehe weiter unten) erfolgt (vgl. Art. 88a E-VZAE).

An dieser Stelle möchte der Regierungsrat nochmals mit Nachdruck darauf hinweisen, dass diese Übergabe an die kantonalen Behörden für die biometrische Erfassung seiner Ansicht nach einen unnötigen Zusatzaufwand (zusätzlicher Aufwand für Kantonspolizei, Kantonaler Sozialdienst und den einhergehenden Formalitäten) darstellt.

Bundesasylzentren verfügen bereits über dafür geeignete UMA-Strukturen, inklusive Vertrauenspersonen. Aus Sicht des Regierungsrats erscheint es daher effizienter und zielführender, wenn eine Vertrauensperson aus einem Bundesasylzentrum kontaktiert wird und das BAZG die Erfassung der biometrischen Daten unter deren Beizug direkt sicherstellt. Generell ist aus Sicht des Regierungsrats der Einbezug von Vertrauenspersonen aus Bundesasylzentren anstelle von kantonalen Vertrauenspersonen zu bevorzugen, unabhängig davon, durch welche Behörde ein UMA aufgegriffen wurde. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass es sich bei UMA, die kein Asylgesuch stellen, um wenige Fälle handelt.

Daher stellt der Regierungsrat folgenden Antrag: Für die Erfassung der biometrischen Daten für aufgegriffene UMA sollen Vertrauenspersonen aus Bundesasylzentren anstelle von kantonalen Vertrauenspersonen beigezogen werden. Art. 109I Abs. 2 AIG beziehungsweise die Verordnungsbestimmungen Art. 88a Abs. 2 (nicht kantonale Behörde, sondern die Behörden des Bundes) sind entsprechend anzupassen.

3. Verordnungsanpassungen aufgrund der Gesetzesänderungen zur Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen (Überprüfungsverordnung)

3.1 Allgemeines zur Überprüfungsverordnung

Die Überprüfungsverordnung führt ein einheitliches Überprüfungsverfahren ein. Damit soll sichergestellt werden, dass Drittstaatsangehörige, die beim Überschreiten der Schengen-Aussengrenzen die Einreisevoraussetzungen gemäss dem Schengener Grenzkodex (SGK) nicht erfüllen, einer standardisierten Identitäts-, Sicherheits- und Gesundheitskontrolle unterzogen werden. Diese Überprüfung erfolgt entweder direkt an den Schengen-Aussengrenzen oder innerhalb des Hoheitsgebiets eines Schengen-Staates, falls keine Hinweise vorliegen, dass die betroffene Person zuvor bereits einer solchen Überprüfung unterzogen wurde.

Die Überprüfung umfasst folgende Verfahrensschritte: Eine vorläufige Gesundheitskontrolle und eine vorläufige Prüfung der Vulnerabilität gemäss Art. 12 Überprüfungsverordnung; die Identifizierung oder Verifizierung der Identität gemäss Art. 14 Überprüfungsverordnung; die Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac gemäss den Art. 15, 22 und 24 Eurodac-Verordnung, sofern noch nicht erfolgt; eine Sicherheitskontrolle gemäss den Art. 15 und 16 Überprüfungsverordnung; das Ausfüllen eines Überprüfungsformulars gemäss Art. 17 Überprüfungsverordnung und die Zuweisung in das geeignete Verfahren gemäss Art. 18 Überprüfungsverordnung.

Für die Schweiz betrifft das Überprüfungsverfahren in erster Linie folgende zwei Personengruppen:

Drittstaatsangehörige, die an einer Schengen-Aussengrenze internationalen Schutz beantragen und die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen (Art. 5 Abs. 2 Überprüfungsverordnung) sowie Drittstaatsangehörige, welche die Schengen-Aussengrenze irregulär überschritten haben, sich ohne legalen Aufenthaltstitel im Schengen-Raum aufhalten (nicht erfasst sind damit sogenannte "Overstayer") und auf Schweizer Hoheitsgebiet aufgegriffen werden (Art. 7 Abs. 1 Überprüfungsverordnung).

Im Rahmen der Umsetzung der Überprüfungsverordnung auf Gesetzesstufe im AIG und im AsylG werden die verschiedenen Konstellationen der Überprüfung ausführlich geregelt. Zu diesen Konstellationen gehören die Überprüfung an der Schengen-Aussengrenze, die Überprüfung im Hoheitsge-

biet, die Überprüfung bei einem Asylgesuch am Flughafen und die Überprüfung im Inland im Rahmen der Vorbereitungsphase nach Art. 26 AsylG. Weitere Änderungen betreffen den unabhängigen Überwachungsmechanismus, das Flughafenasylverfahren und die Zugriffsrechte auf die für die Sicherheits- und Identitätsprüfung notwendigen EU-Informationssysteme.

Neben den direkt anwendbaren Bestimmungen der Überprüfungsverordnung und den erwähnten, ausführlichen Gesetzesänderungen besteht noch vereinzelter Anpassungsbedarf auf Verordnungsstufe:

3.2 Anpassungen auf Verordnungsstufe

Die zentralen Änderungsvorschläge auf Verordnungsstufe zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung sind in VEV enthalten. Die Regelungen betreffen insbesondere die Bereitstellung von Informationen für Ausländerinnen und Ausländer, die einer Überprüfung unterzogen werden, das Überprüfungsformular und den Abschluss der Überprüfung. Zudem müssen aufgrund der neuen Zugriffsrechte zur Durchführung der Überprüfung insbesondere die einschlägigen Anhänge der Neuen Verordnung über die Visa-Informationssysteme (VISV) und der Verordnung über das Einreise- und Ausreisensystem (EESV) angepasst werden.

Der Bundesrat hat mit Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt), (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands) vom 21. März 2025 (BBI 2025 1478), auf die im Erläuternden Bericht zu den Verordnungsanpassungen verwiesen wird, festgehalten, dass die ausschliessliche kantonale Zuständigkeit für das Überprüfungsverfahren auf Gesetzesstufe [AIG] festgesetzt wird. Dabei sollen die Kantone festlegen, welche Behörden für die Überprüfung zuständig sind, was die offene Wortwahl "zuständige Behörde" in Art. 68a Abs. 1 des aktuellen Vorentwurfs der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung [VEV] erklären dürfte.

Da somit die kantonalen Behörden für die Aufgaben gemäss Art. 68a ff. E-VEV als zuständig erklärt werden, ist für die sachgerechte Erfüllung derselben mit einem erheblichen Mehraufwand zu rechnen. Insbesondere im Bereich Personal (einschliesslich externer Leistungen wie Dolmetschen oder Beizug von Vertrauenspersonen), Infrastruktur (zum Beispiel geeignete Räumlichkeiten), Transport, Koordination und Schulung wird Mehraufwand entstehen. Schwierig abzuschätzen ist zum heutigen Zeitpunkt der zusätzliche Aufwand betreffend Umfang, Sprachenvielfalt und Verständlichkeit des vom SEM vorgesehenen Merkblatts sowie des Überprüfungsformulars, das durch die zuständige Behörde auszufüllen und dem SEM zu übermitteln ist.

Gemäss dem Entwurf der Verordnung über das Einreise- und Ausreisensystem (E-EESV) werden die Kantonspolizeien im Entry Exit System (EES) verschiedene Bearbeitungsrechte erhalten (unter anderem Einreise-, Ausreise-, Reisedokument- und biometrische Daten). Vor diesem Hintergrund sollte im Überprüfungsformular des SEM auf eine erneute Erfassung dieser bereits im EES enthaltenen Daten verzichtet werden, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Zusätzliche Herausforderungen ergeben sich bei Personen mit Fluchtgefahr. Bestehen konkrete Anzeichen dafür, dass sich die betroffene Person nicht beim zugewiesenen Zentrum melden wird, etwa weil sie bereits früheren Aufforderungen nicht nachgekommen ist, muss eine polizeiliche Begleitung sichergestellt werden (vgl. Art. 9c Abs. 7 E-AIG). Es bleibt im aktuellen Vorentwurf unklar, ob diese Begleitung durch die Polizei erfolgen soll und welche freiheitsbeschränkenden Massnahmen in diesem Rahmen zulässig wären. Auch stellt sich die Frage, was genau unter *direkt nach dem Aufgriff* zu verstehen ist (Art. 68b E-VEV), beziehungsweise, ob eine mündliche Asylabsichtserklärung genügt oder eine schriftliche Erklärung zu erfolgen hat.

Der Regierungsrat regt hier an, den Wortlaut von Art. 68c Abs. 3 E-VEV zur besseren Verständlichkeit beziehungsweise als Abgrenzung zu Art. 68b E-VEV wie folgt anzupassen: "*Ausländerinnen und*

Ausländer, die während des Überprüfungsverfahrens ein Asylgesuch einreichen, werden nach Abschluss oder Beendigung der Überprüfung an ein Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG beziehungsweise an ein kantonales oder kommunales geführtes Zentrum nach Artikel 24d AsylG verwiesen."

Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Vertrauenspersonen für UMAs bei allen Verfahrensschritten des Überprüfungsverfahrens anwesend sein müssen, was mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden ist (siehe dazu auch oben unter Ziffer 2.2.1). Weiter ergibt sich aus den Vernehmlassungsunterlagen nicht abschliessend, ob die kantonalen Behörden für die Dauer des Überprüfungsverfahrens von illegal aufhältigen Ausländerinnen und Ausländern, die nicht unmittelbar ein Asylgesuch stellen, einen Unterbringungsplatz bereitstellen müssten. Zusätzliche Unterbringungsplätze sind mit einem erheblichen finanziellen und betrieblichen Aufwand verbunden.

Der Regierungsrat möchte abschliessend auf die Notwendigkeit hinweisen, die Kantone frühzeitig und umfassend in die noch zu klärenden Umsetzungsfragen einzubeziehen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Dieter Egli
Landammann



Joana Filippi
Staatsschreiberin



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Appenzell, 18. September 2025

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zu den Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie ist mit den Anpassungen einverstanden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Roman Dobler

Zur Kenntnis an:

- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per E-Mail (in Word & PDF) an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

RRB Nr.: 908/2025
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

3. September 2025

Vernehmlassung des Bundes: Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

1. Grundsätzliches

Der Regierungsrat des Kantons Bern begrüsst und unterstützt die Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme der Regelungen des EU-Migrations- und Asylpaktes im Grundsatz. Der Pakt beinhaltet verschiedene Massnahmen, die aus operativer Sicht sinnvoll und nachhaltig erscheinen, um den bestehenden Herausforderungen im Migrations- und Asylbereich begegnen zu können. Aufgrund der vorgesehenen Kompetenzverteilung rechnet der Regierungsrat mit einer erheblichen Mehrbelastung der Kantone.

Die im erläuternden Bericht aufgeführten Auswirkungen auf die Kantone erachtet der Regierungsrat als unzureichend und zu wenig detailliert. Unter Punkt 3.4 (Auswirkungen auf Bund und Kantone) des erläuternden Berichts wird auf die Botschaft vom 21. März 2025 zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU), 2024/1358 und (EU) 2024/1356 verwiesen. Weiterführende Auswirkungen seien gemäss erläuterndem Bericht keine auszumachen. Die im erläuternden Bericht erwähnte Botschaft enthält jedoch sehr spärliche Angaben zu den finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone. So wird zum Beispiel in der Botschaft unter Punkt 5.7.2 lediglich Folgendes ausgeführt: «Die Einführung des Überprüfungsverfahrens wird finanzielle Auswirkungen auf die Kantone haben, da neue Aufgaben auf sie zukommen werden. [...] Diese Kosten können von den Kantonen derzeit noch nicht beziffert werden».

Aus Sicht des Regierungsrates des Kantons Bern hat das vorliegende Geschäft weitreichende finanzielle und personelle Konsequenzen für die Kantone. Er erachtet es als unabdingbar, dass die Auswirkungen sorgfältig erarbeitet und schriftlich festgehalten werden. Personeller und finanzieller Mehrbedarf in den Kantonen muss frühzeitig antizipiert und budgetiert werden können.

Der Regierungsrat anerkennt, dass zum jetzigen Zeitpunkt noch keine genauen Angaben zu einem möglichen Mengengerüst möglich sind. Er erwartet jedoch, dass das Mengengerüst bei Einführung analysiert und eine politische Diskussion über die Tragung der Kosten geführt wird. Aus Sicht des Regierungsrates ist eine Entschädigung durch den Bund angezeigt, sofern den Kantonen aufgrund der Übernahme der Schengen-Weiterentwicklung zusätzliche Vollzugsaufgaben zufallen. Der Regierungsrat des Kantons Bern beantragt deshalb, im Sinne eines Monitorings, das Mengengerüst und die Mehraufwände bei Umsetzung bei den ausführenden Stellen zu erfassen.

2. Anträge

2.1 Anträge in Zusammenhang mit der Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

2.1.1 Neue Personenkategorien

Zusätzlich zu den bestehenden Kategorien werden neu auch illegal im Schengen-Raum aufhältige Personen, aus Seenot gerettete Personen, Personen in einem Resettlement-Verfahren sowie Personen mit vorübergehender oder gleichwertiger Schutzgewährung im Eurodac erfasst.

2.1.1.1 Ressourcen

Die Datenerfassung wird zusätzliche technische und personelle Ressourcen in Anspruch nehmen. Dieser Aufwand lässt sich aktuell noch nicht abschätzen. Der Regierungsrat beantragt, dass das Mengengerüst ab Umsetzung erhoben und eine Diskussion über die Tragung der Kosten geführt wird.

2.1.1.2 Begründung

Gerade im Hinblick mit dem S-Status (Ukraine) dürfte der Mehraufwand nicht zu unterschätzen sein.

2.1.2 Erfassung des Gesichtsbilds und besondere Regelung für Minderjährige

Neu müssen von allen im Eurodac registrierten Personen ab sechs Jahren (vormals vierzehn Jahren) die Fingerabdrücke sowie das Gesichtsbild abgenommen werden. Weiter wird eine Ausbildung des Personals, das die Fingerabdrücke und das Gesichtsbild abnimmt, vorgesehen (vgl. Ziffer 3.1.1 Handlungsbedarf und Ziele des erl. Berichts).

2.1.2.1 Ressourcen und Verantwortlichkeiten

Es ist aktuell schwierig abzuschätzen, wie viele minderjährige Personen zwischen sechs und vierzehn Jahren im Eurodac erfasst werden.

Weiter ist unklar, wer für die vorgesehene Ausbildung des Personals verantwortlich ist. Der Regierungsrat beantragt, zu präzisieren, welche Stellen für die Ausbildung des Personals vorgesehen sind und eine Schätzung zu den daraus resultierenden Mehraufwänden vorzunehmen.

2.1.2.2 Begründung

Abhängig vom zusätzlichen Aufwand müssen die Kantone die personellen Ressourcen im Bereich der erkennungsdienstlichen Erfassung planen.

2.1.3 Bestimmung einer Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige

Bei der Erfassung in Eurodac der Daten von illegal aufhältigen Personen oder Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze aufgegriffen wurden, müssen unbegleitete Minderjährige von einer Vertrauensperson begleitet werden. Dies war nach geltender Regelung «nur» für das Wegweisungsverfahren notwendig (Art. 64 Abs. 4 AIG).

Die Vertrauenspersonen für unbegleitete Minderjährige sollen durch die zuständigen kantonalen Behörden bestimmt werden, wobei Polizeiangehörige aufgrund ihrer Aufgabe nicht geeignet sind. Hinzu kommt, dass sich in einer nicht unerheblichen Anzahl von Fällen die aufgegriffenen Personen als minderjährig ausgeben, obwohl dies nicht zutreffend ist.

2.1.3.1 Klärung der Zuständigkeit bzw. der Zurverfügungstellung

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass noch zu viele Parameter beim Verfahren zur Bestimmung einer Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige unklar sind. Das Verfahren zur Verifizierung der Minderjährigkeit muss geregelt und die Zuständigkeit geklärt werden. Weiter ist zu klären, wie sichergestellt wird, dass entsprechende Vertrauenspersonen zeitnah verfügbar sind.

2.1.3.2 Begründung

Bisher war die Zuständigkeit der Vertrauensperson von unbegleiteten Minderjährigen auf die Begleitung im Wegweisungsverfahren beschränkt (Art. 64 Abs. 4 AIG). Neu muss eine solche Vertrauensperson auch bei der Erfassung der EURODAC-Daten dabei sein. Es ist nicht abschätzbar, wie hoch hierfür der Aufwand für die Kantone ist, zumal sich der Aufwand erfahrungsgemäss auf Vorfälle ausserhalb der üblichen Bürozeiten in der Verwaltung konzentrieren wird. Dies wird erhebliche organisatorische Massnahmen brauchen, um den gewünschten Ablauf sicherzustellen.

2.2 Anträge in Zusammenhang mit der Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

2.2.1 Durchführung der vorläufigen Gesundheitskontrolle

Die EU-Verordnung sieht vor, dass das Überprüfungsverfahren eine «vorläufige Gesundheitskontrolle» beinhaltet.

Gemäss Ziffer 4.2.2 Umsetzungsfragen des erl. Bericht besteht insbesondere zur Durchführung der vorläufigen Gesundheitskontrolle noch Klärungsbedarf. Die konkrete Ausgestaltung und Durchführung der Gesundheitskontrolle sind derzeit Gegenstand von Diskussionen in den zuständigen Fachgremien (insbesondere auf EU-Ebene). Zum heutigen Zeitpunkt können dazu auf Verordnungsebene noch keine Ausführungen gemacht werden. Das SEM wird zu einem späteren Zeitpunkt Weisungen zur Umsetzung der vorläufigen Gesundheitskontrollen im Rahmen der Überprüfung erlassen.

2.2.1.1 Einbezug der Kantone

Der Regierungsrat beantragt, dass die Kantone bei der Ausgestaltung der Weisung zwingend einbezogen werden.

2.2.1.2 Begründung

Die Organisation und Durchführung der systematischen medizinischen Kontrollen würde eine Herausforderung für das Gesundheitssystem und die mit dem Überprüfungsverfahren beauftragten kantonalen Behörden darstellen. Die Umsetzbarkeit einer systematischen Durchführung solcher Kontrollen wird infrage gestellt. Dies gilt insbesondere für ein Überprüfungsverfahren im Hoheitsgebiet, da sich die Personen, die in die Schweiz einreisen, mehrheitlich bereits seit Monaten oder gar Jahren in Europa aufhalten. Zudem haben die Betroffenen bereits heute das Recht, einen Arzt zu konsultieren, wenn ihr Gesundheitszustand dies erfordert.

Die mit solchen Kontrollen verbundenen Wartezeiten bergen schliesslich die Gefahr einer Bindung von erheblichen Ressourcen vornehmlich bei den Polizeibehörden, da die Patrouillen, die die Personen zu diesen Kontrollen begleiten, während den Stunden, die für die Durchführung der Kontrollen erforderlich sein können, nicht oder nur eingeschränkt einsetzbar sind.

Bei der Ausgestaltung der Weisungen ist deshalb die praktische Umsetzbarkeit im Besonderen zu berücksichtigen. Das SEM kann Weisungen erlassen, welche für die Kantone bindend sind. Die Durchführung der vorläufigen Gesundheitskontrolle hat direkte Auswirkungen auf die Kantone, als ausführende Instanzen. Aus diesem Grund müssen die Kantone bei der Ausgestaltung der Weisungen einbezogen werden.

2.2.2 Umsetzung des Überprüfungsverfahrens

Die zuständigen Behörden sind verpflichtet der ausländischen Person die Überprüfung mitzuteilen, die ausländische Person auf die Möglichkeit eines Asylverfahrens aufmerksam zu machen und nach Abschluss der Überprüfung, die ausländische Person über das Ergebnis zu informieren (Ziffer 4.3.1 Änderung der Verordnung über die Einreise und Visumserteilung, Art. 68a des

erl. Berichts). Die Überprüfung muss nach Ablauf der Frist von sieben Tagen an der Schengen-Aussengrenze am Flughafen bzw. innerhalb von drei Tagen im Inland beendet werden

2.2.2.1 Finanzielle und personelle Ressourcen

Der Regierungsrat rechnet damit, dass das Überprüfungsverfahren zu hohem personellem und finanziellem Aufwand führen wird. Er beantragt deutlicher auszuweisen, wer für diese Aufwände aufzukommen hat. Es ist zu klären, durch wen die damit entstandenen Kosten getragen werden.

2.2.2.2 Begründung

Es besteht eine grosse Unsicherheit, mit wie vielen Fällen von «Überprüfungen im Hoheitsgebiet» zu rechnen ist. Eine konsequente Umsetzung durch die anderen Schengen-Staaten würde bedeuten, dass grundsätzlich keine nicht überprüften Personen die Schweiz erreichen würden. Aufgrund von praktischen Erfahrungen der Kantonspolizei Bern geht der Regierungsrat davon aus, dass tatsächlich mit einer sehr grossen Anzahl von Fällen gerechnet werden muss.

3. Abschliessende Bemerkungen

Im Begleitschreiben zur Eröffnung der Vernehmlassung bitten Sie um Angabe von Kontaktpersonen für inhaltliche Rückfragen. Wir lassen Ihnen die Koordinaten dieser Kontaktpersonen auf Verwaltungsebene zukommen.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Christoph Neuhaus
Regierungspräsident



Christoph Auer
Staatschreiber

Verteiler

- Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion
- Sicherheitsdirektion

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Liestal, 23. September 2025

Vernehmlassung betreffend Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Besten Dank für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung. Wir begrüssen und unterstützen grundsätzlich die Übernahme der Regelungen des EU-Migrations- und Asylpaktes für die Schweiz. Im Einzelnen gibt es jedoch Punkte, die in der nationalen Umsetzung im Interesse der Polizeikorps und der kantonalen Ausländer- und Migrationsbehörden noch optimiert werden sollten.

- Das neu einzuführende Überprüfungsverfahren im Hoheitsgebiet gemäss Art. 9c VE-AIG darf nicht den kantonalen oder kommunalen Polizeibehörden auferlegt werden. Anders als beim Überprüfungsverfahren an den Schengen-Aussengrenzen (nach Art. 9b VE-AIG) fehlt es bei den Polizeikorps innerhalb des Hoheitsgebiets der Schweiz am erforderlichen Know-how und an den Ressourcen für diese doch umfangreichen Überprüfungsmaßnahmen (v.a. Gesundheitskontrolle, Prüfung der Vulnerabilität und Verweisung ins entsprechende Verfahren). Es handelt sich dabei nicht um polizeiliche Kompetenzen. Die Überprüfung, soweit sie nicht die Identität und die Sicherheit betrifft, und die Anordnung der Festhaltung müssen durch die für den Vollzug des Ausländer- und Integrationsgesetzes zuständigen Migrationsbehörden oder durch das SEM vorgenommen werden, die über das notwendige Know-how verfügen. Anders an den stark frequentierten Schengen-Aussengrenzen: dort verfügen die Polizeibehörden in der Regel über das notwendige Know-how und auch über die Möglichkeiten, Personen für die Dauer des Überprüfungsverfahrens z.B. im Transitbereich des Flughafens festzuhalten, ohne sie einsperren zu müssen.
- Die vorgesehene Taktung des Verfahrens der Dublin-Vorbereitungshaft, insbesondere auch die Verkürzung der Antwortfrist des angefragten Dublin-Staates auf eine Woche, ist grundsätzlich zu begrüssen. Warum allerdings daraus eine beinahe Halbierung der bisherigen Höchstdauer der Vorbereitungshaft von 7 auf 4 Wochen resultieren soll, erschliesst sich uns nicht. Bereits jetzt ist es aus unserer Erfahrung oft schwierig, Dublin-Entscheidungen innert vernünftiger Frist zu erhalten. Das SEM muss mit der künftigen Regelung in der Lage sein, innert Wochenfrist die Sachlage zu prüfen und eine Entscheidung zu fällen. Ansonsten sind in der Praxis direkte

Haftentlassungen zu befürchten. Die Höchstdauer für die Vorbereitungshaft sollte deshalb bei 7 Wochen belassen bleiben.

- Auch die Logik hinter der Verkürzung der Dublin-Ausschaffungshaft von maximal 6 auf 5 Wochen ist aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar. Der Vollzug der Dublin-Wegweisungen aus der Dublin-Ausschaffungshaft heraus kann heute zwar in einem Grossteil der Fälle innerhalb von 6 Wochen erfolgen. Es bestehen allerdings gewichtige Abhängigkeiten: einerseits müssen Flugverbindungen bereitstehen und die Zielstaaten müssen die Betroffenen auch entgegennehmen. Das ist heute nicht bei allen Ländern der Fall. Notwendig ist, je nach Sachlage, auch eine medizinische Begutachtung. Wichtig ist aber auch eine gewisse Kooperationsbereitschaft der betroffenen Personen. Schon heute kommt es immer wieder vor, dass eine Dublin-Ausschaffung als unbegleiteter Passagier (DEPU) verweigert wird. In der Folge muss innert kürzester Frist eine polizeilich begleitete Ausschaffung organisiert werden, was alle involvierten Stellen, insbesondere aber die Polizei ausserordentlich beansprucht. Rein zeitlich gesehen wird es bereits heute jeweils sehr knapp – mit einer Verkürzung der Haftdauer wird es in einigen Fällen unmöglich werden, und zwar nicht nur in den Zeiten, in welchen schon knappe Flugkapazitäten bestehen (Ferien, Feiertage etc.). Die maximale Dauer der Dublin-Ausschaffungshaft sollte deshalb bei 6 Wochen belassen werden.
- Der neue Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 76a VE-AIG) sollte möglichst grosszügig ausgelegt werden und in der nationalen Gesetzgebung so verankert werden, dass er insbesondere auch bei Personen, welche das System und die Gesellschaft mit ihrer wiederkehrenden Kleinkriminalität vor grosse Herausforderungen stellen, zur Anwendung kommen kann. Ausserdem weisen wir darauf hin, dass die neuen Rechtsgrundlagen als Voraussetzung der Dublin-Haft nicht mehr eine «erhebliche Untertauchungsgefahr», sondern nur noch eine «Fluchtgefahr» voraussetzen. Auch diese Anpassung sollte unseres Erachtens in der nationalen Gesetzgebung so umgesetzt werden, dass der Ermessensspielraum der zuständigen Behörden ausgeweitet wird. Nur so können sie ihre Aufgaben im Vollzug zeitnah und effizient erledigen.
- Gemäss Artikel 109I Absatz 1 VE-AIG sollen die durch das BAZG aufgegriffenen unbegleiteten Minderjährigen konsequent den kantonalen Behörden übergeben werden, da diese für die Erfassung der biometrischen Daten eine Vertrauensperson bestimmen müssen. Diese Übergabe stellt unseres Erachtens einen unnötigen Zwischenschritt dar. Analog dem heute bestehenden Verfahren bei Wegweisungsverfügungen (Art. 64 Abs. 4 AIG) könnte das BAZG die kantonale Behörde kontaktieren, welche die Vertrauensperson bezieht. Die Erfassung der biometrischen Daten kann durch das BAZG sichergestellt werden.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Hochachtungsvoll



Dr. Anton Lauber
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.bs.ch/regierungsrat

Eidgenössisches Justiz- und Sicherheitsde-
partement EJPD

Per E-Mail an:
VernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Basel, 16. September 2025

**Regierungsratsbeschluss vom 16. September 2025
Vernehmlassung zu Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrati-
ons- und Asylpakts; Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zu den Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme

Der Regierungsrat begrüsst die vorgelegten Verordnungsanpassungen. Sie sind überwiegend technischer Natur, aber wichtig, um das EU-Migrations- und Asylpakt umsetzen zu können.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

PAR COURRIEL

Département fédéral de justice et police DFJP
Monsieur Beat Jans
Conseiller fédéral
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Courriel : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Fribourg, le 23 septembre 2025

2025-1013

Modifications d'ordonnances en raison de la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile – Procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par courrier du 20 juin dernier, vous nous avez consultés sur les objets cités en titre, et nous vous en remercions.

Ces modifications d'ordonnances sont induites par les développements de l'acquis Schengen, et nous en prenons acte.

Nous relevons que les cantons doivent s'attendre à effectuer des tâches supplémentaires, notamment pour la saisie des images faciales pour Eurodac, et au besoin à devoir s'équiper de matériel complémentaire. Ce qui se réalisera à leur charge et sans contrepartie financière, ce que nous déplorons.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-François Steiert, Président



Jean-François Steiert

Qualifizierte elektronische Signatur - Schweizer Recht

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Danielle Gagnaux-Morel

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

Copie

—

à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, pour elle et le Service de la population et des migrants ;
à la Direction de santé et des affaires sociales, pour elle et le Service de l'action sociale ;
à la Chancellerie d'Etat.

Glarus, 30. September 2025
Unsere Ref: 2025-146 / SKGEKO.4961

Vernehmlassung i. S. Verordnungsanpassung aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakets

Hochgeachteter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

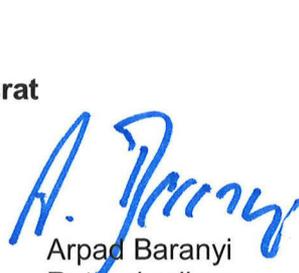
Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Der Kanton Glarus befürwortet die der Vernehmlassung zugrundeliegenden Verordnungsanpassungen und der dadurch verfolgten Zielsetzung, die (illegale) Migration sowie die Verteilung der Asylsuchenden im EU-Raum besser steuern zu können.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat



Kaspar Becker
Landammann

Arpad Baranyi
Ratschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version): vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Département fédéral de justice et police
Monsieur le Conseiller fédéral
Beat Jans
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Par courrier électronique
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Delémont, le 16 septembre 2025

Consultation sur les modifications d'ordonnances en raison de la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Gouvernement jurassien accuse réception de votre courrier du 20 juin dernier concernant l'objet cité en titre et vous remercie de lui donner l'opportunité de vous faire part de sa position.

Les modifications d'ordonnances mise en consultation découlent de la mise en œuvre des bases légales liées au pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile. La Suisse s'est engagée par la signature de l'accord d'association à Schengen à reprendre tout acte édicté par l'Union européenne en tant que développement de l'acquis Schengen et, si nécessaire, à la transposer en droit suisse. Les modifications proposées interviennent dans ce contexte précis et n'appellent ainsi pas de remarques particulières.

Le Gouvernement jurassien vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'expression de sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Martial Courtet
Président




Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
jsdds@lu.ch
www.lu.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-
departement EJPD

per E-Mail

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
<mailto:michelle.truffer@sem.admin.ch>

Luzern, 23. September 2025

Protokoll-Nr.: 1063

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands): Stellungnahme Kanton Luzern

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates danke ich Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen des oben genannten Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können und äussere mich wie folgt:

Wir begrüssen die Anpassungen grundsätzlich. Die Übernahme der einschlägigen EU-Verordnungen stellt eine wichtige Grundlage für eine verbesserte Koordination im europäischen Migrations- und Asylsystem dar. Wir sehen in den Anpassungen einen wichtigen Beitrag zur Effizienz und Integrität des Migrationssystems. Der Schutz der Menschenrechte und die Vermeidung von Missbrauch im Asylverfahren sind von zentraler Bedeutung. Wir unterstützen daher die Anpassungen als wirksame Lösung zur Verhinderung von Missbrauch und zur Sicherstellung einer schnellen und korrekten Asylbearbeitung.

Besonders begrüssen wir die präzisierten Regelungen im Bereich der Dublin-Verfahren, der biometrischen Datenerfassung sowie der Gesundheitsdatenübermittlung im Zusammenhang mit Überstellungen. Diese Neuerungen können die Rechtssicherheit erhöhen, die Verfahrensabläufe verbessern und die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und europäischen

Partnerbehörden stärken. Insbesondere die verstärkte Koordination mit der EU und die verbesserten Möglichkeiten zur Verhinderung von Sekundärmigration und unregelmässiger Migration sind begrüssenswert.

Es ist wichtig, dass datenschutzrechtliche Vorgaben bei der Verarbeitung besonders sensibler Informationen, insbesondere im Bereich der Gesundheits- und biometrischen Daten, konsequent eingehalten werden. Einheitliche und praktikable Richtlinien für den Datenzugriff und die Datenweitergabe sind aus Sicht der kantonalen Vollzugsbehörden zentral. Wir begrüssen die auf europäischer Ebene geführten Gespräche über die in der Überprüfungsverordnung vorgesehene Gesundheitskontrolle. Wir weisen darauf hin, dass Regelungen praktikabel sein müssen. Deshalb erwarten wir, dass sich das SEM für eine Lösung einsetzt, die in der Praxis auch für die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden umsetzbar ist.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse



Ylfete Fanaj
Regierungsrätin



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Envoi par courrier électronique (Word et PDF)

Département fédéral de justice et police
Palais fédéral
3003 Berne

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Consultation relative aux modifications d'ordonnances liées à la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile

Monsieur le conseiller fédéral,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation fédérale citée en rubrique.

Les modifications proposées semblent appropriées et n'apportent pas de commentaire particulier.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de recevoir, Monsieur le conseiller fédéral, l'expression de notre plus haute considération.

Neuchâtel, le 24 septembre 2025

Au nom du Conseil d'État :

La prési-dente
C. GRAF

La chanceli ère,
S. DESPLAND



NE



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat Beat Jans
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 23. September 2025

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts. Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unter anderem bei den Kantonen das Vernehmlassungsverfahren in Sachen Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

1 Allgemeine Beurteilung

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden unterstützt die Zielsetzung der Vorlage, die mit dem EU-Migrations- und Asylpakt verbundenen Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin-Besitzstands auch auf Verordnungsstufe rechtskonform umzusetzen. Aus staatspolitischer Sicht ist die Kohärenz im europäischen Migrationsraum wesentlich, und die Schweiz trägt mit der nun vorgesehenen Umsetzung zu einem robusteren und solidarischeren Asylsystem bei.

2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Umsetzung der Verordnungsanpassungen betrifft in erheblichem Mass die Kantone. Insbesondere sind die Migrationsbehörden sowie die für Personenkontrollen zuständigen Polizeikorps eingebunden. Der Regierungsrat nimmt zur Kenntnis, dass die Vorlage keine direkten finanziellen oder personellen Auswirkungen auf die Kantone auslöst. Wichtig erscheint jedoch, dass allfällige indirekte Auswirkungen – etwa im Bereich der Datenerhebung, Systeminteroperabilität, Zuständigkeiten oder Schulungsbedarf – frühzeitig adressiert und mit den Kantonen abgestimmt werden.

3 Informationsaustausch im Dublin-Verfahren

Begrüsst wird insbesondere die vorgesehene Verbesserung im Informationsfluss betreffend gesundheitsbezogene Daten im Vorfeld von Überstellungen in einen zuständigen Dublin-Staat. Diese Neuerung erhöht die Verfahrenssicherheit und kann zur Gewährleistung einer

medizinisch vertretbaren Rückführung beitragen. Gleichzeitig ermöglicht sie den kantonalen Vollzugsbehörden (insbesondere im Bereich Wegweisungsvollzug) ein sachgerechteres Handeln.

4 **Datenschutz und Grundrechte**

Die Regelungen zur Tonaufnahme im Dublin-Verfahren sowie zur Speicherung und Zugriffsgewährung auf medizinische und biometrische Daten sind aus Sicht des Regierungsrats grundsätzlich nachvollziehbar und rechtsstaatlich sorgfältig ausgestaltet. Die entsprechenden Schranken (Zugriffsrechte, Löschrufen, Einwilligungserfordernisse) sind wichtig und werden ausdrücklich begrüsst. Der Regierungsrat erwartet, dass die praktischen Umsetzungsdetails in enger Abstimmung mit den kantonalen Datenschutzbeauftragten konkretisiert werden.

5 **Technische Umsetzung und Zeitplan**

Die geplante Einführung per Mitte 2026 erscheint ambitioniert, aber realistisch. Der Regierungsrat weist jedoch darauf hin, dass insbesondere die vorgesehene Interoperabilität der Systeme (Eurodac, EES, VIS, ETIAS) sorgfältig begleitet werden muss. Die Rolle der kantonalen Behörden – namentlich bei der Erfassung und Verarbeitung von Daten – ist frühzeitig zu klären und auf geeignete IT-Schnittstellen und Schulungskonzepte abzustützen.

6 **Fazit**

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden unterstützt die Vorlage in ihrer Gesamtheit. Die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen sind sachlich begründet, völkerrechtlich notwendig und operativ sinnvoll. Die enge Einbindung der Kantone in der weiteren Umsetzung – namentlich im Hinblick auf Schulung, Datenverarbeitung und technische Standards – wird als zentral erachtet. Insbesondere wird die Verbesserung der Datenlage im Dublin-Verfahren ausdrücklich begrüsst.

Der Regierungsrat Nidwalden bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und deren Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES



Dr. Othmar Filliger
Landammann



lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:

- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



CH-6060 Sarnen, St. Antonistr. 4, VD

Elektronische Zustellung an
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
(PDF- und Word-Version)

Sarnen, 8. September 2025

OWSTK. 5489

Vernehmlassung zu den Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Sehr geehrter Herr Bundesrat, *Lieber Beat*
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 haben Sie uns zur Vernehmlassung zu den Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts bis am 13. Oktober 2025 eingeladen. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens und lassen uns wie folgt vernehmen:

1.

Der EU-Migrations- und Asylpakt ist ein Bündel von Regelungen zur Schaffung eines gerechteren, effizienteren und krisenresistenteren Migrations- und Asylsystems für die EU bzw. den Schengen/Dublin-Raum. Mit der Reform des europäischen Migrations- und Asylsystems soll die irreguläre Migration in die EU bzw. den Schengen-/Dublin-Raum und die Sekundärmigration innerhalb der EU bzw. des Schengen-/Dublin-Raums verringert sowie Asylsuchende solidarisch innerhalb der EU verteilt werden.

Der EU-Migrations- und Asylpakt besteht aus zehn zusammenwirkenden Rechtstexten, wovon fünf gesamthaft oder teilweise in den Geltungsbereich der Schengen-/Dublin-Assoziierungsabkommen fallen und somit von der Schweiz grundsätzlich zu übernehmen sind. Dazu gehören unter anderem die drei folgenden Verordnungen:

- Verordnung (EU) 2024/1351 über das Asyl- und Migrationsmanagement (AMMR-Verordnung)
- Verordnung (EU) 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten (Eurodac-Verordnung)
- Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen (Überprüfungsverordnung)

Diese drei EU-Verordnungen enthalten neben direkt anwendbaren Bestimmungen auch solche, die Anpassungen insbesondere im Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR 142.20), im Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) und im Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361) bedingen. Zur Konkretisierung der Gesetzesänderungen, die uns bereits zu einem früheren Zeitpunkt zur Vernehmlassung unterbreitet worden sind, sind Anpassungen in den folgenden Verordnungen vorzunehmen:

- Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201)
- Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV; SR 142.204)
- Verordnung über das Einreise- und Ausreisensystem (EESV; SR 142.206)
- Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL; SR 142.281)
- Asylverordnung 1 (AsylV 1; SR 142.311)
- Asylverordnung 3 (AsylV 3; SR 142.314)
- Visa-Informationssystem-Verordnung (VISV; SR 142.512)
- Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung; SR 142.513)
- Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten (SR 361.3).

2. Verordnungsanpassungen aufgrund der Gesetzesänderungen zur AMMR-Verordnung

Die AMMR-Verordnung regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die gegenseitige Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Migrationsbereich. Eines der Ziele dieser Verordnung besteht darin, durch die Verlängerung gewisser Fristen für den Zuständigkeitsübergang die Anreize für Sekundärmigration innerhalb der EU respektive des Dublin-Raums zu verringern.

In der AsylV 3 sind in erster Linie die Modalitäten des Austauschs von Informationen über den Gesundheitszustand der betroffenen Person vor ihrer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat sowie die Speicherung dieser Daten im Informationssystem eRetour zu regeln. Ebenso sind in einer neuen Bestimmung die Modalitäten der Tonaufnahme zu regeln, die von der Dublin-Befragung erstellt werden muss. In der VWWAL ist es für die kantonalen Vollzugsbehörden zweckmässig, in einem neuen Artikel die Regeln für die Übermittlung von Informationen über den Gesundheitszustand einer Person vor ihrer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat zu präzisieren. In der AsylV 1 regelt eine neue Bestimmung die Ausnahmen von der Tonaufnahme der Dublin-Befragung.

3. Verordnungsanpassungen aufgrund der Gesetzesänderungen zur Eurodac-Verordnung

Mit der Eurodac-Verordnung wird die Bestimmung des Dublin-Staats vereinfacht, der für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Eurodac soll aber auch dazu beitragen, das Dublin-Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, indem jeder Verfahrensschritt im Eurodac abgebildet wird. Weiter wird das Mindestalter für die Registrierung von 14 Jahren auf sechs Jahre herabgesetzt, und es werden zusätzliche Daten erfasst (u.a. Gesichtsbild, Name, Alter, Nationalität). Zudem werden zusätzliche Kategorien eingeführt, in welchen Personen je nach Art ihrer Ankunft registriert werden (z.B. irregulärer Aufenthalt, Such- und Rettungseinsätze, Personen mit vorübergehendem Schutzstatus). Neu können alle Registrierungskategorien gegeneinander abgeglichen werden.

Die Bestimmungen zur Rolle der Fingerabdruckexpertinnen und -experten im Zusammenhang mit den neuen Mechanismen zum automatischen Abgleich im Eurodac werden angepasst. Ebenso sind neue Bestimmungen zu den Gesichtsbildexpertinnen und -experten vorzusehen, was Anpassungen in der AsylV 3 und der VZAE erfordert. Gemäss diesen Bestimmungen werden Experten der für die biometrische Identifikation zuständigen Dienste des Bundesamtes für Polizei (fedpol) eingesetzt. In der VZAE muss überdies die geltende Bestimmung zu unbegleiteten Minderjährigen geändert werden, da diese auch im Rahmen des Überprüfungsverfahrens an der Schengen-Aussengrenze und im Rahmen der Erfassung der Eurodac-Daten anwendbar ist. Die vorliegenden Änderungen tragen dem Umstand Rechnung, dass neu die Möglichkeit besteht, die Daten von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, welche die Schweiz und den Schengen-Raum verlassen müssen, zum Zweck der Rückkehr zu übermitteln. Ab Juni 2026 werden Gesichtsbilder in der Datenbank für biometrische erkennungsdienstliche Daten AFIS gespeichert. Daher sind in der Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten Änderungen erforderlich.

4. Verordnungsanpassungen aufgrund der Gesetzesänderungen zur Überprüfungsverordnung

Die Überprüfungsverordnung sieht ein Überprüfungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze vor, um unter anderem die Identität irregulär ankommender Personen festzuhalten. Das Verfahren umfasst insbesondere die Identifizierung und Registrierung der betroffenen Personen, einen Abgleich mit

den einschlägigen EU-Datenbanken (Sicherheitsprüfung) sowie eine vorläufige Gesundheitsprüfung. Im Anschluss an dieses Verfahren sollen die betroffenen Personen dem richtigen Verfahren (Rückführung, Asylverfahren oder Übernahme durch einen anderen Staat gestützt auf den Solidaritätsmechanismus) zugewiesen werden.

Die zentralen Änderungsvorschläge sind in der VEV enthalten. Die Regelungen betreffen insbesondere die Bereitstellung von Informationen für Ausländerinnen und Ausländer, die einer Überprüfung unterzogen werden, das Überprüfungsformular und den Abschluss der Überprüfung. Zudem müssen aufgrund der neuen Zugriffsrechte zur Durchführung der Überprüfung die einschlägigen Anhänge der VISV und der EESV angepasst werden.

5.

Der Kanton Obwalden ist mit den vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen einverstanden. Im Zusammenhang mit der Übernahme der AMMR-Verordnung begrüßen wir insbesondere, dass in der AsylV 3 die Modalitäten des Austauschs von Informationen über den Gesundheitszustand der betroffenen Person vor ihrer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat sowie die Speicherung dieser Daten im Informationssystem eRetour geregelt werden. Zudem enthält die VVWAL einen Verweis auf die einschlägigen Vorschriften der AsylV 3. Damit wird für die kantonale Behörde, die für den Wegweisungsvollzug zuständig ist, präzisiert, dass das SEM zur Übermittlung von Informationen über den Gesundheitszustand der betroffenen Person an den zuständigen Dublin-Staat berechtigt ist.

Durch die Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts kommen neue Aufgaben auf die kantonalen Behörden zu (namentlich im Zusammenhang mit Eurodac sind künftig viel mehr Daten zu erfassen als heute). Der damit verbundene Mehraufwand für die Vollzugsbehörden ist zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abschätzbar. Soweit die zusätzlichen Aufgaben nicht mit den bestehenden Ressourcen aufgefangen werden können, wird die Übernahme der entsprechenden Mehrkosten durch den Bund erwartet.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Volkswirtschaftsdepartement



Daniel Wyler
Landammann

Kopie:

- Kantonale Mitglieder des Eidgenössischen Parlaments
- Sicherheits- und Sozialdepartement
- Volkswirtschaftsdepartement
- Amt für Arbeit
- Zirkulationsmappe Regierungsrat
- Staatskanzlei



Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 89 42
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 13. Oktober 2025

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands); Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 laden Sie uns zur Vernehmlassung zu den Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Der Kanton St.Gallen hat in seiner Vernehmlassungsantwort vom 13. November 2024 bezüglich der aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts vorgesehenen Gesetzesanpassungen bereits auf den erheblichen Mehraufwand sowie die zusätzlich erforderlichen Ressourcen auf kantonaler Ebene hingewiesen. So werden die Übernahme und Umsetzung der (EU) Eurodac-Verordnung in Bezug auf die Datenerfassung zusätzliche technische und personelle Ressourcen in Anspruch nehmen. Der Aufwand lässt sich noch nicht abschätzen. Dies gilt ebenfalls für den künftigen Aufwand bezüglich Begleitung von unbegleiteten Minderjährigen durch – von den kantonalen Behörden bestimmte – Vertrauenspersonen. Für das aufgrund der Übernahme und Umsetzung der (EU) Prüfungsverordnung durchzuführende Prüfungsverfahren muss darüber hinaus mit einem hohen personellen und finanziellen Aufwand gerechnet werden. Es ist unklar, durch wen die dadurch entstehenden Kosten getragen werden.

Im erläuternden Bericht zu den Verordnungsanpassungen sowie der darin erwähnten Botschaft wurde versäumt, weitere Ausführungen bezüglich der finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone zu tätigen. Aufgrund der weitreichenden finanziellen und personellen Konsequenzen der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts für die Kantone erachtet es der Kanton St.Gallen als unabdingbar, dass die Auswirkungen sorgfältig erarbeitet und festgehalten werden. Der finanzielle und personelle Mehraufwand für die Kantone muss frühzeitig bekannt sein und budgetiert werden können. Wie bereits im Schreiben vom 13. November 2024 angeregt, soll der zusätzliche Aufwand vom Bund entschädigt werden.

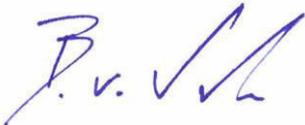
Die vorliegenden Verordnungsanpassungen sind darüber hinaus aus operativer Sicht sinnvoll und nachhaltig. Den vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen kann insgesamt zugestimmt werden. Bezüglich der Zurverfügungstellung des Überprüfungsformulars ist die erste der drei Varianten zu bevorzugen, da nur mit dieser Variante die erforderliche Einheitlichkeit und Vollständigkeit hinsichtlich des Überprüfungsverfahrens sichergestellt sowie Doppelspurigkeiten vermieden werden können.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung



Beat Tinner
Präsident



Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Zustellung nur per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



Departement des Innern

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admi
n.ch

Schaffhausen, 13. Oktober 2025

Vernehmlassung betreffend Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts; Stellungnahme des Kantons Schaffhausen

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Kanton Schaffhausen wurde mit Schreiben vom 20. Juni 2025 zur Stellungnahme in oben genannter Angelegenheit eingeladen. Das Geschäft wurde zuständigkeithalber dem Departement des Innern zur Bearbeitung zugewiesen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Die von der Schweiz zu übernehmenden Rechtsgrundlagen des Migrations- und Asylpakts der Europäischen Union (EU) umfassen mehrere Verordnungen. Am 17. Mai 2024 hat die EU der Schweiz diese Schengen-Weiterentwicklungen notifiziert. Der Bundesrat hat den Notenaustausch am 14. August 2024 unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung gutgeheissen und am 21. März 2025 die Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1349¹, (EU) 2024/1351² (nachfolgend «AMMR-Verordnung»), (EU)

¹ Verordnung (EU) 2024/1349 der Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148, ABl. L 2024/1349, 22.5.2024.

² Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, Fassung gemäss ABl. L 2024/1351, 22.05.2024.

2024/1356³ (nachfolgend «Überprüfungsverordnung»), (EU) 2024/1358⁴ (nachfolgend «Eurodac-Verordnung») und (EU) 2024/1359⁵ verabschiedet. Um die Neuerungen aufgrund der Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands umzusetzen, wurden das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR 142.20), das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) und das Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 13. Juni 2008 (BPI; SR 361) angepasst. Zur Konkretisierung der Gesetzesänderungen sind Anpassungen in den folgenden Verordnungen des Schweizer Rechts notwendig:

- Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201);
- Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung vom 15. August 2018 (VEV; SR 142.204);
- Verordnung über das Einreise- und Ausreisensystem vom 10. November 2021 (EESV; SR 142.206);
- Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen vom 11. August 1999 (VWWAL; SR 142.281);
- Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (AsylV 1; SR 142.311);
- Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten vom 11. August 1999 (AsylV 3; SR 142.314);
- Visa-Informationssystem-Verordnung vom 18. Dezember 2013 (VISV; SR 142.512);
- Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem vom 12. April 2006 (ZEMIS-Verordnung; SR 142.513);
- Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten vom 6. Dezember 2013 (SR 361.3).

³ Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, Fassung gemäss ABl. L 2024/1356, 22.05.2024.4 Verordnung (EU) 2024/1359 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147, Fassung gemäss ABl. L 2024/1359, 22.5.2024.

⁴ Verordnung (EU) 2024/1358 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zur effektiven Anwendung der Verordnungen (EU) 2024/1351 und (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2001/55/EG sowie zur Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europols auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, Fassung gemäss ABl. L 2024/1358, 22.05.2024.

⁵ Verordnung (EU) 2024/1359 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147, Fassung gemäss ABl. L 2024/1359, 22.5.2024.

Der Kanton Schaffhausen begrüsst es grundsätzlich, dass sich die Schweiz den Bemühungen der EU, die irreguläre Migration nach und innerhalb Europas zu reduzieren, anschliesst. Die Verordnungsanpassungen im Zusammenhang mit der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts betreffen unter anderem auch die polizeilichen Informationssysteme. Soweit dadurch punktuelle Auswirkungen auf die Arbeitsprozesse der Polizeibehörden entstehen, handelt es sich um reine Umformulierungen oder Präzisierungen. Diese sind – wie auch die restlichen zur Diskussion stehenden Verordnungsanpassungen – aus Sicht des Kantons Schaffhausen unproblematisch.

Unabhängig von den zur Diskussion stehenden Verordnungsanpassungen möchten wir auf einige grundsätzliche Vorbehalte betreffend Teilaspekte, bei welchen uns der Vorschlag zur innerstaatlichen Umsetzung noch nicht ausreichend ausgereift zu sein scheint, hinweisen und diesbezüglich die folgenden Präzisierungen beziehungsweise Überlegungen anregen:

- Die Übernahme der AMMR-Verordnung führt im Bereich der Dublin-Haft zu Neuerungen, welche die kantonalen Migrationsbehörden direkt betreffen. Artikel 44 und Artikel 45 AMMR-Verordnung sehen eine kürzere Dublin-Haft und einen neuen Haftgrund vor. Die verkürzte Haftdauer wird in Artikel 76a Absatz 3 AIG umgesetzt. Demnach dauert die Dublin-Vorbereitungshaft neu maximal vier Wochen (Bst. a) und die Dublin-Ausschaffungshaft wird von sechs auf fünf Wochen gekürzt (Bst. c). Da die Vorbereitungshaft von den kantonalen Migrationsbehörden meistens im Zusammenhang mit Kategorie III-Fällen (Drittstaatsangehörige oder Staatenlose über 14 Jahren, die sich unerlaubt in einem Dublin-Mitgliedstaat aufhalten) angeordnet und in eine Dublin-Ausschaffungshaft umgewandelt wird, sobald der Nichteintretensentscheid des Staatssekretariats für Migration (SEM) vorliegt, wird sich insbesondere der Zeitdruck auf die Bundesbehörden verstärken. Diese müssen sicherstellen, dass die Wegweisungsverfügungen nach Zustimmung des entsprechenden Staates zeitnah an die zuständige Migrationsbehörde versendet werden. Die Verkürzung der regulären Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen wird für alle Akteure den Zeitdruck erhöhen. Dies speziell bei Personen, welche nicht kooperieren und bei denen alle Vollzugsstufen bis hin zum Sonderflug angewandt werden müssen. Da die Anpassung dieser Fristen als Entwicklung des Dublin-Besitzstands für die Schweiz zwingend ist, erscheint es uns umso wichtiger, dass die neuen Möglichkeiten im Bereich der Dublin-Haft, welche den Ermessenspielraum für die zuständigen Behörden vergrössern, konsequent genutzt werden. In diesem Zusammenhang regen wir an, den neuen Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 76a AIG) möglichst grosszügig auszulegen und in der

nationalen Gesetzgebung so zu verankern, dass er insbesondere auch bei Personen, welche das System und die Gesellschaft mit ihrer wiederkehrenden Kleinkriminalität vor grosse Herausforderungen stellen, zur Anwendung kommen kann. Ausserdem möchten wir darauf hinweisen, dass die neuen Rechtsgrundlagen als Voraussetzung für die Dublin-Haft nicht mehr eine «erhebliche Untertauchensgefahr», sondern nur noch eine «Fluchtgefahr» voraussetzen. Auch diese Anpassung sollte unseres Erachtens in der nationalen Gesetzgebung derart umgesetzt werden, dass der Ermessensspielraum der zuständigen Behörden ausgeweitet wird.

- Betreffend den in der AMMR-Verordnung geregelten Solidaritätsmechanismus regen wir an, dass die Kantone zwingend in den Entscheidungsprozess des Bundes betreffend eine allfällige Beteiligung an ebendiesem miteinbezogen werden.
- Sofern der infolge der Umsetzung der Eurodac-Verordnung angepasste Artikel 109/ AIG derart zu verstehen ist, dass die durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) aufgegriffenen unbegleiteten Minderjährigen den kantonalen Behörden übergeben werden müssen – Letztere haben eine Vertrauensperson für die Erfassung der biometrischen Daten zu bezeichnen –, gilt es festzuhalten, dass diese Übergabe aus Sicht des Kantons Schaffhausen einen unnötigen Zwischenschritt darstellen würde. Analog dem heute bestehenden Verfahren bei Wegweisungsverfügungen (Art. 64 Abs. 4 AIG) könnte das BAZG sich darauf beschränken, die kantonalen Behörden zu kontaktieren, welche wiederum für den Beizug der Vertrauensperson zuständig wären. Die Erfassung der biometrischen Daten erfolgte durch das BAZG. Generell regen wir an, an der Grenze aufgegriffene Migrantinnen und Migranten, die noch nicht überprüft wurden, nicht an die kantonalen Behörden zu übergeben. Es wäre unseres Erachtens effizienter, dem BAZG diese Kompetenz zu übertragen. Eine Übergabe an die kantonalen Behörden würde zu unnötigen Leerläufen führen und eine Mehrbelastung darstellen. Die Überprüfungen haben rasch zu erfolgen, damit das Rückkehrverfahren gemäss der Rückführungsrichtlinie zeitnah eingeleitet werden kann.
- Die Umsetzung der im Rahmen der Überprüfungsverordnung geregelten Screening-Regulation bedingt eine reibungslose Zusammenarbeit zahlreicher Akteure der unterschiedlichen Staatsebenen. Es ist unseres Erachtens wichtig, dass diese Abläufe gut durchdacht sind und durch Musterprozesse begleitet werden, in deren Erarbeitung alle betroffenen Behörden miteinzubeziehen sind. Administrative Leerläufe und Umwege sollten möglichst vermieden werden. Das SEM hat zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe einberufen. Die Konsequenzen der Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung auf die Ressourcen der kantonalen Behörden lassen sich derzeit jedoch noch nicht abschätzen.

Für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse
Der Departementssekretär

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Aeschbacher', written in a cursive style.

Christoph Aeschbacher

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

23. September 2025

Vernehmlassung zu Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Vernehmlassung zu den Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts Stellung zu nehmen.

1. Allgemeine Bemerkungen

Der Kanton Solothurn hat sich bereits mit Schreiben vom 12. November 2024 grundsätzlich positiv zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt geäußert (vgl. RRB Nr. 2024/1806): Wir begrüßen das Ziel, das Migrations- und Asylsystem im Schengen/Dublin-Raum gerechter, effizienter und krisenresistenter auszugestalten. Ebenso begrüßen wir die Bemühungen der EU, die irreguläre Migration nach und innerhalb Europas zu reduzieren.

Aufgrund der vorgesehenen Kompetenzverteilung rechnen wir jedoch mit einer erheblichen Mehrbelastung der Kantone. Diesbezüglich erwarten wir vom Staatssekretariat für Migration SEM, dass es sich für eine praktikable Umsetzung der Vorgaben einsetzt und diesem Anliegen auch in seinen Weisungen Rechnung trägt. Die Kantone sind bei der Ausgestaltung der Weisungen zwingend einzubeziehen. Zudem erachten wir eine Entschädigung durch den Bund als angezeigt, wenn den Kantonen aufgrund der Übernahme der Schengen-Weiterentwicklung zusätzliche Vollzugsaufgaben zufallen. Im Übrigen schliessen wir uns vollumfänglich der Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten vom 5. August 2025 an.

2. Bemerkungen zu einzelnen Verordnungsentwürfen

2.1. Verordnung über die Einreise und die Visumserteilung (VEV)

Die Anpassung ist eine Folge des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der EU-Überprüfungsverordnung. Das verfolgte Ziel eines einheitlichen Überprüfungsverfahrens begrüßen wir nach wie vor (vgl. RRB Nr. 2024/1806): Drittstaatenangehörige, die beim Überschreiten der Schengen-Aussengrenze die Einreisevoraussetzungen gemäss dem Schengener Grenzkodex (SGK) nicht erfüllen, sind neu einer standardisierten Identitäts-, Sicherheits- und Gesundheitskontrolle zu unterziehen. Folgerichtig wird der Polizei zur Aufgabenerfüllung

Zugriff auf das Visa-Informationssystem erteilt (Art. 11 Abs. 1 Bst. g E-Visa-Informationssystem-Verordnung, VISV). Der fristgebundene Vollzug (je nach Konstellation innert sieben bzw. drei Tagen) stellt für die Polizei eine erhebliche Herausforderung dar und hat einen organisatorischen und faktischen Mehraufwand zur Folge (Erläuterungen, S. 33 und S. 36 ff.). Auch die umfassenden Informationspflichten nach Art. 68a E-VEV, die Transportdienste (Art. 68b und Art. 68c E-VEV) sowie die biometrische Erfassung bedeuten für die Polizei einen erheblichen Mehraufwand. Dieser kann mit den bestehenden personellen Ressourcen nicht bewältigt werden.

Betreffend Gesundheitskontrolle erwarten wir vom Bund, dass er sich auf EU-Ebene für eine pragmatische Lösung einsetzt, so dass diese nur dann obligatorisch ist, wenn eine Person offensichtlich krank ist oder nach einer medizinischen Betreuung verlangt. Auch diesbezüglich schliessen wir uns vollumfänglich der Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten vom 5. August 2025 an.

Im Zusammenhang mit dem Überprüfungsformular (Art. 68d E-VEV) soll den kantonalen Vollzugsbehörden ein einheitliches nationales Formular zur Verfügung gestellt werden, das direkt vom SEM aktualisiert wird. Die zweite Variante, wonach die kantonalen Behörden eigenständig für die Entwicklung, Bereitstellung und Aktualisierung ihrer jeweiligen Prüfungsformulare verantwortlich sind (vgl. Erläuterungen, S. 37), lehnen wir ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Sandra Kolly
Frau Landammann

sig.
Yves Derendinger
Staatsschreiber

Staatskanzlei, Regierungskanzlei, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Herr Beat Jans
Bundesrat
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 23. September 2025
Nr. 510

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf für verschiedene Verordnungsanpassungen im Zusammenhang mit der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts und teilen Ihnen mit, dass wir mit den vorgeschlagenen Anpassungen grundsätzlich einverstanden sind. Wir bitten Sie indessen, für die weiteren Rechtsetzungsarbeiten folgende Bemerkungen zu berücksichtigen:

1. Erläuternder Bericht, Ziff. 4.2.2

Im erläuternden Bericht wird festgehalten, dass die Umsetzungsfragen bezüglich der Gesundheitskontrolle gemäss Art. 12 der Überprüfungsverordnung der EU noch nicht geklärt sind. Offen bleibt insbesondere, ob diese Überprüfung systematisch in jedem Fall oder lediglich bei entsprechenden Anzeichen erfolgen soll und durch wen diese durchzuführen ist. Sollte eine Delegation dieser Aufgaben an die kantonalen Polizeibehörden vorgesehen sein, hätte dies einen erheblichen personellen und organisatorischen Mehraufwand zur Folge. Da die Prozesse hierzu derzeit noch nicht bekannt sind, ist eine Einschätzung der Praxistauglichkeit, insbesondere auch im Zusammenspiel mit weiteren beteiligten Behörden, nicht möglich. Nach unserer Auffassung ist es zwingend erforderlich, dass das Staatssekretariat für Migration (SEM) zusammen mit den kantonalen Migrationsbehörden diese Verfahrensschritte und die operativen Prozesse definiert.

2. ZEMIS-Verordnung (SR 142.513)

Gemäss Anhang 1 der geltenden ZEMIS-Verordnung verfügen die Polizeibehörden nebst der Abfragemöglichkeit auch über Bearbeitungsrechte in verschiedenen Datenfeldern, etwa zu PCN, Datum der biometrischen Erfassung, Zwangsmassnahmen und

2/2

Rückführungen. In der Praxis besteht für die Kantonspolizei Thurgau jedoch keine Möglichkeit, Einträge oder Änderungen im ZEMIS vorzunehmen. Sämtliche Rapporte zu ausländischen Personen werden an das Migrationsamt übermittelt, das die notwendigen Einträge im ZEMIS vornimmt. In der Praxis hat sich bewährt, diese Kompetenz ausschliesslich beim Migrationsamt zu belassen. So besteht eine klare Verantwortlichkeit, und es kann eine einheitliche Datenqualität sichergestellt werden. Wir sprechen uns dafür aus, diesen Prozess beizubehalten und keine neuen Bearbeitungsrechte für die Kantonspolizei einzuführen.

3. Entry-/Exit-System (EES)

Das EES soll ab Oktober 2025 in Betrieb gehen. Der Zusatzaufwand für die Kantonspolizei, insbesondere für die dafür zuständige Fachstelle, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt noch nicht verlässlich beziffern. Nach aktuellem Kenntnisstand dürfte sich dieser jedoch im überschaubaren Rahmen bewegen. Es ist sicherzustellen, dass das SEM die Auswirkungen und Abläufe frühzeitig kommuniziert, damit die Kantone rechtzeitig die nötigen personellen und technischen Vorkehrungen treffen können.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber



Numero
4548

sl

0

Bellinzona
24 settembre 2025

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFGP
Palazzo federale ovest
3000 Berna

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
(word e pdf)

Procedura di consultazione concernente le modifiche di ordinanze a seguito del recepimento del Patto sulla migrazione e l'asilo UE

Gentili Signore, egregi Signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 20 giugno 2025 in merito alla summenzionata procedura di consultazione. La modifica delle menzionate ordinanze è stata esaminata dall'Ufficio cantonale della migrazione (UM) della Sezione della popolazione (SP) e dalla Polizia cantonale.

Ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

In generale, comprendiamo e concordiamo con la necessità della proposta di modifica legislativa in parola, inerente questi specifici ambiti delle Ordinanze toccate che hanno richiesto di essere adeguati, a seguito delle modifiche già intervenute della Legge sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI), della Legge sull'asilo (LAsi) e della Legge sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP), resesi necessarie ai fini dell'attuazione delle novità risultanti dallo sviluppo dell'acquis di Schengen / Dublino.

Le modifiche in esame derivano infatti dalla necessità di adeguare diverse Ordinanze a seguito della recezione nel diritto interno del Patto UE sulla migrazione sull'asilo, che ha lo scopo di ridurre la migrazione irregolare verso l'Europa o lo Spazio Schengen Dublino e la migrazione secondaria all'interno nonché ripartire i richiedenti l'asilo in modo solidale e proporzionale all'interno dell'UE. Un miglior controllo della migrazione irregolare dovrebbe apportare vantaggi anche per il nostro Cantone.

Tuttavia lo scrivente Governo, come già espresso nella RG n. 5489 del 13 novembre 2024, continua a nutrire riserve in merito al trasferimento generalizzato ai Cantoni dei

compiti derivanti dall'attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo dell'UE. In tale contesto, si ribadisce quindi l'importanza che i Cantoni vengano coinvolti tempestivamente e regolarmente nella definizione dei processi.

Il progetto in consultazione rimane critico in quanto continua ad attribuire in misura preponderante alle autorità cantonali le competenze di esecuzione, senza prevedere un adeguato e sostanziale coinvolgimento delle autorità federali. Come già rilevato nella procedura precedente (cfr. RG n. 5489 del 13 novembre 2024), qui integralmente richiamate, riteniamo fondamentale che vi sia una ripartizione più equilibrata dei compiti tra Confederazione e Cantoni. In alternativa, occorrerebbe quantomeno tenere debitamente conto della situazione specifica dei Cantoni fortemente esposti alla pressione migratoria, quali i Cantoni di frontiera: per questi, l'Autorità federale potrebbe assumersi, quantomeno parzialmente, l'onere finanziario legato ai controlli.

Con riferimento alla particolare situazione del Canton Ticino, si rammenta che il nostro territorio, quale principale punto di accesso all'asse nord-sud, risente in misura significativa della pressione migratoria proveniente dal confine con l'Italia. Tale condizione rende ancora più gravosa l'attribuzione unilaterale di nuovi compiti ai Cantoni.

Infine, relativamente al progetto AFIS 2026, si rileva che le autorità cantonali dovranno dotarsi di nuova attrezzatura per il rilevamento delle immagini del volto, con conseguenti oneri finanziari a carico dei Cantoni.

2. Adeguamenti di ordinanze a seguito del decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli scambi di note tra la Svizzera e l'UE concernenti il recepimento del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (regolamento AMMR)

A titolo introduttivo si osserva che l'Esecutivo cantonale di principio concorda con le modifiche proposte in questo contesto, salvo puntuali osservazioni riportate in seguito.

2.1 Modifica dell'Ordinanza 1 sull'asilo (OAsi 1; RS 142.311)

Ad art. 20b bis – Registrazione audio nella procedura Dublino

Il Governo cantonale concorda con l'introduzione di questo disposto che esplicita il contenuto dell'art. 22 par 7 AMMR sul fatto che il colloquio personale deve essere oggetto di una registrazione audio e di un relativo rapporto. Pertanto, con il cpv. 1 di questo articolo si precisa che la registrazione su supporto audio concerne solo il colloquio per l'avvio di una procedura di presa a carico Dublino, mentre il cpv. 2 del medesimo disposto indica i casi in cui si può rinunciare alla registrazione audio, ovvero in caso di esplicita rinuncia dell'interessato oppure a causa di una carcerazione o di un soggiorno in ospedale.

Fermo restando che tale compito resti di competenza federale e da espletare direttamente nei Centri federali di asilo (CFA).

2.2 Modifica dell'Ordinanza 3 sull'asilo (OAsi 3; RS 142.314)

Ad art. 6c – Registrazione dei dati comunicati prima del trasferimento nello Stato Dublino

La novella legislativa proposta comporta la precisazione che i dati medici dell'interessato a disposizione della SEM saranno registrati in eRetour in vista del trasferimento Dublino. A riguardo si precisa pure che questi dati vengono cancellati dopo 12 mesi che la persona ha lasciato la Svizzera o che è stato accertato il passaggio alla clandestinità.

Ad. Art. 11e Registrazione audio nella procedura Dublino

Il Consiglio di Stato (CdS) concorda sulla necessità di questo nuovo articolo allo scopo di regolare le modalità della registrazione audio nella procedura Dublino.

2.3 Modifica dell'Ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE; RS 142.281)

Ad art. 15o^{bis} - Scambio d'informazioni sullo stato di salute prima del trasferimento nello Stato Dublino competente

L'introduzione di questo disposto viene riconosciuto dall'Esecutivo cantonale di fondamentale importanza, poiché precisa, per le Autorità cantonali incaricate dell'esecuzione del rinvio, che la SEM è l'Autorità competente per trasmettere allo Stato Dublino competente le informazioni sullo stato di salute della persona interessata. Inoltre, viene indicato che per la trasmissione dei dati medici ci vuole il consenso dell'interessato, eccezion fatta se necessaria per proteggere la salute e la sicurezza pubbliche o tutelare interessi vitali della persona interessata o di terzi. Infine, viene precisato che se durante la procedura emergono dei problemi di salute, l'Autorità cantonale viene informata dalla SEM tramite il considerando contenuto nella decisione SEM di cui ne riceve copia.

3. Modifiche di ordinanze a seguito del decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento Eurodac

Il CdS riconosce la necessità a che le disposizioni afferenti al ruolo degli esperti in dattiloscopia e in immagini del volto sono aggiornate per tenere conto dei nuovi meccanismi di confronto automatico in Eurodac. Questi aggiornamenti comportano pertanto delle modifiche corrispondenti dell'OAsi 3 e dell'OASA. In effetti con queste modifiche le Autorità elvetiche potranno usufruire della nuova possibilità di trasmettere i dati di cittadini di Stati terzi soggiornanti illegalmente tenuti a lasciare la Svizzera e lo Spazio Schengen ai fini del loro rimpatrio, agevolando così le operazioni in vista del loro allontanamento.

Modifica dell'Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201)

Ad art. 87 cpv. 1 lett. b

Nell'ambito dei dati biometrici che possono essere rilevati e registrati nel quadro dell'identificazione, si è reso necessario sostituire il termine "fotografie" con «immagini del volto», ritenuto che solo le immagini del volto digitalizzabili consentono il confronto dei dati con AFIS, per identificare i cittadini di Stati terzi.

Ad art. 88a cpv. 1^{bis}

Considerato che attualmente la LStrl prevede il ricorso a una persona di fiducia per gli stranieri minorenni non accompagnati solo durante la procedura di allontanamento (art. 64 cpv. 4 LStrl) mentre che l'articolo 109I capoverso 2 D-LStrl prevede la nomina senza indugio di una persona di fiducia che difenda gli interessi dello straniero minorenne non accompagnato già durante il rilevamento dei dati biometrici, si rende necessario introdurre questo nuovo capoverso. Lo stesso precisa che i minorenni non accompagnati soggiornanti illegalmente in Svizzera o che hanno attraversato illegalmente le frontiere esterne devono essere accompagnati da una persona di fiducia al momento della registrazione dei dati Eurodac. La nomina di questa figura comporterà sicuramente degli aggravii in termine di personale per le Autorità cantonali che dovranno operare questa scelta, qualora la gestione dei casi dei minori non sia stata coordinata con l'Ufficio federale delle dogane della sicurezza dei confini (UDSC).

Conformemente all'art. 9 LStrl, i Cantoni eseguono il controllo delle persone sul loro territorio, fatte salve le competenze dell'UDSC. I Cantoni possono pertanto coordinarsi con l'UDSC in merito alla gestione organizzativa dei casi di minori non accompagnati intercettati dall'UDSC (cfr. Messaggio 25.037 del 21 marzo 2025, FF 2025 1478, pag. 158-159), favorendo così una trattazione più efficiente delle situazioni.

Per quanto concerne gli inevitabili oneri supplementari a carico dei Cantoni, si prende atto della posizione del Consiglio federale di non prevedere alcun indennizzo finanziario. Ciononostante, lo scrivente Consiglio auspica una particolare attenzione nei confronti dei Cantoni di frontiera, maggiormente esposti ai flussi migratori e per i quali l'Autorità federale potrebbe farsi carico, perlomeno in parte, degli oneri legati ai controlli, siano essi di natura operativa o finanziaria.

3.1 Modifica dell'Ordinanza 3 sull'asilo (OAsi 3; RS 142.314)

Ad art. 1a – Sistemi d'informazione

Nel cpv. 2 di questo articolo è stato necessario precisare il ruolo della SEM ovvero il fatto che la menzionata Autorità federale partecipa alla gestione di Eurodac nel quadro dei propri compiti nel settore degli stranieri e dell'asilo.

Ad art. 5 cpv. 1 lett. b

Siccome i dati biometrici di cui al nuovo regolamento Eurodac comprendono le immagini del volto, e ritenuto che questo disposto definisce i dati biometrici utilizzati nel settore dell'asilo, in particolare in relazione a Eurodac, è necessario di sostituire il termine «fotografia» con «immagine del volto».

3.2 Modifica dell'Ordinanza concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (ordinanza SIMIC; RS 142.513);

Nessuna osservazione

3.3 Modifica dell'Ordinanza sul trattamento dei dati segnaletici di natura biometrica (RS 361.3)

Nessuna osservazione

4. Adeguamenti di ordinanze a seguito del decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento sugli accertamenti

Considerata la portata del regolamento sugli accertamenti, lo scrivente Governo ribadisce quanto già affermato nella sua presa di posizione precedente (cfr. RG n. 5489 del 13 novembre 2024) e rimarca l'importanza di avere una procedura di accertamento uniforme. In merito a ciò, la proposta del Consiglio federale di prevedere un effettivo sostegno da parte della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e la redazione, da parte di quest'ultima, di direttive che possano fungere da linee guida, viene accolta favorevolmente (cfr. Messaggio 25.037 del 21 marzo 2025, FF 2025 1478, pag. 219). Dette istruzioni consentiranno infatti alle varie autorità di applicare in modo uniforme il regolamento sugli accertamenti, assicurando così il necessario coordinamento.

Si prende atto della modifica al disegno di legge, che prevede ora l'attribuzione delle competenze in materia di accertamenti alle "autorità cantonali competenti" al posto delle "autorità cantonali e comunali di polizia" (cfr. Messaggio 25.037 del 21 marzo 2025, FF 2025 1478, cap. 6.2.3, pag. 226): ciò consentirà una distribuzione dei compiti più equilibrata all'interno dei Cantoni. Tuttavia, tale provvedimento non appare idoneo a risolvere le criticità già evidenziate: invero, per le Autorità cantonali coinvolte l'adeguamento richiesto comporterà in ogni caso maggiori oneri in termini finanziari e di impiego di risorse umane.

4.1 Modifica concernente l'Ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV; RS 142.204)

Ad art. 68a – Informazioni sugli accertamenti

Questo nuovo disposto si rende necessario per disciplinare le condizioni della trasmissione di informazioni agli stranieri sottoposti ad accertamenti. L'autorità competente per gli accertamenti informa gli stranieri circa lo scopo, la durata e le singole fasi degli accertamenti (cpv. 1 lett. a) e circa i risultati degli stessi (cpv. 1 lett. b). Inoltre, le persone interessate devono essere informate del loro diritto di presentare una domanda d'asilo (cpv. 1 lett. c). Infine, le Autorità competenti devono informare le persone interessate dei loro diritti e obblighi durante gli accertamenti, nello specifico, dell'obbligo di collaborare (art. 9b cpv. 3 e 9c cpv. 3 D-LStrl, art. 21a cpv. 4 e 26 cpv. 1 quater LAsi) e dei loro diritti conformemente alla LPD (cpv. 1 lett. d).

Si prende atto che la SEM fornirà alle autorità cantonali competenti tutti i formulari e la documentazione necessari a garantire un'informazione uniforme. A tale riguardo, si auspica che sia l'Autorità federale a curare l'aggiornamento costante di tali documenti e a garantirne la facile accessibilità, così da assicurare una documentazione omogenea e valida per l'intero territorio nazionale.

Ad art. 68d - Modulo per gli accertamenti

In un'ottica di gestione uniforme dei flussi migratori, l'Esecutivo cantonale considera più efficace l'opzione secondo cui sia la SEM ad elaborare un modulo nazionale per gli accertamenti, lo aggiorni regolarmente e lo renda disponibile alle autorità competenti nelle lingue necessarie.

Si ritiene inoltre opportuno che tale documento venga archiviato nel sistema automatizzato degli incarti personali e della documentazione (eDossier) del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) della SEM. Come indicato nel rapporto esplicativo (cfr. pag. 37), questa soluzione garantirebbe il vantaggio di rendere disponibili in tempi rapidi tutte le informazioni necessarie agli uffici coinvolti.

4.2 Modifica dell'Ordinanza 1 sull'asilo (OAsi 1; RS 142.311)

Ad art. 8 cpv. 2

L'Esecutivo cantonale accoglie favorevolmente il fatto che il richiedente l'asilo deve annunciarsi entro 24 ore al Centro della Confederazione cui è stato assegnato conformemente all'articolo 24 LAsi o presso un Centro a gestione cantonale o comunale secondo l'articolo 24d LAsi. In effetti questa modifica ha per scopo che tra la notifica o il rintraccio della persona interessata e l'inizio degli accertamenti in un Centro competente intercorra il minor tempo possibile, con seguenti benefici per l'economia processuale della procedura d'asilo, che potrà così concludersi in tempi più brevi.

4.3 Modifica dell'Ordinanza sul sistema di ingressi/uscite (OEES; SR 142.206)

Nessuna osservazione

4.4 Modifica dell'Ordinanza VIS (OVIS; RS 142.512);

Nessuna osservazione

5. Conclusioni

Vi ringraziamo per averci dato la possibilità di prendere posizione nell'ambito della procedura di consultazione in oggetto.

Considerata la portata del regolamento sugli accertamenti, si accoglie favorevolmente il fatto che la SEM stia attuando degli standard nel quadro di una direttiva, sotto forma di linee guida: tali istruzioni permetteranno infatti alle diverse autorità coinvolte di applicare in modo uniforme il regolamento sugli accertamenti, garantendo così il necessario

coordinamento. Si sottolinea a tal proposito come un'efficace attuazione dipenda dalla collaborazione completa di tutti gli attori coinvolti.

In questo contesto a mente dell'Esecutivo cantonale occorre inoltre ribadire, specificatamente allo sviluppo del formulario per gli accertamenti, che l'opzione più appropriata per tutte le realtà cantonali sia quella a che la SEM allestisca un unico modulo base per gli accertamenti nei CFA e provveda ad aggiornarlo puntualmente, per poi metterlo a disposizione delle autorità competenti nelle lingue necessarie. Ciò al fine di garantire una versione unitaria dello stesso in uso a tutti i Cantoni elvetici.

Nondimeno, si ribadisce come una ripartizione più equilibrata dei compiti e degli oneri tra Confederazione e Cantoni non sarebbe in contrasto con i nuovi regolamenti europei, i quali non impongono che determinate responsabilità siano attribuite esclusivamente alle autorità cantonali.

Lo scrivente Consiglio osserva con dispiacere come permanga la tendenza dell'Autorità federale a trasferire ai Cantoni specifiche competenze, con il conseguente onere economico, senza prevedere alcuna forma di compensazione, perlomeno parziale, nemmeno a quei Cantoni – in particolare quelli di frontiera – che devono far fronte in misura maggiore alla gestione dei flussi migratori.

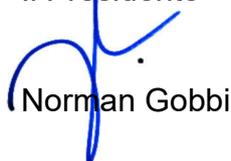
Dal punto di vista economico, si osserva che il progetto AFIS 2026, analogamente al progetto Eurodac, presuppone che le autorità cantonali dispongano dell'attrezzatura necessaria per il rilevamento delle impronte digitali e delle immagini del volto. I costi per l'acquisto di nuovi apparecchi saranno quindi a carico delle autorità cantonali. Poiché tali costi non sono ancora quantificabili con precisione, l'Esecutivo cantonale non è al momento in grado di esprimersi sulle relative conseguenze finanziarie.

Da ultimo, in questo contesto, si invita già sin d'ora l'Autorità federale a rivedere la propria posizione prevedendo una somma compensatoria, anche a copertura parziale, dei costi per l'acquisto dei citati nuovi apparecchi da parte dei Cantoni, per non lasciare interamente a quest'ultimi il relativo onere pecuniario.

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Norman Gobbi

Il Cancelliere



Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch)
- Polizia cantonale (polizia-segr@polca.ti.ch; servizio.giuridico@polca.ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet

Herr Bundesrat
Beat Jans
Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Elektronische Zustelladressen:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Altdorf, 26. September 2025

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2024 unterbreitet uns das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD diverse Verordnungsanpassungen zur Stellungnahme. Für diese Möglichkeit bedanken wir uns.

Die bereits zu einem früheren Zeitpunkt zur Vernehmlassung unterbreiteten Gesetzesänderungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts bedürfen zusätzlicher Ergänzungen und Präzisierungen auf Verordnungsstufe. Folgende Verordnungen sind betroffen:

- Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201);
- Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV; SR 142.204);
- Verordnung über das Einreise- und Ausreisensystem (EESV; SR 142.206);
- Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL; SR 142.281);
- Asylverordnung 1 (AsylV 1; SR 142.311);
- Asylverordnung 3 (AsylV 3; SR 142.314);

- Visa-Informationssystem-Verordnung (VISV; SR 142.512);
- Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung; SR 142.513),
- Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten (SR 361.3).

Die Verordnungsanpassungen sind aufgrund der Übernahme und Umsetzung von drei EU-Verordnungen (AMMR-, Eurodac- sowie Überprüfungsverordnung) angezeigt.

1. Die Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung aufgrund der Verordnung (EU) 2024/1351 über das Asyl- und Migrationsmanagement (**AMMR-Verordnung**):

Die AMMR-Verordnung regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die Solidarität zwischen den EU-Staaten und ist nur teils bindend für die Schweiz. Die grössten Auswirkungen ergeben sich auf Bundesebene betreffend der Sicherstellung der neuen Anhörungen im Dublin Verfahren. Die Übernahme ist nötig, um dem europäischen Dublin-System Rechnung zu tragen. Deshalb befürwortet der Kanton Uri die Verordnungsanpassungen bezüglich der Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung.

2. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten (**Eurodac-Verordnung**)

Die revidierte Eurodac-Verordnung ist eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands. So wird unter anderem das Mindestalter der Registrierung von 14 Jahre auf sechs Jahre herabgesetzt, es werden weitere notwendige Daten als bisher erfasst, sowie die Grundlage einer künftigen Interoperabilität der europäischen Datenbanken geschaffen. Ein Augenmerk ist im Rahmen der aktiven Umsetzung auf die personellen und materiellen Ressourcen zu halten, welche sich durch die zusätzlichen Datenerfassungen für die Kantone ergeben werden. Es ist sicherzustellen, dass die notwendigen Systeme den zuständigen Behörden zugänglich sind. Grundsätzlich ist die Übernahme jedoch gänzlich zu befürworten.

3. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der **Überprüfungsverordnung**

Im Rahmen des neuen EU-Migration- und Asylpaktes wird ein Überprüfungsverfahren an den Schengen-Aussengrenzen vorgesehen. Jene beinhaltet die Identifizierung und Registrierung der Personen, einen Abgleich der einschlägigen EU-Datenbanken sowie eine vorläufige Gesundheitsprüfung. Sofern diese Überprüfungen nicht an den Grenzen stattfinden, sind sie im Binnenraum nachzuholen. Betreffend das Überprüfungsformular erlauben wir uns, Variante eins im Sinne eines nationalen einheitlichen Überprüfungsformulars zu bevorzugen. Die breite Erfassung und Registrierung innerhalb des Binnenraumes werden zu einem Mehraufwand führen, sind im Rahmen der Notwendigkeit der Übernahme jedoch begründet.

Zusammenfassend ist die Übernahme der EU-Verordnungen für die weitere europäische Zusammenarbeit und Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands notwendig. Die Anpassungen der nationalen Verordnungen verankern die dazu notwendigen Änderungen. Die Verordnungsanpassungen sind entsprechend zu befürworten.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anregungen in die weiteren Arbeiten einfließen zu lassen.

Freundliche Grüsse

Volkswirtschaftsdirektion



Urban Camenzind, Regierungsrat

Elektronische Zustellung (PDF- und Word-Version) an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur le Conseiller fédéral
Beat Jans
Chef du Département fédéral de justice et
police (DFJP)
Palais fédéral ouest
3003 Berne

*Envoi par courriel à (word et pdf) :
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch*

Réf. : 25_COU_5302

Lausanne, le 1^{er} octobre 2025

Consultation sur le projet de modifications d'ordonnances en raison de la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat vaudois vous remercie de l'avoir invité à se déterminer sur le projet cité en titre.

Compte tenu du principe de reprise obligatoire des développements de l'acquis de Schengen et Dublin, il prend acte de la modification des bases légales de droit interne en lien avec le Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile et se montre globalement favorable.

A titre liminaire, le Conseil d'Etat relève que de nombreux aspects en lien avec la saisie dans Eurodac et la mise en œuvre des mesures de filtrage ne sont pas encore réglés, y compris au niveau européen. Il réserve en particulier sa position quant aux conséquences organisationnelles et financières de la future ordonnance Eurodac, laquelle fera l'objet d'une prochaine consultation.

Le Conseil d'Etat tient néanmoins d'ores et déjà à faire part de sa préoccupation au sujet des nombreuses tâches supplémentaires qui incomberont inévitablement aux autorités cantonales en application des nouveaux règlements Eurodac et sur le filtrage.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat constate que le volume de données à enregistrer dans la base de données Eurodac va considérablement augmenter, dès lors que tous les étrangers en situation irrégulière ou relevant du domaine de l'asile devront faire l'objet d'une saisie, et ce dès l'âge de 6 ans (au lieu de 14 ans actuellement). La charge de travail qui en résulte exercera - à n'en pas douter - une pression importante sur les ressources des autorités cantonales de police et de migration, même si le nombre de personnes concernées est aujourd'hui difficile à évaluer.

En outre, la prise d'image faciale, comme nouvelle donnée biométrique à enregistrer dans Eurodac, engendrera une tâche supplémentaire pour les autorités concernées. Elle nécessitera également l'achat de matériel adéquat (probablement des cabines biométriques) dont le coût élevé incombera aux cantons.

Finalement, le Conseil d'Etat s'interroge sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions en lien avec le Règlement sur le filtrage. Le contrôle sanitaire et l'examen préliminaire de vulnérabilité interpellent en particulier le Conseil d'Etat, qui s'inquiète des délais extrêmement courts dans lesquels ces contrôles devront être réalisés. A ce titre, ils représentent un réel défi logistique et de coordination entre les différents intervenants cantonaux.

En conclusion, le Conseil d'Etat constate que les nouvelles obligations, en lien avec les modifications légales proposées, auront de lourdes conséquences financières pour le Canton, bien que celles-ci soient encore difficiles à estimer. Il est d'avis que l'accumulation de nouvelles tâches induites par les développements des acquis de Schengen et Dublin pose avec toujours plus de pertinence la question d'une compensation financière de la Confédération aux cantons.

En vous remerciant de l'attention portée à ses déterminations, le Conseil d'Etat vaudois vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de ses sentiments respectueux.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Michel Staffoni

Copies

- OAE
- SPOP



Monsieur
Beat Jans
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral de justice et
police
3003 Berne



vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Notre réf. SPM / sti / cmt

Date - 1 OCT. 2025

Procédure de consultation relative aux modifications d'ordonnances en raison de la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Gouvernement valaisan vous remercie de l'avoir consulté au sujet des modifications d'ordonnances rendues nécessaires par la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile.

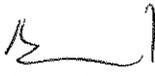
Comme nous l'avions déjà relevé dans notre prise de position lors de la consultation relative aux modifications de loi, nous nous réjouissons du fait que la Suisse se rallie aux efforts de l'Union européenne afin de réduire la migration irrégulière vers et au sein de l'Europe. Nous partageons cependant toujours les mêmes préoccupations que celles déjà exprimées, en particulier concernant l'augmentation des charges et des tâches qui devront être assumées par les cantons.

Nous tenons néanmoins à exprimer notre reconnaissance pour le travail accompli dans ce dossier complexe. En effet, compte tenu de l'obligation de reprise liée à l'acquis Schengen, la mise en œuvre de ces dispositions apparaît inévitable.

Nous vous remercions de l'attention portée à la présente prise de position et vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président


Mathias Reynard



La chancelière


Monique Albrecht

Copie à vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Département fédéral de justice et police
DFJP
Monsieur le Conseiller fédéral Beat Jans
Palas fédéral
CH-3003 Berne

Par courrier électronique :
vernehmlassungenSBRE@sem.admin.ch

Berne, le 15 octobre 2025

Modification d'ordonnances en raison de la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile

Réponse de l'UDC Suisse à la procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Mesdames et Messieurs,

L'UDC Suisse vous remercie de l'avoir consultée au sujet de l'objet cité en titre. Après avoir examiné les détails du projet, elle a l'avantage de se prononcer comme suit :

L'UDC Suisse s'étant déjà opposée à la reprise du pacte de l'UE sur l'asile et en particulier du mécanisme de solidarité, elle rejette fermement le projet proposé. Bureaucratique, coûteux et contraire à la constitution, le projet ne peut être accepté : il s'agit encore une fois d'un exemple de ce que signifie en réalité la reprise dynamique (automatique) du droit de l'Union européenne.

Le projet proposé vise à mettre en œuvre la reprise du pacte de l'Union européenne (UE) sur la migration et l'asile ainsi que les modifications légales y relatives, dans la loi sur les étrangers et l'intégration, la loi sur l'asile et la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération.

L'UDC Suisse s'est d'ores et déjà fermement opposée à l'approbation et à la mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des règlements en question. Outre des aspects relevant du développement de l'acquis Schengen, il s'agissait de s'associer de manière volontaire au mécanisme dit "de solidarité".

L'UDC rappelle donc qu'elle refuse la base légale instaurant un nouveau crédit-cadre "Solidarité Schengen/Dublin" (art. 113a et art. 114 AP-LAsi). Elle relève qu'il est choquant de voir le Conseil fédéral se moquer ainsi de la volonté populaire exprimée dans les urnes en 2014 et vouloir s'approprier le droit de faire venir plus encore d'immigrés dans les conditions actuelles de crise migratoire. Il est tout aussi choquant de prévoir que de "petits groupes" de requérants pourraient être acceptés par le Département fédéral de justice et police – chaque groupe de 100 personnes coûtant d'après le Conseil fédéral 10 millions de francs à la Confédération sans même prendre en compte les frais de personnel supplémentaires. Se lier volontairement au mécanisme de solidarité est inacceptable et brade la souveraineté de notre pays en matière migratoire dans le but avoué de faire bonne figure.

En ce qui concerne les ordonnances de mise en œuvre, l'UDC Suisse rappelle une fois encore que, loin de constituer une décharge administrative, les nouvelles réglementations engendreront des coûts supplémentaires, comme le Conseil fédéral lui-même le reconnaît dans son rapport explicatif. Il est par ailleurs à déplorer que de nouvelles obligations lourdes soient imposées, telles que la mise à disposition d'une personne de confiance pour les mineurs non accompagnés dès la saisie des données biométriques plutôt qu'au stade de l'expulsion.

En outre, l'UDC relève une récente jurisprudence du Tribunal administratif fédéral selon laquelle les pays de l'Union européenne ne pouvaient plus être, en tant que tels, considérés comme des pays tiers sûrs en matière d'asile. Cet exemple récent, qui entre en contradiction directe avec l'article 6a, al. 2 LA_{asi}, démontre l'échec du système proposé avant même qu'il ne soit adopté: les concessions vont à sens unique et les quelques maigres garanties supposées aider la Suisse dans sa gestion des excès migratoires ne sont pas même applicables dans la réalité.

L'UDC Suisse réitère son opposition à la reprise du pacte de l'UE sur l'asile et en particulier du mécanisme de solidarité. Pour le surplus, elle renvoie à sa réponse à la consultation correspondante, étant entendu que l'objet parlementaire n'a pas encore été adopté au moment de la rédaction de la présente prise de position.

Réitérant ses remerciements de l'avoir associée à cette consultation, l'UDC Suisse vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de sa considération.

Avec nos meilleures salutations

UNION DÉMOCRATIQUE DU CENTRE

Le président du parti

Le secrétaire général



Marcel Dettling
Conseiller national



Henrique Schneider



GRÜNE Schweiz

Lucie Jakob

Waisenhausplatz 21

lucie.jakob@gruene.ch

031 511 93 21

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3000 Bern

Per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 08.10.2025

Vernehmlassung zu Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit der im Titel genannten Vernehmlassung haben Sie die GRÜNEN zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Einladung und äussern uns im Folgenden zu den für uns wichtigsten Punkten.

Allgemeine Anmerkungen

Die GRÜNEN haben sich bereits in der Vernehmlassung zu den Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit der Übernahme des europäischen Migrations- und Asylpakts geäussert und dort fundamentale Kritik geäussert. Der europäische Migrations- und Asylpakt bringt keine Verbesserungen, sondern verschlimmert die unerträgliche Situation von Geflüchteten an den europäischen Aussengrenzen weiter und schwächt dazu noch die Rechtsstellung der Schutzsuchenden. Dies gilt aus Sicht der GRÜNEN weiterhin, weshalb wir den Migrations- und Asylpakt grundsätzlich ablehnen.

Bei der vorliegenden Vernehmlassung erachten die GRÜNEN es zudem als problematisch, dass diese eröffnet wurde, bevor die Gesetzesänderungen vom Parlament abschliessend beraten worden waren. Wir verweisen daher ebenfalls auf unsere Forderungen in der [Vernehmlassungsantwort zu den Gesetzesänderungen](#), die vom Bundesrat nur zu geringen Teilen berücksichtigt wurden.

Grundsätzlich sollten im europäischen Migrations- und Asylrecht der Schutz von Menschen auf der Flucht sowie die Wahrung der Menschenrechte im Vordergrund stehen und nicht sicherheitspolitische Überlegungen. Geflüchtete sollen nicht als Gefahrenquelle betrachtet werden. Der Pakt fokussiert jedoch aus unserer Sicht zu stark auf letzteren Aspekt. Umso wichtiger ist es aus Sicht der GRÜNEN, dass die Schweiz die wenigen Spielräume für Verbesserungen nutzt, die sich ihr bei der Umsetzung des Paktes bieten. Im Folgenden werden die Vorschläge der GRÜNEN präsentiert, wie diese Spielräume bei den Verordnungsänderungen berücksichtigt werden könnten.

Zu den Verordnungsänderungen im Detail

1. Anpassungen aufgrund der Übernahme der AMMR-Verordnung

1.1. Selbsteintritte

Die Anpassungen im Rahmen der AMMR-Verordnung verschärfen die bereits vorhandenen Probleme des Dublin-Systems. Der ursprüngliche Einreisestaat wird noch häufiger für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig sein, was die Asylsysteme in diesen Ländern überfordern und somit noch grösseres Leid an den Aussengrenzen zur Folge haben wird. **Die GRÜNEN fordern aus diesem Grund die Festschreibung eines verbindlichen Kriterienkatalogs für zwingende Selbsteintritte der Schweiz bei Dublinverfahren.** Der Kriterienkatalog ist nicht abschliessend zu formulieren, um auch Selbsteintritte aus humanitären Gründen in Einzelfällen zu erlauben, wenn die Kriterien nicht alle erfüllt sein sollten.

Ein Selbsteintritt der Schweiz ist zwingend,

- a. Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp verfügt hat oder unter Migrationsdruck steht.
- b. Bei Anwendung der Verordnung (EU) 2024/1359 im zuständigen Mitgliedstaat.
- c. Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- d. Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.
- e. Wenn das in der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert.
- f. Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat, und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- g. Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet und sie die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann und will.
- h. Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen.

Die GRÜNEN fordern, dass der oben dargelegte Kriterienkatalog in einem neuen Art. 29a Abs. 3^{bis} in die AslyV 1 aufgenommen wird.

1.2. Überstellungsfristen

Durch die AMMV werden die Überstellungsfristen teils erheblich verlängert. Sie können nun anstatt 6 Monaten drei Jahre betragen, was für die Betroffenen zu einem jahrelangen Zustand der Unsicherheit führen kann, der eine massive psychische Belastung darstellt. Zudem wurden auch die Gründe für eine Verlängerung der Fristen ausgeweitet: Neu kann diese verlängert werden, sollte sich eine gesuchstellende Person der Überstellung körperlich widersetzen, sich vorsätzlich untauglich machen oder die medizinischen Anforderungen für eine Überstellung nicht erfüllen. Insbesondere letzterer Punkt ist stossend, da Betroffene aufgrund einer unverschuldeten Krankheitssituation bestraft würden.

Die GRÜNEN fordern deshalb folgende Anpassungen bei den Verordnungsänderungen:

- Im Krankheitsfall sollen konsequent Selbsteintritte vorgenommen werden, anstatt die Überstellungsfrist auf drei Jahre auszudehnen. Bei kurzfristiger Krankheit soll nicht eine Verlängerung verfügt werden, sondern ein neuer Termin innerhalb der sechsmonatigen Frist angesetzt werden.
- Die Verlängerung der Überstellungsfrist darf nur nach einer begründeten Verhältnismässigkeitsprüfung erfolgen.
- Eine Prüfung der Dauer der Verlängerung der Überstellungsfrist im Einzelfall. Dabei sind insbesondere das Recht auf Familie und auf Gesundheit zu beachten.
- Eine umfassende Information der betroffenen Person über die Verlängerung der Überstellungsfrist.

1.3. Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren

Die GRÜNEN sehen, dass die neu vorgesehenen Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren zur Verfahrenssicherheit beitragen können, indem sie als zusätzliche Beweismittel hinzugezogen werden können. Allerdings darf dies nicht zulasten der Asylsuchenden gehen und es sind jederzeit grund- und datenschutzrechtliche Vorgaben einzuhalten, wie beispielsweise eine auf den Verfahrenszeitraum begrenzte Speicherung der Aufnahmen.

Zudem dürfen der asylsuchenden Person aus dem Verzicht auf eine Tonaufnahme keine Nachteile erwachsen. Insbesondere soll ein Verzicht nicht als Verletzung der Mitwirkungspflicht ausgelegt werden. **Die GRÜNEN fordern, dass ein entsprechender Teilsatz in Art. 20b^{bis} Abs. 4 AsylV1 eingefügt wird.**

Im jetzigen Vorschlag ist die Einsichtnahme in die Tonaufnahmen lediglich in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde möglich. Dies ist aufgrund der kurzen Beschwerdefristen ein stark erschwerender Faktor für die Arbeit der Rechtsvertretungen. Aus Sicht der GRÜNEN ist es unumgänglich, dass die Rechtsvertretungen sowie die Betroffenen auch ausserhalb der Räumlichkeiten Zugang zu den Tonaufnahmen erhalten und ihnen wenn nötig auch eine anonymisierte Transkription der Aufnahme zugestellt wird. **Die GRÜNEN fordern die entsprechende Anpassung von Art. 11e AsylV3.** Eventualiter ist zumindest sicherzustellen, dass die Einsicht an verschiedenen für die Rechtsvertretungen gut erreichbaren Orten gewährt wird, wie das in der Beratung des Geschäfts von der Verwaltung angeführt wurde.

1.4. Begriff der Familie

Die GRÜNEN begrüssen, dass der Familienbegriff in der AMM-VO ausgeweitet wurde und neu auch Familien darunter fallen, die ausserhalb des Herkunftslandes gegründet wurden.

Hingegen ist bedauerlich, dass erst nach Ankunft in der Schweiz gegründete Familien weiterhin nicht dazu zählen. Art. 8 EMRK verpflichtet jedoch die Schweiz, in Einzelfällen die Familieneinheit auch bei dieser Konstellation zu beachten und Familien entsprechend nicht zu trennen.

Bei der Prüfung der Familienzugehörigkeit werden teilweise unverhältnismässige DNA-Tests verlangt. **Die GRÜNEN fordern daher, dass in einem neuen Artikel der VZAE festgehalten wird, dass keine formellen Belege wie Originaldokumente und DNA-Proben notwendig sind, solange die dargelegten Indizien glaubhaft sind.** Damit wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass Originaldokumente in Kriegs- und Krisenkontexten verloren gehen können bzw. nicht oder sehr schwierig zu beschaffen sind.

1.5. Vertrauensperson für UMA

Es ist aus Sicht der GRÜNEN richtig und wertvoll, dass unbegleiteten Minderjährigen eine Vertrauensperson zur Seite gestellt wird. **Die GRÜNEN fordern jedoch eine Präzisierung der VZAE: Das Kindeswohl (Art. 3 KRK) muss bei allen Handlungen der Vertrauensperson oberste Priorität besitzen.**

2. Anpassungen aufgrund der Übernahme der Eurodac-Verordnung

2.1. Ausweitung der Datenerfassung

Grundsätzlich ist der primäre Zweck der Eurodac-Datenbank die Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates. Neu soll sie jedoch auch vermehrt der Kontrolle von Migration dienen und irreguläre Migration in die EU unterbinden. Das zeigt sich unter anderem auch an der neu vorgesehenen Interoperabilität der verschiedenen Datenbanken, die eine stärkere Überwachung zulässt. Die massive Ausweitung von Datenerhebung, -speicherung und -verwendung ist aus Sicht der GRÜNEN äusserst problematisch. Migrantische Personen werden grundsätzlich als Sicherheitsrisiko und Gefahrenquelle betrachtet, was für die GRÜNEN der falsche Ansatz für eine europäische Migrationspolitik ist und in der Gesellschaft die Stigmatisierung von Geflüchteten fördern kann. Zudem wird mit der erweiterten Datensammlung den Datenschutzrechten von Geflüchteten nicht genügend Rechnung getragen.

Zukünftig werden nicht nur Asylsuchende, sondern auch Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel, abgelehnte Asylsuchende, Personen mit einem temporären Schutzstatus, Personen aus Resettlement-Programmen sowie Menschen, die aus Seenot gerettet wurden, in Eurodac erfasst. Das Mindestalter für die Erfassung wird von 14 auf sechs Jahre abgesenkt, zudem werden erstmals zahlreiche persönliche Daten für bis zu zehn Jahre gespeichert. Zusätzlich zu den Fingerabdrücken werden künftig auch Gesichtsbilder erfasst. All diese Massnahmen stellen potenziell gravierende Eingriffe in Grundrechte dar, insbesondere in die Kinderrechte, und bedrohen das Recht auf Datenschutz und Privatsphäre (Art. 8 EMRK, Art. 13 BV).

Die GRÜNEN fordern daher, dass bei der Umsetzung folgende Punkte in den Verordnungstext aufgenommen werden:

- Die biometrische Erfassung von Minderjährigen ist kinder- und datenschutzrechtlich zu flankieren und auf ein Mindestmass zu beschränken.

- Biometrische Treffer müssen weitestgehend manuell verifiziert werden und dabei sind hohe Qualitäts- und Qualifizierungsstandards vorauszusetzen.
- Auf eine Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten ist möglichst zu verzichten. Sollte sie doch durchgeführt werden, dann ist sie vorab einer Verhältnismässigkeitsprüfung zu unterziehen und nur durchzuführen, wenn Drittstaaten ein mit der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten.
- Der EDÖB nimmt nicht nur eine aktive Rolle in der Aufsicht der Datenverarbeitung in Eurodac ein, sondern auch bei der Weitergabe der Daten an Drittstaaten.
- Betroffene Personen sind möglichst transparent, zeitnah und in einer ihnen verständlichen Sprache über sämtliche Schritte der Datenverarbeitung und -weitergabe zu informieren und verfügen über die Möglichkeit, ihre Rechtsansprüche auch effektiv wahrzunehmen.

3. Anpassungen aufgrund der Übernahme der Überprüfungsverordnung

Mit der Überprüfungsverordnung wird eingeführt, dass Drittstaatsangehörige beim Überschreiten der Schengen-Aussengrenzen bzw. in gewissen Fällen im Inland einem ersten Überprüfungsverfahren unterzogen werden, bevor sie einem Folgeverfahren zugeteilt werden. Dies läuft faktisch auf eine kurzzeitige Inhaftierung der schutzsuchenden Personen hinaus, die an den Aussengrenzen bis zu sieben Tage und im Inland (mit Ausnahme von Flughäfen und an der Grenze) bis zu drei Tage dauern kann. Da Inhaftierungen, auch kurzzeitige, psychisch sehr belastend sein können, ist es für die GRÜNEN zentral, dass bei einer Inhaftierung die Verhältnismässigkeit gewahrt wird. Auch die Grundrechte sind jederzeit während der Überprüfung einzuhalten. **Die GRÜNEN fordern daher, die Dauer der Überprüfungsverfahren auch an der Grenze und an den Flughäfen auf 72 Stunden zu beschränken. Eine Festhaltung darf nur als Ultima Ratio eingesetzt und muss nach 48 Stunden richterlich überprüft werden.**

Für die GRÜNEN ist ebenfalls wichtig, dass die Einzelheiten des Verfahrens in den Verordnungsanpassungen präzisiert werden, um die Rechte der Betroffenen zu wahren. **Aus Sicht der GRÜNEN müssen deshalb zwingend folgende Forderungen in den Verordnungstext integriert werden:**

- Das Überprüfungsverfahren ist nach einheitlichen Standards auszugestalten, um eine willkürliche Behandlung zu verhindern, die aufgrund der Durchführung durch verschiedene kantonale und nationale Behörden geschehen könnte. Auch für die Vulnerabilitätsprüfung innerhalb des Überprüfungsverfahrens müssen verbindliche Kriterien festgelegt werden.
- Die Informationen zum Verfahren müssen in einer Sprache vermittelt werden, die die betroffene Person versteht, oder – bei Analphabetismus oder geringer Sprachkompetenz – visuell oder mündlich erklärt werden. Kinder müssen altersgerecht informiert werden.
- Im Überprüfungsformular, das während des Verfahrens erstellt wird, müssen Korrekturen möglich sein, ohne dass der betroffenen Person daraus ein Nachteil in einem allfälligen nachfolgenden Asylverfahren entsteht.
- Das Verfahren ist durch Erlass einer anfechtbaren Verfügung abzuschliessen und während des gesamten Verfahrens ist allen betroffenen Personen eine unentgeltliche Rechtsvertretung beiseite zu stellen, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten.

- Fachorganisationen und NGOs ist ein wirksamer Zugang zu den betroffenen Personen zu gewähren, so wie es die EU-Überprüfungsverordnung 2024/1356 in Art. 8 Abs. 6 vorsieht. Dies ist auf Verordnungsebene explizit festzuhalten.
- Der in der EU-Verordnung vorgesehene Überwachungsmechanismus ist auf Verordnungsebene explizit unabhängig und weisungsfrei auszugestalten und mit allen notwendigen Zutrittsrechten und Berichtspflichten auszustatten.

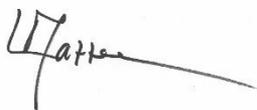
4. Abschliessende Bemerkungen

Mit den Verwaltungsänderungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts werden die Modalitäten der neuen Verfahren sowie der Ausbau der Datenerfassung konkretisiert. Für die GRÜNEN ist es zentral, dass bei der Umsetzung in die Schweizer Gesetzgebung die Grundrechte der Flüchtenden und das Kindeswohl im Zentrum stehen und nicht sicherheitspolitische Überlegungen. Dazu sollen unter anderem die Festlegung für Kriterien von zwingenden Selbsteintritten der Schweiz, eine zurückhaltende Auslegung der neuen Regelungen für die Verlängerung der Überstellungsfristen – insbesondere im Krankheitsfall – sowie ein restriktiver Umgang mit der neu möglichen Datenerfassung, -speicherung und -weitergabe dienen. Auch dürfen Geflüchteten keine Nachteile erwachsen in einem allfälligen nachfolgenden Asylverfahren, sollten sie sich gegen Tonaufnahmen aussprechen oder Korrekturen im Formular zum Überprüfungsverfahren anbringen.

Grundsätzlich sind die GRÜNEN weiterhin der Meinung, dass der EU-Migrations- und Asylpakt die Rechtsstellung der Flüchtenden schwächt und dazu beiträgt, dass diese vermehrt als Gefahrenquelle anstatt als vulnerable Menschen mit Fluchtgeschichte angesehen werden. Umso wichtiger ist es aus Sicht der GRÜNEN, dass bei den Verwaltungsänderungen der bestehende Spielraum zugunsten der Betroffenen und zur Stärkung ihrer Rechte umfassend ausgeschöpft wird. Wo entsprechende Bestimmungen in EU-Verordnungen festgehalten sind, müssen diese umfassend auch ins Schweizerische Recht übernommen werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Lisa Mazzone
Präsidentin



Lucie Jakob
Fachsekretärin



Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Zentralsekretariat
Theaterplatz 4
3011 Bern

Tel. 031 329 69 69
Fax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
(EJPD)

Per E-Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

13.10.2025

SP-Stellungnahme zu den Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

1. Zusammenfassende Position der SP Schweiz

Bei der vorliegenden Verordnungsanpassungen geht es um die konkrete Umsetzung der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpaktes ins Schweizer Recht. Nachdem die Umsetzung auf Gesetzesstufe nach einem intensiven parlamentarischen Prozess beschlossen wurde, gilt es nun auf Verordnungsebene zentrale Detailfragen zu regeln – etwa zu Dublin-Selbsteinritten, zum Datenschutz oder zu Überstellungsfristen. Hier entscheidet sich, ob die elementarsten Menschenrechte von Schutzsuchenden in der Schweiz garantiert bleiben.

Die SP Schweiz betrachtet das Gemeinsame Europäische Asylsystem weiterhin mit grosser Skepsis: Die Reform birgt insbesondere an den EU-Aussengrenzen erhebliche Verschlechterungen und massive Herausforderungen für einen humanitären Umgang mit Schutzsuchenden. Zugleich sind wir überzeugt, dass eine gemeinsame und solidarische europäische Migrations- und Asylpolitik der richtige Weg nach vorne ist. Klar ist für uns jedoch: Die mit dem EU-Pakt verbundenen Verschärfungen dürfen in der Schweiz nicht zu einem Abbau von Rechten und Standards führen. Der nationale Spielraum muss konsequent genutzt werden, um den Schutz von Geflüchteten zu sichern und Solidarität zu stärken.

Konkret fordert die SP Schweiz:

- einen verbindlichen Kriterienkatalog für humanitäre Selbsteintritte,
- den konsequenten Schutz des Kindeswohls und der Familieneinheit,
- die Vermeidung unverhältnismässiger Haft- und Überstellungsfristen,
- die Gewährleistung von Datenschutz und Persönlichkeitsrechten.

Die Schweiz darf nicht zu einer weiteren Schwächung des Flüchtlingsschutzes in Europa beitragen. Sie muss vielmehr mit einer humanen und solidarischen Umsetzung zeigen, dass eine andere Politik möglich ist – eine Politik, die sich an Menschenrechten, Gerechtigkeit und Solidarität orientiert.

2. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung

2.1. Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Die Möglichkeit, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, obwohl ein anderer Staat zuständig wäre, bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt. Die Schweiz macht davon jedoch nur restriktiv¹ Gebrauch. Für eine solidarische Umsetzung des Paktes sowie um Einzelfällen gerecht zu werden, ist eine grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. Die SP Schweiz schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

Zusätzlich fordert die SP zwingende Selbsteintritte der Schweiz in folgenden Konstellationen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des

¹ 82 Fälle im Jahr 2024, wenn man die Fälle abzieht, die nicht Italien (aufgrund Annahmestopp Italiens), Griechenland oder Ungarn (Überstellung durch die Rechtsprechung eingeschränkt) betrafen.

verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als zwölf Monaten widerspricht aus Sicht der SP Schweiz dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.

- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Ein verbindlicher Kriterienkatalog ist nicht als abschliessend zu sehen, es besteht kein Ausschluss von Fällen, die nicht unter einen Punkt des Kataloges fallen würden. Entsprechend besteht kein Anlass zur Sorge, dass ein verbindlicher Kriterienkatalog dem Einzelfall nicht gerecht werden könnte.²

Vorschlag SP Schweiz:

Art. 29a Abs. 3^{bis} AsyIV1 (neu)

Das SEM behandelt das Gesuch auch dann, wenn die Prüfung ergeben hat, dass ein anderer Staat dafür zuständig ist, wenn einer der folgenden Sachverhalte zutrifft:

- wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist;**
- wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert;**
- wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde;**
- wenn das in der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert;**
- wenn die asylsuchende Person minderjährig ist und keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient;**
- wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.**

² Argumentation Bundesrat, Botschaft Gesetzesänderungen EU-Pakt, S. 64 f.

Mittels diverser Anpassungen von Fristen in der AMM-VO wird die Bindung der asylsuchenden Person an einen bestimmten Staat verstärkt und verlängert (Beispiele: Art. 29 Abs. 4 AMM-VO zu den abgelaufenen Visa-/Aufenthaltsbewilligungen; Art. 33 AMM-VO zur Verlängerung der Zuständigkeitsdauer von 12 auf 20 Monate). Hier fordert die SP Schweiz, die individuelle Lebenssituation der Menschen abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen, um stossende Situationen zu vermeiden.

2.2. Tonaufnahmen

Aus Sicht der SP Schweiz ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen bei der persönlichen Anhörung nach Art. 22 AMMR-VO grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz³ zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzerfordernissen Rechnung zu tragen.

2.2.1. Verzicht der Tonaufnahme im Dublin-Verfahren

Dass Asylsuchende das SEM um Verzicht der Tonaufnahme ersuchen können, begrüsst die SP Schweiz. Sie fordert aber, dass im entsprechenden Artikel der AsylV1 ergänzt wird, dass der asylsuchenden Person dadurch kein Nachteil entsteht. Insbesondere darf das Ersuchen um Verzicht der Tonaufnahme nicht als Verletzung der Mitwirkungspflicht gewertet werden.

Vorschlag SP Schweiz

Art. 20b^{bis} Abs. 4 AsylV1

Wird auf eine Tonaufnahme verzichtet, weil die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung darum ersucht hat, so hält das SEM dies sowie die entsprechende Begründung schriftlich fest. **Der asylsuchenden Person entstehen dadurch keine Nachteile. Das SEM** erstellt in jedem Fall einen Befragungsbericht.

³ Datenschutzgesetz (DSG) vom 25. September 2020, SR 235.1.

2.2.2. Entschädigung der Rechtsvertretung

Durch die Modalitäten der Tonaufnahme, die in der AsylV3 geregelt sind, kann der Rechtsvertretung ein Mehraufwand entstehen, insbesondere durch die Verpflichtung, die Tonaufnahmen vor Ort anzuhören. Dieser zusätzliche Aufwand muss entschädigt werden.

Vorschlag SP Schweiz

Art. 20b^{bis} Abs. 5 Asyl1

Die Modalitäten der Tonaufnahme richten sich nach Artikel 11e der Asylverordnung 3 vom 11. August 1997. **Der dadurch anfallende Mehraufwand für die Rechtsvertretung ist vom Bund zu entschädigen.**

2.2.3. Anhören der Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren

Die SP Schweiz versteht Art. 11e Abs. 3 lit. b AsylV3 dahingehend, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen können. Die SP Schweiz hat dies in ihrer Vernehmlassung zu den Gesetzesanpassungen⁴ gefordert und begrüsst dies entsprechend.

Die in Art. 11e Abs. 4 AsylV3 erwähnte Möglichkeit der Rechtsvertretung, die Tonaufnahme auf Ersuchen vor Ort anhören zu können, ist aus Sicht der SP Schweiz zu offen formuliert. Ungeachtet der erforderlichen Aufwandsentschädigung (vgl. Ausführungen zu Art. 20b^{bis} Abs. 6 AsylV1) muss aus Sicht der SP Schweiz klar sein, dass für die Wahl des Ortes für das Anhören einer Tonbandaufnahme die Präferenz der jeweiligen Rechtsvertretung zu beachten ist und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abgewichen werden darf. Alternativ wird die vom Arbeitsort der Rechtsvertretung nächste Stelle benannt.

Nebst der Möglichkeit, die Tonaufnahme mündlich anzuhören, ist das Bereitstellen einer Transkription auf Antrag der Rechtsvertretung für deren Arbeit unerlässlich. Während der erläuternde Bericht diese Möglichkeit für das Bundesverwaltungsgericht auf dessen Ersuchen vorsieht, wird für die Rechtsvertretung argumentiert, die digitale Datei dürfe weder als Dateikopie noch in transkribierter Form übermittelt

⁴ [Vernehmlassung der SP Schweiz vom 25. Oktober 2024](#) zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands).

werden, da Stimmen und Aussagen sämtlicher an der Befragung Beteiligten aufgezeichnet würden.⁵ Diese Argumentation überzeugt jedoch nicht: Durch eine Anonymisierung aller Beteiligten kann im schriftlichen Transkript der Schutz der Persönlichkeitsrechte gewährleistet werden.

Vorschlag SP Schweiz:

Art. 11e AsylV3

Abs. 4: Die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung kann darum ersuchen, die Tonaufnahme vor Ort anzuhören. **Wird von diesem Recht Gebrauch gemacht, weist das SEM den von der Rechtsvertretung gewünschten SEM-Standort und Termin zu. Ist dies in begründeten Ausnahmefällen nicht möglich, weist es den Ort mit der kürzesten Anreisezeit und einen Termin mindestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zu.**

Abs. 5: Auf Antrag der Rechtsvertretung wird die Tonaufnahme transkribiert und der Rechtsvertretung bis spätestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zur Verfügung gestellt.

2.3. Familie

Die SP Schweiz begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» in Art. 2 (8) AMM-VO der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden.⁶ Sie bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen sieht die SP Schweiz jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht der Schweiz, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

Ebenfalls zu begrüssen sind aus Sicht der SP Schweiz die Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln im EU-Regelwerk ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht der SP Schweiz für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. Die SP Schweiz fordert deshalb, dass

⁵ Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom Juni 2025, S.13.

⁶ Entgegen der Auffassung des Bundesrates ist aus Sicht der SP Schweiz klar, dass die Definitionen des ersten Teils der AMM-VO für die Anwendung der Verordnung relevant sind, um eine einheitliche Umsetzung zu gewährleisten.

die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.

Vorschlag SP Schweiz:

Art. 73c Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) (neu)

Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

Die SP Schweiz fordert, dass die Behörden alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung dessen vornehmen, was «kohärente, nachprüfbar und hinreichend detaillierte» Indizien sind, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich müssen die Behörden aufgrund der Untersuchungsmaxime im Verwaltungsverfahren⁷ die relevanten Beweise, welche nach Ablauf einer gesetzten Frist bis zum Entscheidungszeitpunkt eingereicht wurden, in ihre Gesamtbetrachtung miteinfließen lassen.

2.4. Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf drei Jahre verlängert werden. Diese drei Jahre gelten ab dem Zeitpunkt, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat unterrichtet hat, dass die betreffende Person oder ein:e Familienangehörige:r, die oder der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

Diese Verlängerung der Überstellungsfrist für eine rein administrative Massnahme ist aus Sicht der SP Schweiz unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betroffenen Personen nach sich, insbesondere für ihre mentale Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration. Die Verzögerung ist auch aus staatspolitischer Sicht problematisch, einerseits bleiben Personen sehr lange im Dublin-Verfahren, müssen untergebracht und betreut werden und haben weder Zugang zum

⁷ Art. 12 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG), SR 172.021.

Arbeitsmarkt noch zu Integrationsmassnahmen, andererseits gestaltet sich die Bewertung von Asylgründen mit zunehmendem zeitlichem Abstand zu den einschlägigen Ereignissen schwieriger.

Nebst der Verlängerung der Frist werden die Gründe für eine Verlängerung u. a. wie folgt ausgeweitet:

- Untertauchen der Person oder eines Familienmitgliedes, das zusammen mit der betroffenen Person überstellt werden sollte: Hierbei handelt es sich um eine Ausweitung des bisherigen Grundes des «flüchtig seins» auf Familienangehörige. Obwohl diese Regelung dem grundsätzlich zu begrüssenden Ziel der Wahrung der Familieneinheit dienen soll, sieht die SP Schweiz diese Ausweitung kritisch. Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass die Annahme von Flüchtigkeit und Untertauchen keinem einheitlichen Massstab folgt. Die in gewissen Fällen übereilig angenommene Meldung des Untertauchens ist kaum rückgängig zu machen und kann zu stossenden Ergebnissen führen, wenn sie ungerechtfertigt erfolgt ist.
- Sich der Überstellung körperlich widersetzen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes.
- Sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich machen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt viel Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes.
- Für die Überstellung erforderliche medizinische Anforderungen nicht erfüllen: Die Bedeutung dieses Tatbestandes ist aus Sicht der SP Schweiz unklar. Wenn eine Person aufgrund von Krankheit nicht überstellt werden kann, so kann ihr das nicht angelastet werden und eine Verlängerung der Überstellungsfrist und die damit einhergehende Verlängerung des Verfahrens auf bis zu drei Jahre stellt eine ungerechtfertigte Bestrafung einer unverschuldeten Krankheitssituation dar. Es wird in der AMM-VO nicht ausformuliert, ob es sich dabei um eine längerfristige Krankheit oder eine Krankheit im Moment einer vorgesehenen Überstellung handeln soll. Im Falle einer psychischen Erkrankung erhöht die Verzögerung des Verfahrens die Gefahr eines chronischen Verlaufs.⁸

Die SP Schweiz sieht die Ausweitung der Tatbestände sowie die Verlängerung des Überstellungszeitraums als wesentliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und kritisiert diese Änderung. Zudem führt die Verlängerung zu Folge-

⁸ Z. B. Médecins du Monde (MdM), Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia – New trends, observations, challenges and recommendations, 2023, S. 25, abrufbar unter: <https://shorturl.at/l7i7K>; Hajak, V. L., Sardana, S., Verdelli, H. und Grimm, S., A Systematic Review of Factors Affecting Mental Health and Well-Being of Asylum Seekers and Refugees in Germany. Frontiers in psychiatry, März 2021, aufrufbar unter: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33815176/>.

problemen, was die Beweiserbringung und Erzählung der Fluchtgeschichte anbelangt. Dies liegt weder im Interesse der asylsuchenden Personen noch im Interesse des zuständigen Staates.

Die SP Schweiz fordert deshalb eine restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert die SP Schweiz klare und transparente Kriterien auf Verordnungs- oder Weisungsebene für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können. Des Weiteren wiederholt sie in diesem Zusammenhang ihre Forderung nach Selbsteintritten zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund von Krankheit, da diese Verlängerungen nicht den asylsuchenden Personen anzulasten sind. Im Falle einer kurzfristigen Erkrankung soll aus Sicht der SP Schweiz keine Verlängerung der Überstellungsfrist, sondern ein neuer Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist angesetzt werden.

Zusätzlich wurde die Definition einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer (mutmasslichen) Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, **fordert die SP Schweiz eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt die SP Schweiz an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretentsentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.**

3. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

3.1. Datenschutz

Die SP Schweiz sieht die mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl einhergehende massive Ausweitung der Datenerfassung, Datenspeicherung und Datenverwendung äusserst kritisch. Das vernetzte System der Interoperabilität behandelt schutzsuchende Menschen primär als Sicherheitsrisiko und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte.

Grundsätzlich muss beim Umgang mit schützenswerten Daten besondere Sorgfalt angewendet werden. Die Bekanntgabe von Eurodac-Daten an Staaten, die durch keines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind, stellt für die betroffenen Personen ein zusätzliches Datenschutz-Risiko dar. Die SP Schweiz fordert, dass die Weitergabe von Daten restriktiv erfolgt und nur die relevanten Daten beinhaltet und die Weitergabe von biometrischen Daten eine Ausnahme darstellt.

Vorschlag SP Schweiz:

Art. 87e VZAE

Abs. 3 lit. f: **in begründeten Ausnahmefällen** biometrische Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragen, [...]

Abs. 4: Gleichzeitig mit den biometrischen Daten nach Absatz 3 Buchstabe f dürfen **in begründeten Ausnahmefällen ebenfalls** bekanntgegeben werden:

4. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren soll der Erstüberprüfung von Ausländer:innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konstellationen im Landesinneren.

4.1. Sprache

Die SP Schweiz weist generell darauf hin, dass Rechte nur wahrgenommen werden können, wenn die betroffenen Personen sich ihrer Rechte bewusst sind. Entsprechend sollten Informationen immer in einer Sprache vermittelt werden, die die asylsuchende Person am besten beherrscht. Wenn eine Person nicht lesen kann, müssen Informationen im Zweifelsfall mündlich oder visuell übermittelt werden.

Vorschlag SP Schweiz

Art. 68a Abs. 3 VEV

Die Information in den Absätzen 1 und 2 erfolgt in Papierform oder in elektronischer Form und in einer der betroffenen Person verständlichen Sprache. **Wenn eine Person nicht lesen kann, muss sichergestellt werden, dass sie die relevanten Informationen in verständlicher Form erhält.** Bei minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern erfolgt die Information auf eine kinderfreundliche und altersgerechte Weise, wobei ein Elternteil, ein erwachsener Familienangehöriger oder eine Vertrauensperson einbezogen wird.

4.2. Korrekturen im Überprüfungsformular

Der asylsuchenden Person dürfen aus den Angaben im Überprüfungsformular keine Nachteile erwachsen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Informationen gemäss Erläuterndem Bericht (S. 37) und Erwägung 32 der Screening-Verordnung so zu verfassen sind, dass sie in einem nachfolgenden Asyl- oder Wegweisungsverfahren einer behördlichen und richterlichen Nachprüfung unterzogen werden können. Die SP Schweiz fordert deshalb, dass die betroffene Person falsche Angaben im Überprüfungsformular ohne Nachteile korrigieren lassen kann.

Vorschlag SP Schweiz:

Art. 68d Abs. 3 VEV

Die betroffene Person kann falsche Angaben korrigieren lassen oder verlangen, dass ein entsprechender Vermerk im ausgefüllten Formular angebracht wird, **ohne dass ihr dadurch Nachteile für ihr Verfahren entstehen.**

4.3. Regelung der Modalitäten der Gesundheits- und Vulnerabilitätsabklärung

Die SP Schweiz fordert, dass die Modalitäten der Gesundheitskontrollen und der Vulnerabilitätskontrollen auf Verordnungsstufe klar und transparent festgelegt werden, damit einheitliche Verfahren und Instrumente geschaffen werden. Geregelt werden sollen insbesondere die zu ergreifenden Massnahmen, wenn ein Behandlungsbedarf oder eine Vulnerabilität festgestellt wird. Die SP Schweiz schliesst sich dem Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) an, welches vorschlägt, dass bestehende bewährte Praktiken und Leitfäden⁹ zur Ermittlung von Vulnerabilitäten als Grundlage für die Durchführung von Vulnerabilitätskontrollen im Screening dienen sollen.

Entsprechend erarbeitete Abläufe sollen überdies genutzt werden, um die Identifizierung von Schutzbedürftigkeiten auch in den weiteren Verfahren zu verbessern.

4.4. Einheitliche Standards

Je nach Konstellation sind unterschiedliche Behörden des Bundes oder der Kantone für das Screening verantwortlich. Die SP Schweiz fordert deshalb, dass einheitliche Standards für die Durchführung des Screening-Verfahrens aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes. Um der Gefahr von Ethnic Profiling

⁹ Z.B. UNHCR (2016), [Vulnerability screening tool](#), EUAA (2024), IPSN: [Tool for identification of persons with special needs](#).

vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinnern nötig.

Vorschlag SP Schweiz

Art. 68g VEV (neu)

Abs. 1 Die für die Überprüfung zuständigen Behörden werden einheitlich geschult, insbesondere mit Blick auf Vulnerabilitätsabklärungen und das Kindeswohl.

Abs. 2 Das SEM erlässt einen transparenten Kriterienkatalog für ein mögliches Überprüfungsverfahren im Landesinneren.

4.5. Zugewiesenes Zentrum

Im erläuternden Bericht wird erwähnt, dass Personen in der Regel dem nächstgelegenen Zentrum zugewiesen werden. Die SP Schweiz fordert, diese gemäss dem erläuternden Bericht bestehende Praxis auf Verordnungsebene festzuhalten.

Vorschlag SP Schweiz

Art. 8 AsylV 1

¹ Meldet sich eine ausländische Person bei einer kantonalen oder eidgenössischen Behörde, so:

- a. nimmt diese deren vollständige Personalien auf;
- b. weist diese sie einem Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder einem kantonal oder kommunal geführten Zentrum nach Artikel 24d AsylG zu und benachrichtigt das Zentrum; und
- c. stellt diese einen Passierschein aus.

1^{bis}: In der Regel erfolgt die Zuweisung an das nächstgelegene Zentrum innerhalb der Asylregion gemäss Art. 1b AsylV1, in der die Person aufgegriffen wurde oder in der sie sich bei einer eidgenössischen oder kantonalen Behörde gemeldet hat.

4.6. Festhaltungen

Ausländer:innen müssen der zuständigen Behörde während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen. Die Behörde kann zur Durchführung der Überprüfung eine kurzfristige Festhaltung anordnen, falls die Asylsuchenden ihre Mitwirkungspflichten verletzen oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen.

Festhaltungen müssen dabei der Ausnahmefall sein. Die SP Schweiz fordert eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung als ultima ratio nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen klaren Kriterienkatalog.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Carla Müller
Politische Fachreferentin

Département fédéral de justice et police
Monsieur le Conseiller fédéral Jans
Palais fédéral ouest
CH-3003 Berne

Par courriel à :
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Berne, 3 septembre 2025

Modifications d'ordonnances en raison de la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile : prise de position de l'Union syndicale suisse (USS)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous vous remercions de votre invitation à participer à la consultation susmentionnée. Il est prévu que les modifications de diverses ordonnances entrent en vigueur en même temps que la législation interne mettant en œuvre les bases légales du pacte de l'UE sur la migration et l'asile. L'entrée en vigueur des dispositions nationales est actuellement prévue pour juin 2026.

À l'automne 2024, l'Union syndicale suisse (USS) s'était positionnée de manière critique quant à la reprise du pacte de l'UE dans le cadre de la procédure de consultation d'alors. En particulier, nous avons souligné notre crainte que les mesures visant à uniformiser et à accélérer le système d'asile et de migration se fassent au détriment de dignes conditions de vie pour les personnes migrantes. Nous avons également déploré qu'une partie des nouvelles règles remette en question l'accès à une procédure d'asile individuelle à part entière.

En ce qui concerne les modifications d'ordonnances soumises actuellement à la consultation, l'USS juge les points suivants particulièrement problématiques :

Filtrage des étrangers aux frontières extérieures de l'espace Schengen et sur le territoire suisse au détriment d'un examen minutieux de chaque situation (OEV, art. 68a–68f)

La procédure de filtrage dans un délai de trois jours en cas d'interception sur le territoire suisse rend tout examen minutieux des circonstances individuelles pratiquement impossible. Les garanties procédurales sont ainsi considérablement restreintes au profit de la recherche d'efficacité. Ces procédures accélérées ne laissent aux personnes concernées que peu de temps pour se préparer à leur audition. La pression temporelle couplée à l'absence d'une assistance juridique indépendante garantie dans la phase initiale décisive ne permet pas d'assurer une procédure équitable.

De plus, il est particulièrement problématique que l'art. 68c OEV prévoie d'achever la procédure de filtrage même lorsque toutes les étapes n'ont pas pu être menées à terme. Dans certaines circonstances, les personnes concernées peuvent ainsi être détenues de facto pendant une longue période sans aucun contrôle judiciaire de cette privation de liberté. Cette clôture automatique de la procédure de filtrage peut également conduire à l'expulsion de personnes en grand danger sans que leur besoin de protection n'ait jamais été examiné individuellement.

Pour l'USS, il est essentiel que les restrictions de liberté ne soient autorisées que sous contrôle judiciaire, que les délais de procédure soient fixés de manière à permettre un examen minutieux de chaque situation et qu'une représentation juridique indépendante soit garantie de manière obligatoire dès le début de la procédure de filtrage.

Protection insuffisante des personnes vulnérables (art. 88a OASA) et absence de critères contraignants pour l'application de la clause de souveraineté

Les dispositions prévues pour soutenir les mineur-e-s non accompagné-e-s ne sont pas suffisantes. Dans la pratique, il est difficile de garantir qu'une personne de confiance soit rapidement désignée. En outre, en l'absence de normes de formation contraignantes, l'exigence selon laquelle la personne de confiance doit avoir des connaissances du droit des étrangers et du droit relatif à la procédure Dublin est insuffisante. Pour l'USS, les mineur-e-s non accompagné-e-s devraient être systématiquement exemptés des procédures accélérées à la frontière et pris en charge dès leur arrivée par une personne de confiance qualifiée et formée.

Le fait que les procédures accélérées ne prévoient aucune exception pour d'autres groupes de réfugié-e-s particulièrement vulnérables, tels que les victimes de torture ou les personnes gravement traumatisées, pose également un problème. La rapidité des procédures rend très difficile l'identification des besoins spécifiques de protection des personnes particulièrement vulnérables.

L'USS demande que la protection des droits et la prise en compte des besoins des personnes réfugiées et en particulier des groupes vulnérables soit une priorité absolue et en aucun cas sacrifiée sur l'autel de la rapidité des procédures. Pour cela, l'USS recommande d'exclure des procédures accélérées les mineur-e-s non accompagné-e-s, les victimes de torture et autres personnes vulnérables. De plus, un catalogue de critères contraignant pour les recours obligatoires à la clause de souveraineté (« entrée en matière ») devrait être introduit au niveau des ordonnances.

Risques d'erreurs et de violation du principe de non-refoulement liés aux décisions automatisées et à la transmission de données à des Etats tiers non-Dublin (art. 6d, 11 et 11c OA 3 ; art. 68c OEV ; art. 87 e OASA)

L'automatisation croissante des systèmes d'information conformément à l'ordonnance SYMIC et les comparaisons automatiques Eurodac prévues aux art. 11 et 11a OA 3 comportent des risques considérables pour les personnes concernées. Des résultats erronés peuvent avoir des conséquences existentielles, telles que des renvois injustifiés, sans que les personnes concernées aient une possibilité réaliste de contester ces décisions. Il est prouvé que les systèmes biométriques présentent des taux d'erreur élevés, en particulier chez les enfants et les personnes présentant certaines caractéristiques physiques.

Les ordonnances prévoient certes des vérifications par des expert-e-s, mais il manque une transparence sur les algorithmes utilisés ainsi que des voies de recours efficaces pour les personnes concernées. Les mécanismes de correction prévus à l'art. 11c OA 3 sont insuffisants pour corriger systématiquement de telles erreurs.

Des comparaisons automatisées de données remplacent de plus en plus une évaluation minutieuse des risques, ne permettant pas de prendre en compte de manière adéquate les raisons complexes et personnelles qui poussent les personnes à fuir leur pays. A cela s'ajoute la pression

exercée par les délais courts qui rend très difficile un examen individuel approfondi, de sorte que les personnes concernées risquent d'être renvoyées dans des pays où elles sont menacées de persécution ou de torture, en violation du principe de non-refoulement inscrit dans le droit international.

La possibilité de transmettre des données biométriques à des pays d'origine ou à des pays tiers non-Dublin qui ne garantissent pas une protection suffisante des droits humains est particulièrement grave. Cela leur permettrait d'identifier des personnes et de les exposer de manière ciblée à des persécutions étatiques. Les problèmes de cybersécurité constituent également un risque sérieux : la transmission internationale de grandes quantités de données hautement sensibles comporte des risques considérables de perte de données, d'abus ou de piratage.

L'USS considère que tous ces risques n'ont pas été suffisamment pris en compte. L'utilisation des systèmes biométriques et algorithmiques devrait être soumise à des normes strictes en matière de transparence, de qualité et de sécurité. Nous demandons que toutes les décisions automatisées soient obligatoirement soumises à un contrôle humain et que les évaluations individuelles des risques restent obligatoires. Nous sommes d'avis que les transferts de données biométriques sensibles vers des pays tiers ne devraient être autorisés qu'avec une extrême prudence, uniquement lorsqu'un niveau de protection des données efficace est vérifiable et que le respect du principe de non-refoulement est garanti. Les personnes concernées devraient disposer de voies de recours efficaces. Il en va de la nécessité d'empêcher que des erreurs technologiques et des défauts structurels ne conduisent à des violations irréversibles des droits des réfugié-e-s.

Pour conclure, bien que l'USS reconnaisse que des procédures coordonnées au niveau européen sont indispensables dans le domaine de l'asile et de la migration, nous critiquons vivement les durcissements massifs introduits par le Pacte européen sur la migration et l'asile qui mettent en péril l'exercice du droit à l'asile. Nous appelons les autorités suisses à faire bon usage de toutes les marges de manœuvre à leur disposition lors de la mise en œuvre de ce pacte au niveau national, afin de garantir une protection adéquate des personnes réfugiées. Au niveau international, nous demandons au Conseil fédéral de s'engager pour plus de solidarité et une meilleure répartition des charges entre les Etats Dublin, ainsi que pour la défense d'un système d'asile et de migration respectueux de la dignité humaine et conforme aux droits humains.

En vous remerciant de prendre en considération notre prise de position et avec nos meilleures salutations,

UNION SYNDICALE SUISSE



Pierre-Yves Maillard
Président



Cyrielle Huguenot
Secrétaire centrale



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration
3003 Bern - Wabern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 13. Oktober 2025 sgv-KI/ym

Vernehmlassungsantwort: Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und über 600 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD ein, sich zu den Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts zu äussern. Die von der Schweiz zu übernehmenden Rechtsgrundlagen des EU-Migrations- und Asylpakts umfassen unter anderem die AMMR-Verordnung (EU) 2024/1351, die Eurodac-Verordnung (EU) 2024/1358 und der Überprüfungsverordnung (EU) 2024/1356. Die drei EU-Verordnungen enthalten neben den direkt anwendbaren Bestimmungen auch solche, welche unter anderem Anpassungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG, SR 142.20) und im Asylgesetz (AsylG, SR 142.31) bedingen. Zur Konkretisierung dieser Gesetzesänderungen sind Anpassungen in diversen Verordnungen des Schweizer Rechts vorzunehmen.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt die verschiedenen Verordnungsänderungen, die weitgehend technische Natur sind. Die engen Verflechtungen im Schengen-/Dublin-Raum machen eine Übernahme der Weiterentwicklung des Europäischen Asylsystems auch in der Schweiz notwendig.

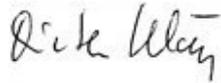
Neu werden Sicherheits- und Kontrollaspekte stärker in den Vordergrund gerückt. Die Einführung eines zusätzlichen Haftgrunds für die Dublin-Administrativhaft "Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung" (Art. 44 AMMR) sowie die Neuerung, wonach neu nicht mehr eine "erhebliche Untertauchungsgefahr", sondern lediglich eine "Fluchtgefahr" vorausgesetzt wird, sofern keine mildere Massnahme zur Verfügung steht, werden vom sgv begrüsst. Ab Mitte 2026 sollen Asylgesuche innerhalb von drei Tagen überprüft werden. Diese Frist unterstützt der sgv, ebenso wie die weiteren Verordnungsanpassungen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Urs Furrer
Direktor



Dieter Kläy
stv. Direktor, Ressortleiter

Bern, 13. Oktober 2025

Vernehmlassungsantwort der Plattform ZiAB

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

1. Einleitung

Die Plattform Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren (im Folgenden: ZiAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Die ZiAB lehnt sich an die Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH an und bittet um entsprechende Gewichtung deren Stellungnahme. In der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffene Punkte sollen nicht als Zustimmung, sondern als Verweis auf die erwähnten Stellungnahmen verstanden werden.

2. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung

2.1. Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Die Möglichkeit, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, obwohl ein anderer Staat zuständig wäre, bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt. Die Schweiz macht davon jedoch nur restriktiv¹ Gebrauch. Für eine solidarische Umsetzung des Paktes sowie um Einzelfällen gerecht zu werden, ist eine grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. Die ZiAB schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

Zusätzlich fordert die ZiAB zwingende Selbsteintritte der Schweiz in folgenden Konstellationen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.

¹ 82 Fälle im Jahr 2024, wenn man die Fälle abzieht, die nicht Italien (aufgrund Annahmestopp Italiens), Griechenland oder Ungarn (Überstellung durch die Rechtsprechung eingeschränkt) betrafen.

- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als zwölf Monaten widerspricht aus Sicht der ZiAB dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Ein verbindlicher Kriterienkatalog ist nicht als abschliessend zu sehen, es besteht kein Ausschluss von Fällen, die nicht unter einen Punkt des Kataloges fallen würden. Entsprechend besteht kein Anlass zur Sorge, dass ein verbindlicher Kriterienkatalog dem Einzelfall nicht gerecht werden könnte.²

Vorschlag SFH:

Art. 29a Abs. 3^{bis} AsylV1 (neu)

Das SEM behandelt das Gesuch auch dann, wenn die Prüfung ergeben hat, dass ein anderer Staat dafür zuständig ist, wenn einer der folgenden Sachverhalte zutrifft:

- a. wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist;**
- b. wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert;**
- c. wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde;**
- d. wenn das in der der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert;**
- e. wenn die asylsuchende Person minderjährig ist und keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient;**
- f. wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.**

² Argumentation Bundesrat, Botschaft Gesetzesänderungen EU-Pakt, S. 64 f.

Mittels diverser Anpassungen von Fristen in der AMM-VO wird die Bindung der asylsuchenden Person an einen bestimmten Staat verstärkt und verlängert (Beispiele: Art. 29 Abs. 4 AMM-VO zu den abgelaufenen Visa-/Aufenthaltsbewilligungen; Art. 33 AMM-VO zur Verlängerung der Zuständigkeitsdauer von 12 auf 20 Monate). Hier fordert die ZiAB, die individuelle Lebenssituation der Menschen abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen, um stossende Situationen zu vermeiden.

2.2. Tonaufnahmen

Aus Sicht der ZiAB ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen bei der persönlichen Anhörung nach Art. 22 AMMR-VO grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz³ zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzanforderungen Rechnung zu tragen.

2.1.1. Verzicht der Tonaufnahme im Dublin-Verfahren

Dass Asylsuchende das SEM um Verzicht der Tonaufnahme ersuchen können, begrüsst die ZiAB. Sie fordert aber, dass im entsprechenden Artikel der AsylV1 ergänzt wird, dass der asylsuchenden Person dadurch kein Nachteil entsteht. Insbesondere darf das Ersuchen um Verzicht der Tonaufnahme nicht als Verletzung der Mitwirkungspflicht gewertet werden.

Vorschlag SFH:

Art. 20b^{bis} Abs. 4 AsylV1

Wird auf eine Tonaufnahme verzichtet, weil die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung darum ersucht hat, so hält das SEM dies sowie die entsprechende Begründung schriftlich fest. **Der asylsuchenden Person entstehen dadurch keine Nachteile.** Das SEM erstellt in jedem Fall einen Befragungsbericht.

2.1.2. Entschädigung der Rechtsvertretung

Durch die Modalitäten der Tonaufnahme, die in der AsylV3 geregelt sind, können Rechtsvertretungen Mehraufwände entstehen, insbesondere durch die Verpflichtung, die Tonaufnahmen vor Ort anzuhören. Dieser zusätzliche Aufwand für die Rechtsvertretungen muss entschädigt werden.

Vorschlag SFH:

Art. 20b^{bis} Abs. 5 AsylV1

Die Modalitäten der Tonaufnahme richten sich nach Artikel 11e der Asylverordnung 3 vom 11. August 1997. **Der dadurch anfallende Mehraufwand für die Rechtsvertretung ist vom Bund zu entschädigen.**

³ Datenschutzgesetz (DSG) vom 25. September 2020, SR 101.

2.1.3. Anhören der Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren

Die ZiAB versteht Art. 11e Abs. 3 lit. b AsylV3 dahingehend, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen können. Die SFH hat dies in ihrer Vernehmlassung zu den Gesetzesanpassungen⁴ gefordert und die ZiAB begrüsst dies.

Die in Art. 11e Abs. 4 AsylV3 erwähnte Möglichkeit der Rechtsvertretung, die Tonaufnahme auf Ersuchen vor Ort anhören zu können, ist aus Sicht der ZiAB zu offen formuliert. Ungeachtet der erforderlichen Aufwandsentschädigung (vgl. Ausführungen zu Art. 20b^{bis} Abs. 6 AsylV1) muss aus Sicht der ZiAB klar sein, dass für die Wahl des Ortes für das Anhören einer Tonbandaufnahme die Präferenz der jeweiligen Rechtsvertretung zu beachten ist und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abgewichen werden darf. Alternativ wird die vom Arbeitsort der Rechtsvertretung nächste Stelle benannt.

Vorschlag SFH:

Art. 11e AsylV3

Abs. 4: Die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung kann darum ersuchen, die Tonaufnahme vor Ort anzuhören. Wird von diesem Recht Gebrauch gemacht, weist das SEM den von der Rechtsvertretung gewünschten SEM-Standort und Termin zu. Ist dies in begründeten Ausnahmefällen nicht möglich, weist es den Ort mit der kürzesten Anreisezeit und einen Termin mindestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zu.

Abs. 5: Auf Antrag der Rechtsvertretung wird die Tonaufnahme transkribiert und der Rechtsvertretung bis spätestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zur Verfügung gestellt.

2.3. Familie

Die ZiAB begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» in Art. 2 (8) AMM-VO der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden.⁵ Sie bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen sieht die ZiAB jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht der Schweiz, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

Ebenfalls zu begrüssen sind aus Sicht der ZiAB die Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln im EU-Regelwerk

⁴ [Vernehmlassungsantwort der SFH vom 14. November 2024](#) zu Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands).

⁵ Entgegen der Auffassung des Bundesrates ist aus Sicht der SFH klar, dass die Definitionen des ersten Teils der AMM-VO für die Anwendung der Verordnung relevant sind, um eine einheitliche Umsetzung zu gewährleisten.

ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht der ZiAB für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. Die ZiAB fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.

Vorschlag SFH:

Art. 73c Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (neu)
Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

Die ZiAB fordert, dass die Behörden alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung dessen vornehmen, was «kohärente, nachprüfbare und hinreichend detaillierte» Indizien sind, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich sollten die Behörden relevante Beweise auch nach Ablauf der Fristen akzeptieren, solange noch keine Entscheidung getroffen wurde.

2.4. Vertrauensperson

Aus Sicht der ZiAB muss das Kindeswohl immer die oberste Priorität einer Vertrauensperson sein. Die ZiAB fordert deshalb, diese übergeordnete Prämisse explizit zu erwähnen.

Vorschlag SFH:

Art. 88a Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)
Abs. 3: Die Vertrauensperson muss über Kenntnisse des Ausländerrechts und des Rechts betreffend das Dublin-Verfahren verfügen. Sie begleitet und unterstützt die unbegleitete minderjährige Person bei der Erfassung der Daten in Eurodac sowie im Wegweisungsverfahren unter Einschluss von Verfahren zur Anordnung von Zwangsmassnahmen nach den Artikeln 73-81 AIG. **Priorität für sämtliche Handlungen der Vertrauensperson hat das Kindeswohl.**

2.5. Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungskosten

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf drei Jahre verlängert werden. Diese drei Jahre gelten ab dem Zeitpunkt, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat unterrichtet hat, dass die betreffende Person oder ein Familienangehöriger, der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

Diese Verlängerung der Überstellungsfrist für eine rein administrative Massnahme ist aus Sicht der ZiAB unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betroffenen Personen nach sich, insbesondere für ihre mentale Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration. Die Verzögerung ist auch aus staatlicher Sicht problematisch, einerseits bleiben Personen sehr lange im Dublin-Verfahren, müssen untergebracht und betreut werden und haben weder Zugang zum Arbeitsmarkt noch zu Integrationsmassnahmen, andererseits gestaltet sich die Bewertung von Asylgründen mit zunehmendem zeitlichen Abstand zu den einschlägigen Ereignissen schwieriger.

Die Gründe für eine Verlängerung werden u. a. um folgende Gründe ausgeweitet:

- Untertauchen der Person oder eines Familienmitgliedes, das zusammen mit der betroffenen Person überstellt werden sollte: Hierbei handelt es sich um eine Ausweitung des bisherigen Grundes des «flüchtig seins» auf Familienangehörige. Obwohl diese Regelung dem grundsätzlich zu begrüssenden Ziel der Wahrung der Familieneinheit dienen soll, sieht die ZiAB diese Ausweitung kritisch. Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass die Annahme von Flüchtigkeit und Untertauchen keinem einheitlichen Massstab folgt. Die in gewissen Fällen übereilig angenommene Meldung des Untertauchens ist kaum rückgängig zu machen und kann zu stossenden Ergebnissen führen, wenn sie ungerechtfertigt erfolgt ist.
- Sich der Überstellung körperlich widersetzen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes.
- Sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich machen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt viel Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes.
- Für die Überstellung erforderliche medizinische Anforderungen nicht erfüllen: Die Bedeutung dieses Tatbestandes ist aus Sicht der ZiAB unklar. Wenn eine Person aufgrund von Krankheit nicht überstellt werden kann, so kann ihr das nicht angelastet werden und eine Verlängerung der Überstellungsfrist und die damit einhergehende Verlängerung des Verfahrens auf bis zu drei Jahre stellt eine ungerechtfertigte Bestrafung einer unverschuldeten Krankheitssituation dar. Es wird in der AMM-VO nicht ausformuliert, ob es sich dabei um eine längerfristige Krankheit oder eine Krankheit im Moment einer vorgesehenen Überstellung handeln soll. Im Falle einer psychischen Erkrankung erhöht die Verzögerung des Verfahrens die Gefahr eines chronischen Verlaufs.⁶

Die ZiAB sieht die Ausweitung der Tatbestände sowie die Verlängerung des Überstellungszeitraums als wesentliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und kritisiert diese Änderung. Zudem führt die Verlängerung zu Folgeproblemen, was die Beweiserbringung und Erzählung der

⁶ Z. B. Médecins du Monde (MdM), Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia – New trends, observations, challenges and recommendations, 2023, S. 25, aufrufbar unter: <https://shorturl.at/17i7K>; Hajak, V. L., Sardana, S., Verdeli, H. und Grimm, S., A Systematic Review of Factors Affecting Mental Health and Well-Being of Asylum Seekers and Refugees in Germany. Frontiers in psychiatry, März 2021, aufrufbar unter: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33815176/>.

Fluchtgeschichte anbelangt. Dies liegt weder im Interesse der asylsuchenden Personen noch im Interesse des zuständigen Staates.

Die ZiAB fordert deshalb eine restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert die ZiAB klare und transparente Kriterien auf Verordnungs- oder Weisungsebene für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können. Des Weiteren wiederholt sie in diesem Zusammenhang ihre Forderung nach Selbsteintritten zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund von Krankheit, da diese Verlängerungen nicht den asylsuchenden Personen anzulasten sind. Im Falle einer kurzfristigen Erkrankung soll aus Sicht der ZiAB keine Verlängerung der Überstellungsfrist, sondern ein neuer Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist angesetzt werden.

Zusätzlich wurde die Definition einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer (mutmasslichen) Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, **fordert die ZiAB eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt die ZiAB an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.**

3. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

3.1. Datenschutz

Die ZiAB sieht die mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl einhergehende massive Ausweitung der Datenerfassung, Datenspeicherung und Datenverwendung äusserst kritisch. Das vernetzte System der Interoperabilität behandelt schutzsuchende Menschen primär als Sicherheitsrisiko und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte.

Grundsätzlich muss beim Umgang mit schützenswerten Daten besondere Sorgfalt angewendet werden. Die Bekanntgabe von Eurodac-Daten an Staaten, die durch keines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind, stellt für die betroffenen Personen ein zusätzliches Datenschutz-Risiko dar. Die ZiAB fordert, dass die Weitergabe von Daten restriktiv erfolgt und nur die relevanten Daten beinhaltet und die Weitergabe von biometrischen Daten eine Ausnahme darstellt.



Plattform «Zivilgesellschaft
in Asyl-Bundeszentren»
Plateforme «Société civile dans
les centres fédéraux d'asile»
Piattaforma «Società civile nei centri della
Confederazione per richiedenti l'asilo»

Vorschlag SFH:

Art. 87e VZAE

Abs. 3 lit. f : **in begründeten Ausnahmefällen** biometrische Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragen, [...]

Abs. 4: Gleichzeitig mit den biometrischen Daten nach Absatz 3 Buchstabe f dürfen **in begründeten Ausnahmefällen ebenfalls** bekanntgegeben werden:

4. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren soll der Erstüberprüfung von Ausländer*innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konstellationen im Landesinneren. Bei der Umsetzung in der Schweiz fordert die ZiAB wie in der Vernehmlassung zu den Gesetzesänderungen⁷ dargelegt eine grundsätzliche Anpassung betreffend des Einbezugs des unabhängigen Rechtsschutzes und dessen Entschädigung sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens. Aus Sicht der ZiAB sollten alle Personen – nicht nur unbegleitete minderjährige Asylsuchende – im Screening eine Rechtsvertretung erhalten (Art. 102h AsylG).

4.1. Sprache

Die ZiAB weist generell darauf hin, dass Rechte nur wahrgenommen werden können, wenn die betroffenen Personen sich ihrer Rechte bewusst sind. Entsprechend sollten Informationen immer in einer Sprache vermittelt werden, die die asylsuchende Person am besten beherrscht. Wenn eine Person nicht lesen kann, müssen Informationen im Zweifelsfall mündlich oder visuell übermittelt werden.

Vorschlag SFH:

Art. 68a Abs. 3 VEV

Die Information in den Absätzen 1 und 2 erfolgt in Papierform oder in elektronischer Form und in einer der betroffenen Person verständlichen Sprache. **Wenn eine Person nicht lesen kann, muss sichergestellt werden, dass sie die relevanten Informationen in verständlicher Form erhält.** Bei minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern erfolgt die Information auf eine kinderfreundliche und altersgerechte Weise, wobei ein Elternteil, ein erwachsener Familienangehöriger oder eine Vertrauensperson einbezogen wird.

⁷ [Vernehmlassungsantwort der vom 14. November 2024](#) zu Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands).

4.2. Korrekturen im Überprüfungsformular

Der asylsuchenden Person dürfen aus den Angaben im Überprüfungsformular keine Nachteile erwachsen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Informationen gemäss Erläuterndem Bericht (S. 37) und Erwägung 32 der Screening-Verordnung so zu verfassen sind, dass sie in einem nachfolgenden Asyl- oder Wegweisungsverfahren einer behördlichen und richterlichen Nachprüfung unterzogen werden können. Die ZiAB fordert deshalb, dass die betroffene Person falsche Angaben im Überprüfungsformular ohne Nachteile korrigieren lassen kann.

Vorschlag SFH:

Art. 68d Abs. 3 VEV

Die betroffene Person kann falsche Angaben korrigieren lassen oder verlangen, dass ein entsprechender Vermerk im ausgefüllten Formular angebracht wird, **ohne dass ihr dadurch Nachteile für ihr Verfahren entstehen.**

4.3. Regelung der Modalitäten der Gesundheits- und Vulnerabilitätsabklärung

Die ZiAB fordert, dass die Modalitäten der Gesundheitskontrollen und der Vulnerabilitätskontrollen auf Verordnungsstufe klar und transparent festgelegt werden, damit einheitliche Verfahren und Instrumente geschaffen werden. Geregelt werden sollen insbesondere die zu ergreifenden Massnahmen, wenn ein Behandlungsbedarf oder eine Vulnerabilität festgestellt wird. Die ZiAB schliesst sich dem Schweizerischen Roten Kreuzes SRK an, welches vorschlägt, dass bestehende bewährte Praktiken und Leitfäden⁸ zur Ermittlung von Vulnerabilitäten als Grundlage für die Durchführung von Vulnerabilitätskontrollen im Screening dienen sollen.

Entsprechend erarbeitete Abläufe sollen überdies genutzt werden, um die Identifizierung von Schutzbedürftigkeiten auch in den weiteren Verfahren zu verbessern.

4.4. Einheitliche Standards

Je nach Konstellation sind unterschiedliche Behörden des Bundes oder der Kantone für das Screening verantwortlich. Die ZiAB fordert deshalb, dass einheitliche Standards für die Durchführung des Screening-Verfahrens aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes. Um der Gefahr von *Ethnic Profiling* vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinnern nötig.

⁸ Z.B. UNHCR (2016), [Vulnerability screening tool](#), EUAA (2024), IPSN: [Tool for identification of persons with special needs](#).

Vorschlag SFH:

Art. 68g VEV (neu)

Abs. 1 Die für die Überprüfung zuständigen Behörden werden einheitlich geschult, insbesondere mit Blick auf Vulnerabilitätsabklärungen und das Kindeswohl.

Abs. 2 Das SEM erlässt einen transparenten Kriterienkatalog für ein mögliches Überprüfungsverfahren im Landesinneren.

4.5. Zugewiesenes Zentrum

Im erläuternden Bericht wird erwähnt, dass Personen in der Regel dem nächstgelegenen Zentrum zugewiesen werden. Die ZiAB fordert, diese gemäss dem erläuternden Bericht bestehende Praxis auf Verordnungsebene festzuhalten.

Vorschlag SFH:

Art. 8 AsylV 1

¹ Meldet sich eine ausländische Person bei einer kantonalen oder eidgenössischen Behörde, so:

- a. nimmt diese deren vollständige Personalien auf;
- b. weist diese sie einem Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder einem kantonal oder kommunal geführten Zentrum nach Artikel 24d AsylG zu und benachrichtigt das Zentrum; und
- c. stellt diese einen Passierschein aus.

1^{bis}: In der Regel erfolgt die Zuweisung an das nächstgelegene Zentrum innerhalb der Asylregion gemäss Art. 1b AsylV1, in der die Person aufgegriffen wurde oder in der sie sich bei einer eidgenössischen oder kantonalen Behörde gemeldet hat.

4.6. Festhaltungen

Ausländer*innen müssen der zuständigen Behörde während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen. Die Behörde kann zur Durchführung der Überprüfung eine kurzfristige Festhaltung anordnen, falls die Asylsuchenden ihre Mitwirkungspflichten verletzen oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen.

Festhaltungen müssen dabei der Ausnahmefall sein. Die ZiAB fordert eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung als *ultima ratio* nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen klaren Kriterienkatalog.

5. Schlussfolgerungen

Im Asyl- und Migrationsbereich braucht es zwingend eine europäische Zusammenarbeit sowie europäische Standards und europäische Lösungen. Die ZiAB steht daher zur Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz, die nicht aufs Spiel gesetzt werden sollte. Die ZiAB kritisiert allerdings, dass

mit dem EU-Pakt auf Kosten des dringend nötigen Schutzes für Geflüchtete primär massive Verschärfungen eingeführt werden. Auf den Pakt selbst hat die Schweiz keinen Einfluss mehr. Sie sollte indes bei dessen nationaler Umsetzung den vorhandenen Spielraum nutzen.

Die ZiAB erachtet die Ausgangslage als problematisch, dass die Vernehmlassung eröffnet wurde, bevor die Gesetzesänderungen beschlossen sind. Grundsätzlich verweist die ZiAB deshalb auf die Forderungen und Vorschläge der SFH im Rahmen der [Vernehmlassung zu den Gesetzesänderungen](#). Die ZiAB kritisiert, dass der Grossteil der dortigen Vorschläge bislang keine Berücksichtigung gefunden hat.

In Bezug auf die Verordnungsänderungen fordert die ZiAB weitere Anpassungen zur Stärkung der Rechte von Schutzsuchenden. Insbesondere soll ein verbindlicher Kriterienkatalog für zwingende Selbsteintritte auf Verordnungsstufe eingeführt werden. Ausserdem muss der zusätzliche Aufwand der Rechtsvertretungen im Zusammenhang mit Tonaufnahmen möglichst klein gehalten und entschädigt werden. Weitere Forderungen betreffen das Dublin- und das Screening-Verfahren sowie den Datenschutz.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Stellungnahme zu berücksichtigen und die Gesetzesänderungen dementsprechend anzupassen.

Mit freundlichen Grüssen,



Magdalena Waeber
Geschäftsleitung ZiAB



Olivier Flechtner
Mitglied der ZiAB-Steuergruppe

Die ZiAB steht schweizweit mit Freiwilligengruppen in und um Bundesasylzentren in regelmässigem Kontakt und setzt sich seit der Gründung im Jahr 2015 für eine konstruktive und vertrauensbildende Zusammenarbeit zwischen Behörden, Betreiberorganisationen, Zivilgesellschaft und Asylsuchenden sowie für eine grund- und menschenrechtskonforme Unterbringung ein.

UNHCR Empfehlungen zu den Verordnungsanpassungen im Rahmen der Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz

1 Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des am 20. Juni 2025 eröffneten Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsanpassungen der für die Schweiz relevanten Teile des Asyl- und Migrationspaketes der Europäischen Union (EU)¹ Stellung zu nehmen. Bereits im Rahmen der Gesetzesanpassungen hatte UNHCR die Möglichkeit, Empfehlungen abzugeben² und begrüsst, dass diese zahlreich referenziert und teilweise umgesetzt wurden.³

Die nachfolgenden Empfehlungen nehmen zu den Verordnungsänderungen Stellung. Dabei konzentriert sich UNHCR auf die für die Schweiz relevanten Aspekte und verweist im Hinblick auf UNHCRs Position zum EU-Pakt und dessen Instrumente auf die UNHCR Positionspapiere hierzu. Die Empfehlungen sind beschränkt auf Aspekte der Reform, die für Personen unter dem UNHCR Mandat relevant sind. UNHCR hofft, dass seine Empfehlungen im weiteren Umsetzungsverfahren Beachtung finden.

2 Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Die Überprüfungsverordnung⁴ führt ein dem Asyl- und anderen Verfahren vorgelagertes Überprüfungsverfahren ein für Personen, welche die Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodex nicht erfüllen. Das Verfahren kommt unabhängig davon zur Anwendung, ob eine Person einen Asylantrag stellen will oder nicht. Anhand der Erhebung der Identität und weiterer erster

¹ Für eine Übersicht, siehe etwa https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_de.

² UNHCR, Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz, November 2024: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/2024-11/UNHCR%20Stellungnahme%20Vernehmlassung%20EU-Pakt.pdf>.

³ Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands) (Botschaft EU-Migrations- und Asylpakt), 21. März 2025.

⁴ Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, 32024R1355: <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148013>.

Informationen wird bestimmt, welchem Verfahren die Person (Asyl-, Rückkehr-, anderweitig) zugeführt werden soll. Zudem finden ein Sicherheits- sowie ein Gesundheits- und Vulnerabilitätscheck statt. Verschiedene Sicherheitsmechanismen sollen eine qualitativ hochwertige und mit dem internationalen und EU-Recht konforme Umsetzung sicherstellen. Hierzu gehört auch die Einrichtung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus.

UNHCR begrüsst grundsätzlich die damit verbundenen Änderungen und sieht im Überprüfungsverfahren auch die Chance, frühzeitig Personen zu erkennen, welche besondere Bedürfnisse haben oder staatenlos sind. Im Rahmen der Umsetzung der Überprüfungsverordnung in der Schweiz empfiehlt UNHCR insbesondere Qualitätsstandards für die Überprüfung von Vulnerabilitäten sicherzustellen und den Zugang von Fachpersonen resp. zu Dienstleistungen zu gewährleisten.⁵ Die geplanten Verordnungsanpassungen sind mehrheitlich zu begrüssen, jedoch fehlen Bestimmungen zum Gesundheitscheck und der Vulnerabilitätsprüfung und sollten noch aufgenommen werden.

2.1 Informationen zur Überprüfung

Art. 68a VE-VEV⁶ regelt, wie Personen künftig über die Überprüfung informiert werden.⁷ UNHCR begrüsst die vorgesehene Regelung, insbesondere, dass über Zweck, Dauer und die Möglichkeiten eines Asylgesuchs informiert wird und dass die Information, wo nötig, in kindgerechter Form erfolgt. Positiv hervorzuheben ist ausserdem, dass die Informationen schriftlich oder elektronisch in einer Sprache erteilt werden, welche die betroffene Person versteht. Dies schafft Rechtssicherheit und reduziert Missverständnisse. Die Bereitstellung standardisierter Unterlagen durch das SEM ist zudem ein wichtiger Schritt, um eine schweizweit einheitliche Qualität und Kohärenz der Informationen zu gewährleisten und damit die Fairness zu stärken.⁸

Beim Gesundheits- und Vulnerabilitätscheck werden Ausländer*innen über persönliche Umstände und Erlebnisse Auskünfte geben müssen. Dies kann belastend sein. Um zu vermeiden, dass Personen damit allein gelassen werden, empfiehlt UNHCR, bereits in den Informationen zum Überprüfungsverfahren auf Unterstützungsmaterial⁹ und vorhandene Unterstützungsdienstleistungen hinzuweisen. Dies sollte entsprechend in die Aufzählung in Art. 68a Abs. 1 lit. e bis d VE-VEV aufgenommen werden. Zudem dient die Überprüfung unter anderem der Identifikation einer allfälligen Staatenlosigkeit. UNHCR empfiehlt, auch Informationen hierüber aufzunehmen,

⁵ Siehe detaillierter hierzu UNHCR, Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz, November 2024, S. 4 ff., sowie die Übersicht auf S. 11 f.: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/2024-11/UNHCR%20Stellungnahme%20Vernehmlassung%20EU-Pakt.pdf>.

⁶ Verordnung über die Einreise und Visumserteilung vom 15. August 2018, SR 142.204.

⁷ Siehe Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakets, Juni 2025, S. 36.

⁸ EUAA hat praktische Leitfäden und Werkzeuge zur Informationsvermittlung erarbeitet, welche speziell für die Bedürfnisse von Asylsuchenden entwickelt wurden. Sie beinhalten Checklisten, Taschenbücher, Poster und interaktive Online-Tools und helfen dabei, die Informationsvermittlung effizient zu gestalten: <https://lsa.euaa.europa.eu/>. Siehe ebenfalls UNHCR, Communicating with Communities, eine Webseite, welche Grundsätze zur Kommunikation mit Schutzsuchenden erläutert: <https://www.unhcr.org/innovation/communicating-with-communities/>.

⁹ Entsprechendes Material existiert beispielsweise vom Schweizerischen Roten Kreuz: <https://www.migesplus.ch/publikationen/wenn-das-vergessen-nicht-gelingt> oder Save the Children: <https://savethechildren.ch/de/schweiz/gefluechtete-kinder/informationen-fuer-eltern/well-being-and-stress-reduction/>.

um eine mögliche Selbstidentifikation von Personen zu fördern, sowie auf die Möglichkeit eines Anerkennungsverfahrens als Staatenlose*r hinzuweisen.

Die Überprüfung findet zudem innerhalb eines sehr kurzen Zeitraumes statt. Daher sollten die betroffenen Personen die Informationen möglichst rasch erhalten. UNHCR empfiehlt deshalb, in Art. 68a Abs. 1 VE-VEV vorzusehen, dass die Information zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgt und während der Überprüfung laufend möglich ist. Durch die Möglichkeit, wiederholt auf Informationen zuzugreifen wird deren Effektivität erhöht.

In Art. 68a VE-VEV ist vorgesehen, dass die Information sowohl in Papierform als auch in elektronischer Form übermittelt wird. UNHCR begrüsst, dass durch diese Verwendung verschiedener Kommunikationskanäle deren Erreichbarkeit erhöht wird. Um den Zugang zur Information möglichst niederschwellig auszugestalten, regt UNHCR zudem die folgenden Erwägungen an:

- Die Materialien sollten in möglichst leichter Sprache verfasst sein und visuelle Hilfsmittel resp. interaktive Medien beinhalten.
- Für den Zugang zu elektronischem Material sollte ein Internetzugang vorhanden sein.
- Das Erstellen eines Konzepts, welches kontextspezifische Bedingungen festhält kann sowohl als Schulungsgrundlage dienen als auch zur Qualitätssicherung.
- Die Informationsmaterialien resp. ein allfälliges Konzept sollten partizipativ mit Geflüchteten und Fachorganisationen erarbeitet werden. Durch den Einbezug ihrer Expertise und Erfahrungen kann sichergestellt werden, dass die Information effizient erfolgt.
- Sämtliches Personal, welches mit Personen im Überprüfungsverfahren in Kontakt tritt, sollte entsprechend geschult sein, um auch mündlich auf Nachfrage angemessen Informationen zu vermitteln.

Die Information der Schutzsuchenden erfolgt vor einer schwierigen Ausgangslage. Bei der Zusammenstellung und Übertragung der Information ist es wichtig, diese stets mitzudenken:

- Schutzsuchende haben geringe Systemkenntnisse und kein Wissen über die oft sehr komplexen Regelungen und Strukturen des Verfahrens.
- Schutzsuchende sind nach der Flucht erschöpft und wenig aufnahmebereit.
- Schutzsuchenden fehlt aufgrund der Fluchtgründe und potenziell traumatischen Erlebnisse vor und während der Flucht grundlegendes Vertrauen in Behörden und staatliche Systeme.
- Ungenaue, fehlende und/oder nicht aktuelle Informationen führen dazu, dass sich Betroffene vermehrt informellen Quellen zuwenden.
- Die Zielgruppe der Schutzsuchenden ist in Hinblick auf Aufnahme und Verarbeitung von Informationen divers (z.B. Bildungsstand, Alter, Digital Literacy/digitale Kompetenz).

2.2 Überprüfungsformular

Art. 68d VE-VEV legt den Nachweisrahmen für die behördliche Überprüfung fest: Das Überprüfungsformular wird nach Abschluss der Kontrolle ausgefüllt und enthält Identitätsangaben, Prüfgrund, Verweis auf allfällige Datenbanktreffer (SIS, EES, ETIAS, C-VIS) sowie die Information, ob ein Asylgesuch gestellt wurde. Damit es in einem späteren Asyl- oder Wegweisungsverfahren

gerichtsfest ist, müssen die Einträge klar, vollständig und nachvollziehbar sein. UNHCR weist darauf hin, dass das Überprüfungsformular auch allfällige Hinweise auf das Vorliegen von Staatenlosigkeit beinhalten sollte. Dies bleibt im erläuternden Bericht zu den Verordnungsänderungen unerwähnt.¹⁰

Bei der Formulargestaltung stehen drei Varianten im Raum. Aus Verfahrens- und Datenschutzsicht spricht vieles dafür, dass das SEM zentral ein einheitliches nationales Formular bereitstellt: Einheitliche Struktur, konsistente Übersetzungen und laufende Aktualisierung erleichtern die Qualitätssicherung.

Wichtig bleibt, dass die betroffene Person die Resultate in verständlicher Sprache erhält und fehlerhafte Angaben berichtigen lassen kann, wie dies in Art. 86d Abs. 3 VE-VEV vorgesehen ist. Da eine unentgeltliche Rechtsvertretung zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorgesehen ist, empfiehlt UNHCR, die Berichtigung von Angaben resp. das Anbringen von Bemerkungen so zugänglich wie möglich auszugestalten. Dies wäre insbesondere dann wichtig, wenn die Überprüfung auch Angaben zu Fluchtgründen und Vulnerabilitäten enthalten würde, welche im darauffolgenden Asylverfahren relevant sein können. Da eine allfällige Erhebung der Aussagen zu Fluchtgründen direkt nach Ankunft, ohne Asylexpert*innen und Rechtsvertretung stattfindet, sollte eine Ablehnung des Asylantrags im nachfolgenden Asylverfahren nicht allein mit Widersprüchen zwischen den Aussagen im Überprüfungs- und im Asylverfahren begründet werden. Darüber hinaus weist UNHCR ausdrücklich darauf hin, dass die Identifikation von Vulnerabilitäten nicht abgeschlossen ist mit dem Vorliegen des Überprüfungsergebnis. Vielmehr sollte diese einen laufenden Prozess darstellen, der es zu jedem Zeitpunkt des Asylverfahrens ermöglicht, besondere Bedürfnisse zu identifizieren und entsprechend zu berücksichtigen.

Die vorgesehene Schwärzung jener Passagen, die sicherheitsrelevante Datenbankabfragen offenlegen, erscheint verhältnismässig, solange sie eng gefasst bleibt und den übrigen Inhalt nicht entstellt.

Schliesslich ist die geplante Ablage im ZEMIS-e-Dossier zu begrüßen: Eine zentrale, digitale Verfügbarkeit fördert Verfahrenseffizienz und Transparenz zwischen Bund, Kantonen und Gerichten. Voraussetzung sind jedoch robuste Zugriffs- und Audit-Logs, um Missbrauch auszuschliessen, sowie klar definierte Lösch- und Archivierungsfristen. Insgesamt schafft Art. 68d VE-VEV damit ein standardisiertes, überprüfbares Dokumentationsinstrument, das gleichermaßen den Anforderungen an Rechtssicherheit, Datenqualität und Datenschutz gerecht wird.

2.3 Meldefrist beim zugewiesenen Zentrum

Art. 8 Abs. 2 VE-AsylV¹¹ verkürzt die Meldefrist auf 24 Stunden und ersetzt damit die frühere Vorgabe «bis zum nächsten Arbeitstag». Ziel ist eine schnelle Verbringung in ein Bundes- oder kantonales Zentrum, um das Überprüfungsverfahren ohne Verzögerung zu starten. Aus vollzugstechnischer Sicht ist dieser Schritt nachvollziehbar: Je kürzer das Zeitfenster zwischen Aufgriff

¹⁰ Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts, Juni 2025, S. 37.

¹¹ Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999, SR 142.311.

und Überprüfung, desto geringer das Risiko des Untertauchens und desto eher lassen sich Identitäts- und Sicherheitsabklärungen bündeln.

Gleichwohl sollte beachtet werden, dass gerade für Personen, die in Randregionen oder nachts aufgegriffen werden, eine 24-Stunden-Frist logistisch anspruchsvoll sein kann. Der vorgesehene Passierschein bzw. Fahrausweis hilft zwar, doch sind Informationsblätter in verständlicher Sprache nötig, um Fehlfahrten oder Fristversäumnisse zu vermeiden.

Positiv ist, dass die Zuweisung grundsätzlich in das nächstgelegene Zentrum innerhalb der Asylregion erfolgt, in der die Person aufgegriffen oder vorstellig geworden ist. Das reduziert Reisewege und erleichtert eine effiziente Erstbearbeitung.

Zusammenfassend schafft die 24-Stunden-Frist mehr Verfahrenstempo und erhöht die Planbarkeit für die Behörden, verlangt aber flankierende Massnahmen (klare Instruktion, Sprachmittlung) um der Situation der Betroffenen gerecht zu werden.

2.4 Fehlen der Gesundheitskontrolle und Vulnerabilitätsprüfung

In der Überprüfungsverordnung ist sowohl eine Gesundheitskontrolle als auch eine Überprüfung der Vulnerabilität zwingend vorgesehen.¹² Dennoch finden sich in den Verordnungsentwürfen zu diesen wichtigen Bestandteilen der Überprüfung keine Angaben. Der erläuternde Bericht erwähnt lediglich hinsichtlich der Gesundheitskontrolle, dass auf EU-Ebene noch zu viele Umsetzungsfragen offen seien und deshalb eine Umsetzung dieser Vorgabe mittels Weisungen durch das SEM zu einem späteren Zeitpunkt erfolge.¹³

UNHCR erkennt an, dass die Umsetzung der Gesundheitskontrolle und das Vulnerabilitätsscreening mit organisatorischen Herausforderungen verbunden ist und Abklärungen bedarf. Es ist positiv zu werten, dass diese Herausforderung ernst genommen und eine Lösung gesucht wird, die durchdacht und nachhaltig ist. Diese Vorgaben der Überprüfungsverordnung sind jedoch zwingend und innerhalb der gleichen Frist umzusetzen wie die anderen Bestandteile der Überprüfung. Ausserdem bietet insbesondere die Vulnerabilitätsprüfung die Möglichkeit die Identifikation besonderer Bedürfnisse zu verbessern. Hier hat UNHCR wiederholt festgestellt, dass in der Schweiz Handlungsbedarf besteht.¹⁴

UNHCR empfiehlt dringend, auch diese Bestandteile der Überprüfungsverordnung umzusetzen. Hierzu ist es wichtig, auf Verordnungsstufe zu regeln, welche Grundsätze in Bezug auf die Ge-

¹² Siehe Art. 8 Abs. 5 lit. a und b sowie Art. 12 Verordnung (EU) Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, 32024R1355: <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148013>.

¹³ Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpaktes, Juni 2025, S. 35.

¹⁴ Siehe etwa UNHCR, Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, S. 8 ff.: <https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf>.

sundheitskontrolle und die Überprüfung der Vulnerabilität in der Schweiz gelten sollen. Dies insbesondere deshalb, weil die Zuständigkeit für diese Abläufe grösstenteils den Kantonen zufallen wird.¹⁵

Hierfür kann auf bereits existierende Tools zurückgegriffen werden.¹⁶ Zudem arbeiten die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) und Frontex an der Erarbeitung von spezifischen Tools für die Durchführung der Vulnerabilitätsprüfung, inklusive Formulare und Trainingsmaterial.¹⁷ Ein Verwenden dieser Materialien könnte die Umsetzung dieses Teils der AMMR vereinfachen. UNHCR bietet zudem seine Unterstützung bei der Kapazitätsentwicklung und der technischen Expertise zur wirksamen Identifizierung von Vulnerabilitäten im Asylverfahren an.

Eine entsprechende Verordnungsbestimmung sollte die Grundlage schaffen für eine einheitliche Qualität der Vulnerabilitätsprüfung und beispielsweise festhalten, dass:

- Nur geschultes Fachpersonal diese durchführen dürfen,¹⁸ insbesondere bei Kindern,¹⁹
- die Prüfungen an einem geeigneten Ort durchgeführt werden, der ein Gefühl der Sicherheit und Privatsphäre vermittelt resp. kinderfreundlich eingerichtet ist,²⁰
- standardisierte Abläufe eine einheitliche Prüfung aller Behörden sicherstellen,
- bei entdeckten Vulnerabilitäten eine «zeitnahe» und «angemessene» Unterstützung erfolgt²¹ und
- speziell ausgebildete Personen und zivilgesellschaftliche Organisationen für die Erkennung besonderer Bedürfnisse, Menschenhandel und Staatenlosigkeit ebenfalls Zugang zu Personen im Überprüfungsverfahren erhalten und die Behörden unterstützen können.²²

¹⁵ Siehe etwa Art. 9b Abs. 1 E-AIG.

¹⁶ Siehe bspw. die zahlreichen Hinweise auf der Webseite von EUAA: <https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/vulnerability>, sowie insbesondere das Special Needs and Vulnerability Assessment-Tool, eine Plattform für die strukturierte Identifizierung von besonderen Bedürfnissen. In Bezug auf die mentale Gesundheit siehe etwa WHO, Gestion des problèmes plus (PM+): Soutien psychosocial individuel pour adultes affectés par la détresse dans les communautés exposées à l'adversité, Januar 2018: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/275831/WHO-MSD-MER-16.2-Rev.1-fre.pdf>.

¹⁷ Siehe etwa die Informationen hierzu auf der Internetseite von EUAA: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2025/21-new-era-europes-migration-and-asylum-management#:~:text=Preparing%20for%20the%20implementation%20of,blocks%20defined%20in%20the%20CIP.&text=Develop%20information%20material%20on%20Eurodac,on%20the%20use%20of%20Eurodac>.

¹⁸ Da die Überprüfung auch der Entdeckung von Staatenlosigkeit dient, sollte das Personal Grundlagenwissen über die Staatenlosigkeit aufweisen, resp. wie diese erkannt werden kann.

¹⁹ Art. 8 Abs. 9 Überprüfungsverordnung: «Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass qualifiziertes medizinisches Personal die in Artikel 12 vorgesehene vorläufige Gesundheitskontrolle durchführt und dass für diesen Zweck geschultes Fachpersonal der Überprüfungsbehörden die in dem genannten Artikel vorgesehene vorläufige Prüfung der Vulnerabilität durchführt. Gegebenenfalls werden auch die nationalen Kinderschutzbehörden und die nationalen Behörden, die für die Ermittlung und Identifizierung von Opfern von Menschenhandel zuständig sind, oder entsprechende Mechanismen in diese Kontrollen und Prüfungen einbezogen.»

²⁰ Siehe Art. 8 Abs. 1 und 2 Überprüfungsverordnung.

²¹ Art. 13 Abs. 4 Überprüfungsverordnung: «Gibt es Anhaltspunkte für eine Vulnerabilität oder besondere Aufnahme- oder Verfahrensbedürfnisse, so erhält der betreffende Drittstaatsangehörige unter Berücksichtigung seiner körperlichen und geistigen Gesundheit eine zeitnahe und angemessene Unterstützung in angemessenen Einrichtungen. Bei Minderjährigen erfolgt die Unterstützung in kinderfreundlicher und altersgerechter Weise durch Personal, das für den Umgang mit Minderjährigen geschult und qualifiziert ist, und in Zusammenarbeit mit nationalen Kinderschutzbehörden.»

²² Art. 8 Abs. 6 1. Satz Überprüfungsverordnung: «Während der Überprüfung haben Organisationen und Personen, die Beratungsleistungen erbringen, effektiven Zugang zu Drittstaatsangehörigen.»

Diese Qualitätsstandards sind in der Überprüfungsverordnung angesiedelt und deshalb von der Schweiz auch so umzusetzen. Es ist nicht ersichtlich, warum etwa betreffend den Inhalt der Information über das Überprüfungsverfahren die entsprechenden Bestimmungen der Überprüfungsverordnung in eine Verordnungsbestimmung wiedergegeben werden, sämtliche Bestimmungen zur Vulnerabilitätsprüfung jedoch gänzlich fehlen, obschon diese ebenso verbindlich umzusetzen sind.

UNHCR empfiehlt die folgende [Anpassung des Verordnungsentwurfes](#):

- In den Informationen zum Überprüfungsverfahren auch solche über besondere Bedürfnisse und vorhandene Unterstützungsdienstleistungen sowie Staatenlosigkeit aufzunehmen und dies in der Aufzählung in Art. 68a Abs. 1 VE-VEV klarzustellen.
- In Art. 68a Abs. 1 VE-VEV vorzusehen, dass die Informationsvermittlung zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgt und der Zugang zu Information während der Dauer des Überprüfungsverfahrens laufend sichergestellt wird.
- Neue Artikel 68g und 68h VEV vorzusehen, in denen je die Modalitäten der Gesundheitsprüfung und der Vulnerabilitätsprüfung geregelt werden. Insbesondere sollte in Art. 68h VEV festgehalten werden, dass die Vulnerabilitätsprüfung nur durch geschultes Fachpersonal und an einem geeigneten Ort durchgeführt wird, standardisierte Abläufe für die gesamte Schweiz vorgesehen werden, bei entdeckten Vulnerabilitäten zeitnah eine angemessene Unterstützung erfolgt sowie spezialisiertes Personal und Organisationen der Zivilgesellschaft Zugang zu Personen im Überprüfungsverfahren erhalten.

Des Weiteren empfiehlt UNHCR, das folgende zu [berücksichtigen](#):

- In das Überprüfungsformular auch allfällige Hinweise auf das Vorliegen von Staatenlosigkeit anzubringen.
- Die Berichtigung von Angaben respektive das Anbringen von Bemerkungen betreffend das Ergebnis der Überprüfung so zugänglich wie möglich auszugestalten.
- Die Möglichkeit einer Identifikation von Vulnerabilitäten auch nach Abschluss des Überprüfungsverfahrens sicherzustellen.
- Bei der Zuweisung an ein Zentrum zu beachten, dass gerade für Personen, die in Randregionen oder nachts aufgegriffen werden, eine 24-Stunden-Frist logistisch anspruchsvoll sein kann.

3 Verordnungsanpassungen im Hinblick auf die Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (AMMR)

Die Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (AMMR)²³ setzt sich zusammen aus Regelungen zur Entwicklung einer gemeinsamen EU internen und externen Asyl- und Migrationsstrategie, der Etablierung eines Solidaritätsmechanismus sowie den Nachfolgeregelungen der gegenwärtigen Dublin-III Verordnung.²⁴ Die Schweiz ist lediglich verpflichtet, die Regelungen zur Fortentwicklung des Dublin-Systems und diejenigen Regeln der Krisenverordnung zu übernehmen, welche die AMMR betreffen.

Um sicherzustellen, dass die Umsetzung der AMMR in der Schweiz unter Wahrung der Menschenrechte erfolgt, hat UNHCR in der Stellungnahme zu den geplanten Gesetzesänderungen Empfehlungen gemacht, welche insbesondere Schutzbestimmungen für Kinder und andere vulnerable Personen betreffen, sowie die Ausgestaltung der Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens.²⁵ Hinsichtlich der vorliegenden Verordnungsentwürfe sind einige Punkte zu begrüßen, wie etwa die Übernahme des Familienbegriffs der AMMR. Der Entwurf weist jedoch Lücken auf in Bezug auf den Schutz von unbegleiteten Kindern.

3.1 Begriff der Familie

Mit Art. 2 Abs. 8 AMMR wurde der Begriff der Familienangehörigen auch auf Familienbeziehungen ausgeweitet, die erst nach Verlassen des Herkunftsstaats, aber vor Ankunft im Dublin-Staat entstanden sind. Dadurch kann für mehr Familien sichergestellt werden, dass sie durch die Zuständigkeitsregelungen der AMMR nicht getrennt bzw. wieder vereinigt werden können.

UNHCR begrüsst, dass Art. 1a lit. e VE-AsylV 1 neu betreffend die Definition der Familie auf die Definition der AMMR verweist. Dadurch wird eine einheitliche Interpretation und Umsetzung aller am Dublin-System beteiligten Staaten ermöglicht und Trennungen von Familien vermindert.

3.2 Fehlende Bestimmungen zum Schutz von unbegleiteten Kindern

Die AMMR verweist in Art. 25 darauf, dass bei unbegleiteten Kindern eine Prüfung des übergeordneten Kindesinteresses darüber entscheiden kann, welcher Staat für die Behandlung des Asylgesuches zuständig ist. Art. 23 Abs. 5 AMMR hält entsprechend fest, dass jeder Entscheidung zur Überstellung eine individuelle Beurteilung des übergeordneten Kindesinteresses vo-

²³ Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, 32024R1351, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148011>.

²⁴ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), 32013R0604, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2013/en/14874>.

²⁵ Siehe hierzu UNHCR, Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz, November 2024, S. 12 ff., sowie die Übersicht auf S. 20 f.: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/2024-11/UNHCR%20Stellungnahme%20Vernehmlassung%20EU-Pakt.pdf>.

rauszugehen hat. Art. 23 Abs. 4 AMMR zählt die Faktoren auf, welchen bei dieser Prüfung Rechnung zu tragen ist. Mit diesen Bestimmungen soll dem übergeordneten Kindesinteresse als Grundprinzip der Kinderrechtskonvention²⁶ verstärkt Rechnung getragen werden.²⁷

UNHCR hat bereits in der Stellungnahme zu den Gesetzesänderungen darauf hingewiesen, dass auf Verordnungsstufe Ausführungsbestimmungen etwa dazu notwendig sind, wie eine adäquate Prüfung des übergeordneten Kindesinteresses durchgeführt und beim Entscheid berücksichtigt werden wird.²⁸ Diese wurden jedoch nicht aufgenommen, was teilweise damit begründet wurde, dass das Kindeswohl keinen Aufenthaltsanspruch zu begründen vermöge.²⁹

Die von UNHCR vorgeschlagenen Ausführungsbestimmungen dienen jedoch nicht dazu, aus dem Kindesinteresse ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz herzuleiten oder einen Selbsteintritt der Schweiz möglichst zu begünstigen. Sie sollen sicherstellen, dass dem Entscheid über die Überstellung in einen anderen Staat eine standardkonforme³⁰ Prüfung des Kindesinteresses zugrunde liegt und dass dieses beim Entscheid vorrangig berücksichtigt wird. Das Ergebnis dieses Entscheides kann sowohl für als auch gegen einen Selbsteintritt der Schweiz sprechen. Letzteres kann zum Beispiel der Fall sein, wenn unbegleitete Kinder in anderen Dublin-Staaten Familienangehörige oder andere Bezugspersonen haben.

UNHCR hält deshalb an der Empfehlung fest, auf Verordnungsebene Standards für die Abklärung des übergeordneten Kindesinteresses und dessen Berücksichtigung im Rahmen der Dublin-Verfahren aufzunehmen. Hierzu eignen würde sich etwa Art. 7 AsylV 1. UNHCR empfiehlt hier festzuhalten, dass:

- im Dublin-Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates eine Abklärung des übergeordneten Kindesinteresses von einer Fachperson im Kinderschutz durchgeführt wird³¹ und
- das SEM unter Einbezug von Fachorganisationen Standards für diese Abklärungen in einer Weisung festhält.³²

²⁶ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. März 1997, SR 0.107, United Nations, Treaty Series, Vol. 1577, S. 3, <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1989/en/18815>.

²⁷ So auch der Bundesrat Botschaft EU-Migrations- und Asylpakt, S. 54.

²⁸ UNHCR, Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz, November 2024, S. 14: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/2024-11/UNHCR%20Stellungnahme%20Vernehmlassung%20EU-Pakt.pdf>; Botschaft EU-Migrations- und Asylpakt, S. 54.

²⁹ Botschaft EU-Migrations- und Asylpakt, S. 54: «Der Bundesrat erinnert jedoch daran, dass das Kindeswohl allein keinen Aufenthaltsanspruch in der Schweiz zu begründen vermag.»

³⁰ Standardkonform meint in diesem Zusammenhang die von Art. 25 AMMR und der Kinderrechtskonvention aufgestellten Rahmenbedingungen.

³¹ Dies wird auch in der AMMR entsprechend verlangt, s. Art. 23 Abs. 5: «[...] Die Beurteilung wird unverzüglich von entsprechend geschulten Mitarbeitern vorgenommen, die über die notwendigen Qualifikationen und Fachkenntnisse verfügen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass dem Wohl des Kindes Rechnung getragen wird.» Vgl. zudem Art. 23 Abs. 1 und Art. 25 AMMR.

³² Vgl. Art. 23 Abs. 5 AMMR.

3.3 Tonaufnahmen

Die in Art. 11e VE-AsylV 3³³ verankerte Pflicht zur digitalen Tonaufzeichnung der Dublin-Befragung setzt die unionsrechtliche Vorgabe aus Art. 22 Abs. 7 AMMR ins Schweizer Recht um und konkretisiert die Delegationsnorm in Art. 26 Abs. 3^{quater} E-AsylG. UNHCR begrüsst dies. Tonaufnahmen erhöhen Transparenz, Objektivität und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens und leisten damit einen Beitrag zur Fairness des Verfahrens. Sie ermöglichen eine verlässliche Qualitätssicherung der Befragungsprotokolle, erleichtern die spätere rechtliche Überprüfung und tragen so zu einem effektiveren Rechtsschutz bei.

Gleichzeitig verlangt die Aufzeichnung besondere Datenschutz- und Datensicherheitsstandards. Da die Stimme eine biometrische Identifikationsmöglichkeit bietet, müssen die Aufnahmen nach Art. 11e Abs. 2 VE-AsylV 3 ausschliesslich auf einem gesicherten Server des EJPD gespeichert werden und dürfen nur dem dafür autorisierten Personenkreis³⁴ zugänglich sein. Dies ist in den Verordnungsentwürfen auch so vorgesehen. Entscheidend ist zudem, dass die Dateien nur so lange aufbewahrt werden, wie sie für das Dublin-Verfahren zwingend benötigt werden; Art. 11e Abs. 6 VE-AsylV 1 setzt hierfür klare Löschfristen, was aus datenschutzrechtlicher Sicht positiv hervorzuheben ist.

Besonders zu begrüessen ist, dass Art. 11e Abs. 4 VE-AsylV 3 den Betroffenen sowie ihren Rechtsvertretungen ausdrücklich ein Anhörungsrecht an der Aufnahme einräumt. Dies stärkt das rechtliche Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV³⁵ und ermöglicht eine wirksame Verteidigung ihrer Interessen. Dass die Aufnahmen aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nicht kopiert oder versandt werden dürfen, ist sachgerecht, zumal der Zugang vor Ort im Bundesasylzentrum einen ausreichenden Ausgleich zwischen Datenschutz und Verfahrensfairness bietet.

Abschliessend erscheint es sinnvoll, die in Art. 11e VE-AsylV 3 vorgesehenen technischen und organisatorischen Massnahmen einer regelmässigen Evaluation zu unterziehen. So kann überprüft werden, ob Speicher- und Zugriffsprozesse auch langfristig den hohen Anforderungen des DSG,³⁶ der EMRK³⁷ und des Dublin-Übereinkommens gerecht werden und ob nachjustiert werden muss, etwa beim Einsatz fortschrittlicher Verschlüsselungs- oder Anonymisierungstechniken.

3.4 Bekanntgabe von Daten vor der Überstellung in den Dublin-Staat sowie Speicherung dieser Daten

Art. 6b VE-AsylV 3 präzisiert ausdrücklich, dass nur jene Personen- und Gesundheitsdaten übermittelt werden dürfen, die unmittelbar vor einer Überstellung erforderlich sind. Mit der Überschrift wird klar zwischen diesem eng umrissenen Datentransfer und dem allgemeinen Informationsaustausch nach Art. 51 AMMR unterschieden, was das Prinzip der Datenminimierung stärkt. Die

³³ Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten vom 11. August 1999, SR 142.314.

³⁴ Vgl. Art. 11e Abs. 3 VE-AsylV 3.

³⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

³⁶ Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020, SR 235.1.

³⁷ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. November 1974, SR 0.101.

Übernahme des Begriffs «Dublin-Staat» sowie der Verweis auf DubliNet garantieren terminologische Kohärenz und einen verschlüsselten Übermittlungskanal. Zugelassen bleiben einzig die Angaben aus den Anhängen VI und IX der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003³⁸ – also Basisidentität und transportrelevante Gesundheitsangaben; detaillierte Diagnosen oder Tonaufnahmen sind nicht vorgesehen.

Art. 6c VE-AsylV 3 verankert die medizinischen Daten im System eRetour und ordnet ihre automatische Löschung spätestens zwölf Monate nach Ausreise oder Feststellung des Untertauchens an. Damit wird der Speicherumfang klar begrenzt, zugleich sollte jede Löschaktion im System protokolliert werden. Wichtig bleibt, dass betroffene Personen oder ihre Rechtsvertretung vor der Abreise Einsicht in die konkret übermittelten Datensätze erhalten und Korrekturen geltend machen können. Angesichts der Sensibilität von Gesundheits- und biometrischen Daten ist schliesslich eine Datenschutz-Folgenabschätzung angezeigt, um die Wirksamkeit der technischen und organisatorischen Schutzmassnahmen regelmässig zu überprüfen.

Art. 15o^{bis} VE-VVWAL³⁹ stellt für die kantonalen Behörden klar, dass das SEM gestützt auf Art. 6b und 6c VE-AsylV 3 berechtigt ist, Gesundheitsinformationen an den zuständigen Dublin-Staat zu übermitteln, und zwar ausschliesslich über DubliNet. Die Weitergabe setzt grundsätzlich die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Person oder ihrer Rechtsvertretung voraus; eine Zustimmung entfällt nur in den eng definierten Notfallkonstellationen von Art. 111a^{bis} Abs. 2 E-AIG (öffentliche Gesundheit, lebenswichtige Interessen). Es ist zu empfehlen, dass diese Ausnahmen eng ausgelegt werden. Macht eine asylsuchende Person während des Verfahrens ein Gesundheitsproblem geltend, erscheinen entsprechende Hinweise in den Erwägungen der SEM-Verfügung, deren Kopie der Kanton erhält; die einschlägigen Datensätze werden zugleich in eRetour gespeichert und fristgemäss gelöscht. Damit entsteht eine durchgängige, datenschutzkonforme Informationskette vom SEM über die kantonalen Vollzugsbehörden bis zur ausländischen Aufnahmestelle, ohne die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu schmälern.

UNHCR empfiehlt die folgende **Anpassung des Verordnungsentwurfes**:

- Beispielsweise in Art. 7 AsylV 1 einen Absatz aufzunehmen, der Standards für die Abklärung des übergeordneten Kindesinteresses im Rahmen von Dublin-Verfahren entsprechend den Anforderungen der AMMR festhält.

Des Weiteren empfiehlt UNHCR, das folgende zu **berücksichtigen**:

- Der betroffenen Person und ihrer Rechtsvertretung vor der Abreise Einsicht in die konkret übermittelten Datensätze zu gewähren sowie die Möglichkeit, Korrekturen anzubringen.

³⁸ Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission vom 3. September 2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylanspruchs zuständig ist, ABI. L 222 vom 5. September 2003: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:222:0003:0023:DE:PDF>.

³⁹ Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen vom 11. August 1999, SR 142.281.

- Eine Datenschutz-Folgeabschätzung durchzuführen, im Rahmen derer die Wirksamkeit der technischen und organisatorischen Schutzmassnahmen regelmässig überprüft wird.
- Die Ausnahmen für das Einholen einer Zustimmung zur Weitergabe der Daten im Sinne von 111a^{bis} Abs. 2 E-AIG eng auszulegen.

4 Eurodac-Verordnung

Das Eurodac-System wurde durch die neue EU-Verordnung⁴⁰ signifikant ausgeweitet durch die Aufnahme neuer Personengruppen, neuer Daten und Verknüpfung von Datenbanken. Aufmerksamkeit verdienen die Änderungen im Hinblick auf Kinder. Hier sieht die Eurodac-Verordnung vor, dass biometrische Daten neu bereits von Kindern ab dem Alter von sechs Jahren gesammelt werden können. Art. 14 der Eurodac-Verordnung sieht entsprechende Schutzmassnahmen vor.

Die Identifizierung und Registrierung von Kindern können zu ihrem Schutz beitragen. Diese Prozesse müssen jedoch in einer kinderfreundlichen Weise erfolgen und das Kindesinteresse nach Art. 3 der Kinderrechtskonvention vorrangig berücksichtigen.⁴¹

UNHCR bedauert, dass die geplanten Verordnungsanpassungen diesen Umstand noch nicht berücksichtigen und empfiehlt, Massnahmen vorzusehen, um sicherzustellen, dass die umfangreichen Kinderschutzmechanismen in Art. 14 der Eurodac-Verordnung in der Schweiz umgesetzt werden.⁴²

4.1 Verzicht der Anordnung von Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern

Im Rahmen der Mitwirkungspflicht von Asylsuchenden im Asylverfahren können in bestimmten Fällen auch Zwangsmassnahmen zum Zwecke des Erlangens von biometrischen Daten zur Anwendung gelangen. Kinder sollten allerdings davon ausgenommen werden. UNHCR begrüsst

⁴⁰ Verordnung (EU) 2024/1358 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zur effektiven Anwendung der Verordnungen (EU) 2024/1351 und (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2001/55/EG sowie zur Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Eurodops auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, 32024R1358, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148014>.

⁴¹ Art. 3 Abs. 1 Kinderrechtskonvention in der deutschen Übersetzung der Schweiz: «Bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.»

⁴² UNHCR, Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz, November 2024, S. 21 f.: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/2024-11/UNHCR%20Stellungnahme%20Vernehmlassung%20EU-Pakt.pdf>.

daher, dass der Bundesrat in der Botschaft zu den Gesetzesänderungen auf Zwang oder körperliche Eingriffe bei Kindern verzichten möchte.⁴³ Damit der Beschluss des Bundesrates in der Praxis auch angewendet wird, empfiehlt UNHCR, eine entsprechende Bestimmung etwa in Art. 6 AsylV 3 aufzunehmen.

4.2 Kinderfreundliche Ausgestaltung der Datenerhebung

Um die in Art. 14 AMMR vorgesehenen Schutzmassnahmen umzusetzen, empfiehlt UNHCR,⁴⁴ im Rahmen der Verordnungsanpassungen Massnahmen zur kinderfreundlichen Ausgestaltung von Datenerhebungsmassnahmen vorzusehen.

So sollte mindestens festgehalten werden, dass:

- das Kindesinteresse bei der Datenerhebung vorrangig berücksichtigt wird,⁴⁵
- die Datenerhebung bei Kindern nur von entsprechend ausgebildetem Fachpersonal und in kinderfreundlich ausgestalteten Räumlichkeiten durchgeführt wird⁴⁶ und
- Kinder in einer für sie verständlichen Art und Weise und gegebenenfalls unter Einbezug der Eltern über den Ablauf und den Zweck der Datenerhebung informiert werden.⁴⁷

Eine derartige Bestimmung könnte etwa in der VZAE angebracht werden, wo bereits nach der aktuellen Rechtslage eine Bestimmung der «spezielle[n] Situation von unbegleiteten Minderjährigen» gewidmet ist,⁴⁸ oder in Art. 6 AsylV 3, welcher die Modalitäten der Abnahme und Auswertung von biometrischen Daten unter Verweis auf Art. 99 AsylG regelt.

UNHCR empfiehlt die folgende **Anpassung des Verordnungsentwurfes**:

- Beispielsweise in Art. 6 AsylV 3 vorzusehen, dass die Anordnung von Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern zum Zwecke der Datenerhebung ausgeschlossen ist.
- Beispielsweise in Art. 6 AsylV 3 festzuhalten, dass das Kindesinteresse bei der Datenerhebung vorrangig berücksichtigt wird, die Datenerhebung nur durch ausgebildetes Personal und in kinderfreundlichen Räumen durchgeführt wird sowie, dass Kinder und ggf. ihre Eltern in kindgerechter Weise über den Ablauf und die Zwecke der Datenerhebung informiert werden.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

Oktober 2025

⁴³ Botschaft EU-Migrations- und Asylpakt, S. 164.

⁴⁴ UNHCR, Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz, November 2024, S. 22: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/2024-11/UNHCR%20Stellungnahme%20Vernehmlassung%20EU-Pakt.pdf>.

⁴⁵ So auch Art. 3 Abs. 1 Kinderrechtskonvention sowie Art. 14 Abs. 1 Eurodac-Verordnung.

⁴⁶ Vgl. Art. 14 Abs. 1 Eurodac-Verordnung sowie UNHCR, Guide technique des procédures adaptées aux enfants, 2021, insb. S 12 ff. für kinderfreundliche Räumlichkeiten und S. 16 ff. zur kindgerechten Information: <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2021/en/124121>.

⁴⁷ Vgl. etwa UNHCR, Guide technique des procédures adaptées aux enfants, 2021, S. 16 ff.: <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2021/en/124121>.

⁴⁸ Art. 88a VZAE.



Secrétariat d'État aux Migrations
Quellenweg 6
CH-3084 Wabern

Berne, le 13 octobre 2025

Procédure de consultation relative aux modifications d'ordonnances en raison de la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile: Prise de position de la Croix-Rouge suisse

Mesdames et Messieurs,

Conformément à ses principes humanitaires, la Croix-Rouge suisse s'engage activement en faveur de personnes particulièrement vulnérables, parmi lesquelles figurent de nombreux requérants d'asile. Elle vous remercie de lui offrir l'occasion de se prononcer sur le projet de modification des ordonnances mentionnées.

Dans la prise de position ci-après et dans la continuité de ses engagements précédents relatifs au pacte européen sur la migration et l'asile, la Croix-Rouge suisse réaffirme son souci d'**une mise en œuvre humaine et respectueuse de la dignité** des personnes concernées.

Les recommandations de la Croix-Rouge suisse en bref

Pour la Croix-Rouge suisse, priorité doit être donnée à la protection de l'unité familiale et des personnes vulnérables. Celle-ci peut être renforcée à travers :

- Un alignement du **niveau d'exigence de preuve pour tous les regroupements familiaux** à celui prévu par le règlement AMMR.
- Un **formulaire de filtrage homogène** incluant des informations sur les membres de la famille ainsi que les résultats des contrôles sanitaires et de vulnérabilité.
- La **prise en compte des liens familiaux et des besoins spéciaux** dans l'attribution du centre compétent.
- Une **définition claire** et transparente des **modalités des contrôles sanitaires et de vulnérabilité** dans les ordonnances.
- L'inclusion d'un **catalogue de critères transparents pour l'application des clauses discrétionnaires** au niveau des ordonnances, afin de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant, de préserver l'unité familiale et de protéger les migrant-e-s particulièrement vulnérables.

En vous remerciant de l'attention que vous leur porterez, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Croix-Rouge suisse

Nora Kronig
Directrice

Sarah Kopse
Directrice suppléante
Responsable du département Santé et intégration



1. Remarque préliminaire

Le pacte de l'UE sur la migration et l'asile, dont la Suisse reprend certains volets, entraîne une refonte profonde du système de migration et d'asile. La Croix-Rouge suisse souhaite rappeler que l'orientation sécuritaire du pacte impose des limitations d'accès à la protection internationale et augmente les risques de violation des droits humains. Afin d'exploiter au mieux la marge de manœuvre pour garantir une mise en œuvre humaine et respectueuse de la dignité, il convient de prévoir des dispositions correspondantes au niveau de l'ordonnance.

La Croix-Rouge suisse présente ci-après ses propositions pour améliorer la protection des personnes vulnérables.

2. Protection de l'unité familiale

Le droit à la vie familiale est un droit fondamental ancré dans de nombreux instruments de droit international et national¹. La famille, pilier fondamental de la société, est également un puissant vecteur de stabilité et d'intégration pour les personnes en quête de protection. Pour la Croix-Rouge suisse, la préservation de l'unité familiale est donc prioritaire dans l'application des dispositions prévues par le pacte. Dans le règlement sur la gestion de la migration et l'asile (AMMR), la protection de la vie familiale est d'ailleurs qualifiée de « considération primordiale » (cons. 48).

2.1 Niveau d'exigence de preuve (AMMR)

Du point de vue de la Croix-Rouge suisse, la révision des règles de preuve dans la réglementation européenne constitue une étape importante dans la facilitation et l'accélération des procédures.

Pour garantir l'égalité devant la loi et le traitement homogène des regroupements familiaux, la Croix-Rouge suisse propose que **les exigences en matière de preuve pour le regroupement familial soient inscrites dans l'ordonnance** relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA).

En particulier, la Croix-Rouge suisse estime que les éléments contenus dans le considérant 54 du règlement AMMR devraient s'appliquer à toutes les procédures de regroupement familial. Dans le cadre de l'asile familial, le point 2.1 de la directive « Demande d'entrée en vue du regroupement familial » préconise déjà que la délivrance d'une autorisation d'entrée ne soit pas soumise à la production de documents d'identité fiables ou d'autres moyens de preuve relatifs à l'identité.

¹ Constitution fédérale, art. 13, droit à la vie privée et art. 41, al. 3 « les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants soient protégées et encouragées » ; Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 12 et art. 16, al. 3 « La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat » ; Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), art. 8, droit au respect de la vie privée et vie familiale.



Proposition : Introduction d'un nouvel article Art. 75a OASA

75a Niveau d'exigence de preuve pour le regroupement familial
(art. 42, 43, 44, 45 et 85c LEI)

- Al. 1 Pour le regroupement familial, des preuves formelles telles que des documents originaux ou des tests ADN ne sont pas requises si les indices présentés sont cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés.
- Al. 2 Si les personnes concernées ne sont pas en mesure de fournir des preuves formelles telles que des documents originaux ou des tests ADN pour des raisons qui ne leur sont pas imputables, la décision doit être prise sur la base des indices présentés, pour autant que ceux-ci permettent une juste appréciation de la relation.

2.2 Formulaire de filtrage (Screening)

L'avant-projet de modification de l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV) ne précise pas le type d'information contenue dans le formulaire de filtrage. La Croix-Rouge suisse recommande que **le type d'informations recueillies à travers le formulaire de filtrage soit précisé dans l'ordonnance.**

Le rapport explicatif (p. 36) mentionne que dans le formulaire figurent « notamment des indications relatives à l'identité de la personne concernée, au motif de la réalisation du filtrage, au dépôt ou non d'une demande d'asile et à l'existence éventuelle d'une entrée dans les bases de données de l'UE». Pour la Croix-Rouge suisse, les informations quant à la présence sur le territoire des Etats Schengen de **membres de la famille**, ainsi que celles relatives aux **résultats des contrôles sanitaires et de vulnérabilité** devraient explicitement faire partie des informations à consigner.

Proposition : Introduction d'un nouvel alinéa 5 à l'art.68d OEV

5. Le formulaire de filtrage contient notamment des indications relatives

- a) à l'identité de la personne concernée,
- b) à sa nationalité, apatridie et son dernier lieu de résidence,
- c) au motif de la réalisation du filtrage,
- d) aux résultats du contrôle sanitaire préliminaire ou au motif pour lequel il y a été renoncé,
- e) aux résultats pertinents du contrôle préliminaire de vulnérabilité, en particulier toute vulnérabilité ou tout besoin particulier constaté en matière d'accueil ou de procédure
- f) au dépôt ou non d'une demande d'asile,
- g) à la présence de membres de la famille, même élargie, sur le territoire Schengen,
- h) à l'existence éventuelle d'une entrée dans les bases de données de l'UE (notamment SIS, EES, ETIAS et C-VIS ; voir à ce sujet l'art. 17, par. 1, du règlement sur le filtrage).

Ou alternativement :

- 5. Le formulaire de filtrage contient au minimum les indications prévues à l'art. 17 du règlement européen sur le filtrage.**



Le rapport explicatif (p. 36) mentionne que le SEM est chargé de mettre à disposition le formulaire de filtrage et indique que différentes options sont actuellement examinées pour ce qui est du développement et de la mise à disposition du formulaire. Il est essentiel que le filtrage soit réalisé de manière homogène sur l'ensemble du territoire.

Recommandation: Développement et suivi qualité du formulaire par le SEM

La Croix-Rouge suisse préconise que **le SEM se charge de l'établissement du formulaire, de son actualisation et de sa transmission** aux autorités de contrôle compétentes. Elle suggère que le SEM soit également chargé **du suivi et du contrôle qualité** de la mise en œuvre du formulaire.

2.3 Centre attribué (Screening)

Le rapport explicatif (p. 37) indique que, de manière générale, les personnes se présentant à une autorité fédérale ou cantonale pour y demander l'asile sont attribuées au centre le plus proche.

La Croix-Rouge suisse propose que la pratique d'attribution, telle que décrite dans le rapport explicatif, soit inscrite dans l'ordonnance. Elle recommande également que **les liens familiaux et la vulnérabilité** éventuelle des personnes soient pris en compte pour l'attribution à un centre et précisé dans l'ordonnance.

Proposition : Introduction d'un nouvel alinéa 1bis à l'art. 8 OA1

1^{bis} En règle générale, l'assignation se fait vers le centre le plus proche au sein de la région d'asile définie à l'article 1b de l'Ordonnance 1 sur l'asile, dans laquelle la personne a été interceptée ou s'est présentée à une autorité cantonale ou fédérale. L'attribution tient également compte de la présence en Suisse de membres de la famille, de la nationalité et du besoin d'encadrement particulier.

3. Identification et protection des personnes vulnérables

Les **contrôles sanitaires et de vulnérabilité prévus dans le cadre du filtrage** (art. 9b et 9c AP-LEI / art. 21a et 22 AP-LAsi) constituent une avancée importante pour garantir le respect des droits et de la dignité des migrant-e-s. Toutefois, les ordonnances ne précisent ni les modalités de ces contrôles, ni les mesures qui en découleront. Le rapport explicatif (p. 38) indique que des clarifications sont encore nécessaires pour les contrôles sanitaires et que le SEM établira des directives à la suite de ces clarifications. Aucune information n'est donnée concernant les contrôles de vulnérabilité.

L'identification des vulnérabilités est une étape délicate qui exige des compétences spécifiques et une attention particulière. Les connaissances actuelles sur les victimes de traite, de torture ou de traumatismes montrent qu'une détection rapide est rarement possible. Pour qu'elle soit réellement protectrice, cette première évaluation doit être menée avec rigueur et cohérence. Des mesures concrètes doivent également être prévues en cas de vulnérabilité avérée.

La Croix-Rouge suisse recommande ainsi que **les modalités des contrôles sanitaires et de vulnérabilité soient définies de manière claire et transparente au niveau des ordonnances**, de manière à établir des procédures et des outils standards. Il convient également de réglementer les mesures à prendre lorsqu'un besoin de traitement ou une vulnérabilité est constaté.



Propositions

- Introduction d'un **nouvel article 68g OEV précisant les responsabilités et les modalités du contrôle sanitaire préliminaire** dans le cadre du filtrage.
- Introduction d'un **nouvel article 68h OEV précisant les responsabilités et les modalités du contrôle préliminaire de vulnérabilité** dans le cadre du filtrage.
- Modification de l'**art. 18 AO1 avec renvoi aux articles 68a-68h OEV** :

Art. 18 Filtrage prévu par le règlement (UE) 2024/1356

Le filtrage prévu par le règlement (UE) 2024/13564 en vertu de l'art. 26, al. 1^{ter} et 1^{quater}, LAsi est régi par analogie par les art. 68a à 68h de l'ordonnance du 15 août 2018 sur l'entrée et l'octroi de visas.

La Croix-Rouge suisse recommande que la formulation des articles 68g et 68h, tout comme la définition des modalités des contrôles de vulnérabilité s'appuient sur les **bonnes pratiques existantes**. Le matériel élaboré par le HCR et l'AUEA², ainsi que les lignes directrices en cours de développement par l'AUEA dans le cadre du filtrage, offrent une base particulièrement pertinente. Les éléments suivants devraient à notre sens constituer une base minimale :

- Le personnel chargé des contrôles de vulnérabilité devrait bénéficier d'une **formation adéquate**, incluant notamment les notions de vulnérabilité, de non-discrimination, de traumatismes, ainsi que l'identification des victimes de torture ou de traite. La formation devrait également couvrir les procédures d'orientation sécurisée vers les services compétents (*safe referrals*). La Croix-Rouge suisse se tient volontiers à disposition à cet effet, notamment dans le domaine des traumatismes et des victimes de torture.
- Dans la mise en œuvre des contrôles, il est important de tenir compte des **aspects liés au genre et à l'intérêt supérieur de l'enfant**. Les contrôles doivent en principe être effectués par des personnes du même sexe. Au début du contrôle, il convient d'informer la personne contrôlée qu'elle peut demander à être contrôlée par une personne d'un autre sexe, sans que cela n'entraîne de traitement défavorable. Les mineurs devraient toujours être accompagnés d'un adulte les accompagnant ou d'un-e représentant-e.
- Le **recours systématique à des interprètes interculturels** devrait être prévu, sans quoi l'identification des vulnérabilités n'est pas réaliste.
- Lorsqu'une vulnérabilité est identifiée, les autorités doivent **garantir un soutien minimal aux personnes concernées**. Cela implique au moins une **orientation sécurisée vers un service approprié** (*safe referral*) en tenant compte des éléments suivants :
 - Une information claire, transparente et adaptée sur la vulnérabilité identifiée et les mesures envisagées.
 - Le consentement éclairé de la personne concernée pour la transmission de ses données.
 - Un contact établi avec le service de soutien approprié.
 - Une transmission conforme à la législation sur la protection des données entre l'autorité de filtrage et le service de soutien.
- L'identification de vulnérabilités et de besoins spéciaux avérés devrait conduire à la mise en place de **garanties de procédures** lorsque cela est indiqué.

Le contrôle de vulnérabilité effectué lors du filtrage constitue une première étape d'identification, « sans préjudice d'une évaluation plus approfondie menée dans le cadre de procédures qui en

² UNHCR (2016), [Vulnerability Screening Tool](#), EUAA (2024), [IPSN: Tool for identification of persons with special needs](#).

découlent après l'achèvement du filtrage » (cons. 37). La Suisse a été critiquée à plusieurs reprises notamment par le Conseil de l'Europe (GRETA³), le HCR⁴ et la CNPT⁵ pour ses lacunes dans l'identification et la prise en charge des personnes vulnérables dans le cadre de la procédure d'asile.

La Croix-Rouge suisse estime qu'au-delà d'un filtrage de qualité, il est essentiel **d'améliorer l'identification des vulnérabilités tout au long de la procédure d'asile**. Il s'agit pour cela de développer des outils adaptés à cet effet, de renforcer le travail **interdisciplinaire** et d'impliquer **les organisations de la société civile** compétentes.

4. Clauses discrétionnaires: critères contraignants tenant compte des liens familiaux et de la vulnérabilité

Les clauses discrétionnaires (art. 34 AMMR) permettent de répondre à des situations humanitaires et d'éviter des atteintes aux droits fondamentaux, notamment à la vie familiale, qui pourraient découler de l'application stricte des critères de détermination de l'État responsable.

La Croix-Rouge suisse recommande d'utiliser la marge de manœuvre offerte par les clauses discrétionnaires et d'inclure un **catalogue de critères transparents** au niveau des ordonnances pour leur application. Il s'agit en particulier de **protéger l'intérêt supérieur de l'enfant, préserver l'unité familiale** et **protéger les migrant-e-s particulièrement vulnérables**.

Proposition

Introduction d'un nouvel alinéa 3bis à l'art. 29a OA1 précisant clairement les situations dans lesquelles la Suisse doit utiliser les clauses discrétionnaires.

Pour la Croix-Rouge suisse, les clauses discrétionnaires devraient être appliquées de manière systématique dans les situations suivantes :

- lorsqu'il est prévisible qu'aucun transfert ne pourra avoir lieu dans les six mois suivant la décision ;
- lorsqu'une personne est malade et nécessite de manière prévisible un traitement dépassant la durée de six mois généralement prévue pour le transfert ;
- lorsqu'un transfert risquerait de détériorer significativement l'état de santé de la personne;
- lorsque la procédure administrative de détermination de l'État responsable, prévue par le règlement (UE) 2024/1351, dure plus de douze mois sans faute de la personne demandeuse d'asile ;
- lorsque la personne demandeuse d'asile est mineure, sans famille, frères et sœurs ou proches dans un autre État membre, et que la prise en charge par la Suisse est dans son intérêt supérieur ;
- lorsqu'une personne proche ou ayant un lien étroit avec la personne demandeuse d'asile réside en Suisse et peut l'aider à s'intégrer en cas d'octroi d'un statut.

Le catalogue de critères devrait être formulé en tant que liste minimale, sans exclure l'application des clauses discrétionnaires à d'autres situations particulières.

³ GRETA (2024), [Evaluation report Switzerland](#).

⁴ UNHCR (2020) [Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren](#).

⁵ CNPT (2022), [Bericht an das Staatssekretariat für Migration betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter2021–2022](#).



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

13. Oktober 2025

Stellungnahme von Solidarité sans frontières zur Vernehmlassung 2025/7

**Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-
Migrations- und Asylpakts**



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	3
2. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung	4
2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte	4
2.2 Verlängerung der Überstellungsfristen	6
2.3 Tonaufnahmen im Dublin-/AMM-VO-Verfahren	12
2.4 Familie und Familienzusammenführung	13
2.5 Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige	13
2.6 Fazit zu den Empfehlungen zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung	13
3. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung.....	15
3.1 Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern	16
3.2 Biometrische Abgleiche und Verifizierung.....	16
3.3 Datenübermittlung an Drittstaaten	17
3.4 Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung.....	18
3.5 Zusammenfassung zu den Empfehlungen zur Eurodac-Verordnung.....	19
4. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung	20
4.1 Empfehlungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung	20



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

1. Ausgangslage

Mit der Genehmigung der Bundesbeschlüsse zur Übernahme und Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts hat sich das Parlament vom 26.09.2025 für eine Beteiligung der Schweiz am reformierten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem ausgesprochen. Die Schweiz übernimmt damit zentrale Teile einer historischen Reform, die einseitig auf Abschottung, Inhaftierung und Entrechtung setzt. Gefängnisähnliche Lager an den EU-Aussengrenzen, Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten und massenhafte Datenerfassung – all das wird nun mit Schweizer Zustimmung Realität.

Mit dieser Entscheidung übernimmt die Schweiz fast ausschliesslich repressive Elemente des Pakts. Schon jetzt profitiert sie wie kein anderes Land von diesem System, das Geflüchtete entrechtet und ihre Würde missachtet. Künftig kann sie Geflüchtete wieder bzw. noch leichter nach Italien, Kroatien oder Griechenland ausschaffen, während andere bis zu drei Jahre auf eine Prüfung ihres Asylgesuchs in der Schweiz warten müssen. Der Schutz von Menschen auf der Flucht, eine Orientierung an den Menschenrechten sowie die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen (insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie der Kinderrechtskonvention) drohen dabei auf der Strecke zu bleiben.

Vor diesem Hintergrund fordert Solidarité sans frontières (Sosf), dass der Bundesrat auf Ebene der Verordnungsanpassungen weiterhin bestehende Spielräume nutzt und sich dabei stets von den Interessen der Schutzsuchenden leiten lässt. Insbesondere sollte die Schweiz ihr Recht auf Dublin-Selbsteintritte konsequent ausschöpfen – etwa für unbegleitete minderjährige Asylsuchende, kranke Menschen, Familien mit Kindern und Menschen, die im Herkunftsland oder auf der Flucht geschlechtsspezifische oder sexualisierte Gewalt erleben mussten. Insgesamt verlangt Sosf vom Bundesrat:

- eine verbindliche Regelung der Selbsteintritte in Dublin-/AMM-VO-Verfahren;
- einen restriktiven Einsatz der Verlängerung der Überstellungsfristen;
- eine Stärkung des Kindeswohls und der Familieneinheit;
- eine Stärkung des Datenschutzes im Bereich biometrischer Daten;
- einen Einbezug der Überprüfungsphase in den Rahmen der unentgeltlichen Rechtsvertretung.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

2. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Mit der Verordnung (EU) 2024/1351 («Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung», AMM-VO) werden die Zuständigkeitskriterien und das Verfahren zur Bestimmung des für ein Asylgesuch zuständigen Staates neu geregelt. Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates, fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

Die AMM-VO bietet der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform erneut den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Die Schweiz hat sich zwar dazu verpflichtet, die Bestimmungen als Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands zu übernehmen. Die AMM-VO bietet jedoch an vielen Stellen Spielräume, die auch auf Verordnungsebene geprüft und genutzt werden müssen, soweit sie nicht über die Entscheide des nationalen Gesetzgebers hinausgehen. Solidarité sans frontières vertritt daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde und der Grundrechte nutzen sollte – auch auf Verordnungsebene.

2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Mit der AMM-VO werden die Kriterien für die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates dahingehend verschärft, dass der Ersteinreisestaats im Ergebnis in viel mehr Fällen für die Durchführung des Asylver-



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

fahrens zuständig sein wird. Dies ergibt sich etwa daraus, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich in den nach den Kriterien zuständigen Staat überstellt werden können, «sofern dies dem Kindeswohl dient». Mit diesen Regelungen wird der Schutz von Familien und unbegleiteten Minderjährigen abgebaut, wodurch bewusst von einer kindeswohlorientierten Praxis abgewichen wird und eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung erfolgt, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind. Auch die Änderung der Verfahrensregeln, wie etwa die Verkürzung von Fristen bei Aufnahme- und Wiederaufnahmeersuchen oder die Änderung des Wiederaufnahmegesuchs in eine Wiederaufnahmemitteilung (Art. 41 Abs. 1 AMM-VO) wird laut ECRE zu einer noch höheren Zuständigkeitsquote der Aussengrenzstaaten führen und Familienzusammenführungen aufgrund der kurzen Fristen erschweren. Zudem prognostiziert ECRE vermehrte Konflikte unter den Mitgliedstaaten aufgrund einer Verringerung der Möglichkeiten des angefragten Mitgliedstaates, eine Wiederaufnahmemitteilung anzufechten (ECRE Comments on AMMR, Mai 2024, S. 4, 41-43). In der Konsequenz wird dies zu einer weiteren Überforderung der Asylsysteme der Aussengrenzstaaten beitragen und zu noch mehr Leid an den europäischen Aussengrenzen führen.

Um unmenschliche Schicksale zu verhindern, kann der prüfende Staat Selbsteintritte vornehmen. Sowohl die aktuell noch geltende Dublin-III-Verordnung als auch die neue AMM-VO sehen die Möglichkeit vor, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, selbst wenn gemäss den Bestimmungen ein anderer Staat für diese Prüfung zuständig wäre. Dieser sogenannte Selbsteintritt ist zentral für eine an der humanitären Tradition der Schweiz orientierte Umsetzung des Asylpaktes.

Wir fordern daher, auf Verordnungsebene einen verbindlichen Kriterienkatalog festzuschreiben, nach welchem die Schweiz zwingend Selbsteintritte vornimmt. Ein solcher Kriterienkatalog wäre nicht als abschliessend anzusehen, sodass humanitäre Selbsteintritte auch im Einzelfall möglich wären, selbst wenn die Kriterien nicht erfüllt sind.

Zwingende Selbsteintritte sollten insbesondere erfolgen:

- a. Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat.**
- b. Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil systemische Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp verfügt hat oder unter Migrationsdruck steht.**



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

- c. Bei Anwendung der Verordnung (EU) 2024/1359 im zuständigen Mitgliedstaat.**
- d. Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.**
- e. Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.**
- f. Wenn das in der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert.**
- g. Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet und sie die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann und will.**
- h. Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen.**
- i. Wenn die asylsuchende Person im Herkunftsland oder auf der Flucht geschlechtsspezifische oder sexualisierte Gewalt erlitten hat.**

Wir empfehlen, diesen verbindlichen Kriterienkatalog wörtlich in die Asylverordnung aufzunehmen (z. B. als Art. 29a Abs. 3bis AsylV 1), damit die Schweiz in der Praxis rechtssicher, transparent und grundrechtskonform agieren kann.

2.2 Verlängerung der Überstellungsfristen

Die AMM-VO verlängert die Überstellungsfristen teils erheblich – gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf maximal drei Jahre. Gleichzeitig weitet sie auch die Gründe aus, die zu einer Verlängerung der Fristen führen können. So wird die Überstellungsfrist nicht nur verlängert, wenn die gesuchstellende Person untergetaucht ist, sondern auch, wenn sie sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt. Insbesondere letzteres Kriterium kann zu Situationen führen, in denen insbesondere schwer kranke asylsuchende Personen unverschuldet in einem jahrelangen Schwebezustand gehalten werden.

Eine Verlängerung der Überstellungsfrist von 6 Monaten auf maximal 36 Monate ist aus unserer Sicht völlig unverhältnismässig und führt zu gravierenden Folgen für die Betroffenen. Sie führt zu psychischen Belastungen und kann Depressionen, Angststörungen und Retraumatisierungen auslösen; sie erschwert die Integration und verhindert z.B. einen frühzeitigen Zugang zum Arbeitsmarkt; sie ge-



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

fährdet das Familienleben durch lange Trennungen von Angehörigen; und sie erschwert spätere Verfahren, da die Beschaffung von Unterlagen und Beweisen für die Asylgründe umso schwieriger werden, je länger die konkrete Flucht zurückliegt. Die teils unklaren Tatbestände für die Verlängerungen («Untertauchen», «körperliches Widersetzen», «Untauglichmachen», «medizinische Anforderungen») bergen zudem die Gefahr mangelnder Rechtssicherheit.

Wir fordern daher:

a. Bei Krankheit konsequent Selbsteintritte vorzunehmen, anstatt die Überstellungsfrist auf drei Jahre auszudehnen.

Die Schweiz ist gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur äusserst restriktiv Anwendung finden. Spital-Aufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechts auf Zugang zu medizinischer Versorgung führen, weil sich Asylsuchende aus Angst vor der Verlängerung der Überstellungsfrist nicht in medizinische Behandlung geben könnten. Bereits heute ist der Zugang zu medizinischer Versorgung für Asylsuchende mit vielen Hürden verbunden. Die Schweiz muss in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung und Verschlechterung des Gesundheitszustandes der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.1).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme sowie auch eine Maximal-Frist in der AMM-VO darstellt. Es ist ohne weiteres möglich, auch eine kürzere Frist vorzusehen. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahmerichtlinie auf die erheblichen Konsequenzen, die mit der Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff «Flucht» dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind, dass sich der Antragsteller



Solidarité
sans frontières

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»¹

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 19. März 2019, C-163/17) voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist. Entsprechendes ist in der AsylV 1 zu regeln.

b. Konsequente Beachtung der EuGH-Rechtsprechung bei der Auslegung des Kriteriums des Untertauchens.

Es wäre weiter zu regeln, welche Voraussetzungen für die Verlängerung einer Überstellungsfrist auf nationaler Ebene gegeben sein müssen. So wäre insbesondere weiterhin an die EuGH-Rechtsprechung anzuknüpfen, wonach Absicht hinsichtlich der Verhinderung der Überstellung vorliegen muss. Ebenfalls ist es aus unserer Sicht angemessen, sich für die Ausgestaltung an der Rechtsprechung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts zur Verlängerung der Überstellungsfrist nach der Dublin-III-VO gemäss Urteil vom 17.08.2021 (BVerwG (1. Senat), Urt. V. 17.08.2021 – 1 C 51.20, <https://www.bverwg.de/170821U1C1.21.0>) zu orientieren. Es ist im Sinne der einheitlichen Anwendung der AMM-VO die Rechtsprechung anderer Mitgliedsstaaten zur Auslegung des Begriffs des «Flüchtigseins» zu beachten. Die AMM-VO muss einheitlich ausgelegt werden, um eine Zersplitterung des Rechts zu vermeiden und einheitliche Rechtsstandards zu setzen.

In die AsylV 1 sollten daher folgende, vom EuGH und vom deutschen Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze aufgenommen werden:

1. Im Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vom 19. März 2019, C-163/17, Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland, erklärte dieser, dass Art. 29 Abs. 2 Satz 2 der Dublin-III-VO dahingehend auszulegen sei, dass ein Antragsteller «flüchtig» im Sinne dieser Bestimmung ist, wenn er sich den für die Durchführung seiner Überstellung zuständigen nationalen Behörden gezielt entzieht, um die Überstellung zu vereiteln (Rn. 70). Gemäss dem Urteil müssen in einer Situation, in der die Überstellung nicht durchgeführt werden kann, weil die betreffende Person die ihr zugewiesene Wohnung verlassen hat, ohne die zuständigen Behörden über ihre Abwesenheit zu informieren, **diese Behörden beweisen, dass die Person tatsächlich beabsichtigte, sich ihnen zu entziehen, um ihre Überstellung zu vereiteln** (Rz.

¹ RICHTLINIE (EU) 2024/1346



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

57, 70).

2. Nach der oben erwähnten Rechtsprechung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts darf eine Verlängerung der Überstellungsfrist nur unter strengen Massstäben stattfinden (Rn. 22):

«Entgegen der Auffassung der Beklagten genügt für ein kausales Sichentziehen nicht jedes sich irgendwie nachteilig auf die Durchführbarkeit einer angesetzten Überstellung auswirkende Verhalten des Betroffenen bzw. jedwede vorübergehende Verunmöglichung einer Überstellung. Insbesondere entzieht sich ein Ausländer jedenfalls bei einer zwangsweisen Überstellung regelmässig nicht allein durch ein passives – wenn auch möglicherweise pflichtwidriges – Verhalten (objektiv) dem staatlichen Zugriff. Ist der Vollzugsbehörde der Aufenthalt des Betroffenen bekannt, kann sie eine zwangsweise Überstellung durchführen. Die durch die Abschiebungsanordnung begründete gesetzliche Ausreisepflicht (§ 50 AufenthG i.V.m. § 67 Abs. 1 Nr. 5 und § 34a Abs. 2 Satz 4 AsylG) beinhaltet keine Verpflichtung zur aktiven Mitwirkung an der eigenen Überstellung. Der Ausreisepflichtige kann selbst entscheiden, ob er an einer ihm angebotenen kontrollierten Überstellung mitwirkt oder nicht. Verweigert er seine Mitwirkung, bedarf es einer begleiteten Überstellung, die er passiv dulden muss. Allein der Umstand, dass sich wegen der fehlenden Mitwirkung bzw. Kooperation des Betroffenen, der für eine zwangsweise Überstellung erforderliche Aufwand für die Vollzugsbehörde erhöht und sein Verhalten möglicherweise zu einer Verzögerung führt, weil die Vollzugsbehörde keine Vorsorge für eine begleitete Überstellung getroffen hat, stellt objektiv kein Sichentziehen dar. Der Aufenthalt des Betroffenen ist der Behörde bekannt, und eine Überstellung könnte unter Anwendung unmittelbaren Zwangs jederzeit durchgeführt werden. Damit fehlt es (objektiv) an einem Sichentziehen. Dass der Betroffene (subjektiv) regelmässig in der Absicht handeln dürfte, eine Überstellung zu vereiteln, genügt nicht. Eine Verlängerungsmöglichkeit allein wegen fehlender Mitwirkung des Betroffenen widerspräche nicht nur dem mit den Dublin-Bestimmungen und speziell mit Art. 29 Abs. 1 und 2 Dublin III-VO verfolgten Beschleunigungszwecks (vgl. EuGH, Urteil vom 19. März 2019 - C-163/17, Jawo - Rn. 57 f.), sondern angesichts der erheblichen Folgen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist für den Betroffenen zeitigt, auch dem Ausnahmecharakter des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Dublin III-VO (Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet vom 25. Juli 2018 - C-163/17 - Rn. 59). Folglich reicht bei einem den zuständigen Behörden bekannten Aufenthalt des Antragstellers grundsätzlich weder dessen Flugunwilligkeit, ein Aufenthalt im offenen Kirchenasyl (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2021 - 1 C 42.20 - NVwZ 2021, 875 Rn. 26 m.w.N.), ein einmaliges Nichtantreffen in der Wohnung oder Unterkunft noch das Nichtbefolgen einer Selbstgestellungsaufforderung für die Annahme, er sei im unionsrechtlichen Sinne flüchtig. Letztere dient lediglich der Erleichterung einer – im nationalen Recht regelmässig vorgeschriebenen – Überstellung mit Verwaltungszwang, in dem sie der Vollzugsbehörde eine zwangsweise Abholung



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

des Ausländers in seiner Unterkunft oder Wohnung erspart. Kommt der Ausländer einer Aufforderung zur Selbstgestaltung nicht nach, entzieht er sich damit (objektiv) nicht dem staatlichen Zugriff.» (Rn. 22).

Wir fordern, diese Kriterien in der AsylV 1 aufzunehmen und insbesondere festzuhalten, dass eine Verlängerung der Überstellungsfrist nicht erfolgen darf, weil die betreffende Person einen freiwilligen Flug nicht angetreten hat oder nicht genügend mitgewirkt hat. Weder Flugunwilligkeit noch ein einmaliges Nichtantreten in der Unterkunft oder das Nichtantreten eines Fluges (ohne Widerstand zu leisten) darf zur Verlängerung der Überstellungsfrist führen. Der Text der reformierten EU-Verordnung sieht dahingehend weder eine Änderung in Art. 2 Abs. 7 noch Art. 46 Abs. 2 AMM-VO vor. Entsprechend können die vom EuGH und dem deutschen Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze weiterhin angewendet werden.

c. Verlängerung der Überstellungsfrist nur bei nachweisbar umfassender vorheriger Aufklärung über Kriterien zur Verlängerung der Überstellungsfrist

Eine Verlängerung der Überstellungsfrist darf nur aus Gründen erfolgen, über die die betroffenen Personen nachweisbar und verständlich aufgeklärt worden sind. Da die Verlängerung der Überstellungsfrist mit umfangreichen Konsequenzen und Entrechtungen einhergeht, darf diese nur erfolgen, wenn die betreffende Person auch tatsächlich anders hätte handeln können und sich beim entsprechenden Handeln über die Konsequenzen bewusst war. Bisher ist es jedoch leider so, dass je nach Asylregion und Unterkunft unterschiedliche Regeln gelten. In der einen Region führen bestimmte Verhaltensweisen, wie das angekündigte Übernachten bei Familienmitgliedern, nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist, an anderen Orten schon. Dabei sind die Regelungen für die Betroffenen extrem undurchsichtig und sie verstehen häufig nicht, welches Verhalten zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führt oder nicht. Eine Verlängerung der Überstellungsfrist darf in der Konsequenz nur erfolgen, wenn die betroffene Person klar über die Kriterien und Gründe, welche zur Überstellungsfristverlängerung führen, aufgeklärt worden ist. Regelungen, die einer Person nie kommuniziert worden sind, kann diese naturgemäss nicht einhalten und dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist führen. Eine entsprechende Information an die asylsuchende Person muss dokumentiert und von der Behörde, welche die Überstellungsfrist verlängern will, nachgewiesen werden.

Dies ergibt sich bereits aus Art. 19 Abs. 1 lit. n AMM-VO, sollte jedoch in der AsylV 1 konkretisiert werden.

d. Die Dauer der verlängerten Überstellungsfrist muss an eine Verhältnismässigkeitsprüfung geknüpft werden, welche im Entscheid über die Verlängerung begründet werden muss. Die drei Jahre entsprechen einer Maximalfrist, welche nicht pauschal und ohne Prüfung des Einzelfalls angewendet werden darf. Die Dauer der Verlängerung der Überstellungsfrist muss je nach Einzelfall geprüft



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

und bemessen werden. Dabei sind insbesondere das Recht auf Familie und das Recht auf Gesundheit und medizinische Versorgung zu beachten.

Gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO kann die Überstellungsfrist auf «höchstens drei Jahre» verlängert werden. Damit gibt die AMM-VO eine Maximalgrenze vor, wobei die konkrete Dauer nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen und hierfür das Verhältnismässigkeitsprinzip zu berücksichtigen ist. Dies ergibt sich auch aus dem Sinn und Zweck der Verordnung und in einer Zusammenschau der bisherigen Rechtsprechung des EuGH (bspw. Urteil des EuGH vom 12. Januar 2023 (C-323/21, C-324/21 und C-325/21, ECLI:EU:C:2023:4). Hiernach tragen die Überstellungsfristen entscheidend zur Verwirklichung des im fünften Erwägungsgrund der Dublin-III-VO bzw. (37) Erwägungsgrund der AMM-VO genannten Ziels einer zügigen Bearbeitung der Anträge auf internationalen Schutz bei. Die Überstellungsfristen gewährleisten, dass diese Verfahren ohne unberechtigte Verzögerung durchgeführt werden, und zeugen von der besonderen Bedeutung, die der Unionsgesetzgeber einer raschen Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats beimisst.

Der Unionsgesetzgeber sieht offensichtlich eine Dauer von drei Monaten (Art. 46 Abs. 2 Unterabsatz 2 AMM-VO) als ausreichend für die Organisation und Durchführung einer Überstellung im Dublin-Raum an. Wenn eine Verlängerung der Überstellungsfrist geprüft wird, sollte daher die dreimonatige Frist ab Wiederauftauchen der Person entsprechend Art. 46 Abs. 2 Unterabsatz 2 AMM-VO als Grundsatz gelten. Nur bei besonderen Ausnahmefällen darf eine verlängerte Überstellungsfrist auf über 12 Monate angewandt werden, etwa wenn die Person noch immer unauffindbar ist oder sich besonders renitent zeigte. Für Personen, die lediglich einmalig nicht in der Unterkunft waren oder aus gesundheitlichen Gründen nicht überstellt werden konnten, wäre eine Verlängerung der Überstellungsfrist um mehr als 3 Monate schlicht unverhältnismässig. Zusammenfassend muss in der AsylV1 konkretisiert werden, dass bei der Verlängerung der Überstellungsfrist zwingend eine Verhältnismässigkeitsprüfung hinsichtlich der Dauer zu erfolgen hat, wobei insbesondere das Beschleunigungsgebot sowie die medizinische und familiäre Situation der asylsuchenden Person berücksichtigt werden muss.

e. Information und Gewährung des rechtlichen Gehörs zur Verlängerung der Überstellungsfrist

Da es sich bei der Verlängerung der Überstellungsfrist um eine erhebliche nachteilige Rechtsänderung für die asylsuchende Person handelt, muss zudem zwingend eine Information über die Verlängerung erfolgen und das rechtliche Gehör gewährt werden.

Sollte eine Überstellungsfristverlängerung im Raum stehen, so muss es die Möglichkeit geben, zuvor im Rahmen eines rechtlichen Gehörs gem. Art. 29 Abs. 2 BV Stellung zu nehmen und einen Rechtsbehelf einzulegen. Die betroffene Person muss somit umgehend Kenntnis von der Verlängerung der



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Überstellungsfrist erhalten. Die asylsuchenden Personen dürfen nicht im Glauben gelassen werden, dass die sechsmonatige Überstellungsfrist noch immer läuft, während diese bereits verlängert worden ist. Entsprechendes muss in der AsylV 1 geregelt werden.

2.3 Tonaufnahmen im Dublin-/AMM-VO-Verfahren

Artikel 22 AMM-VO regelt neu, dass von den bisher «Dublin-Befragung» genannten Anhörungen Tonaufnahmen vorgenommen werden müssen. Die Verwendung von Tonaufnahmen bei den Befragungen kann zur Verfahrenssicherheit beitragen, muss aber grund- und datenschutzrechtlich abgesichert sein. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die Aufnahmen sicher und geschützt und nicht länger als für das Verfahren nötig aufbewahrt werden.

Wir weisen darauf hin, dass den Antragstellenden durch die Möglichkeit, auf Antrag auf eine Tonaufnahme zu verzichten, keine Nachteile erwachsen dürfen und dies insbesondere nicht als Verstoss gegen die Mitwirkungspflicht ausgelegt werden darf.

Darüber hinaus werfen die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen zu den Modalitäten der Tonaufnahme in Art. 11e E-AsylV 3 Fragen bezüglich des Zugangs zu den Aufzeichnungen für den Rechtsschutz auf. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung sollte als Teil des Akteneinsichtsrechts gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung nur in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in vielen Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetschende zur Einsichtnahme beigezogen werden und erhebliche Wege in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel.

Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hat daher lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht – als Teil des verfassungsmässigen Anspruchs des rechtlichen Gehörs – sollte der Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme der Dublin-Befragung automatisch zusammen mit der Akteneinsicht gewährt werden, indem die Tonaufnahme der Rechtsvertretung rechtzeitig vor Ablauf der Beschwerdefrist auf einem Tonträger analog oder allenfalls über eine sichere Cloud-Lösung digital zur Verfügung gestellt wird – auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren zu erreichen, sollten zudem neu auch Tonaufzeichnungen der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen für Tonbandaufzeichnungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

2.4 Familie und Familienzusammenführung

Solidarité sans frontières begrüsst, dass die AMM-VO den Begriff «Familienangehörige» auch auf Familien ausweitet, die ausserhalb des Herkunftsstaats gegründet wurden. Wir weisen jedoch darauf hin, dass Familien, die erst nach der Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, weiterhin nicht berücksichtigt werden. Nach Art. 8 EMRK kann die Schweiz in einzelnen Fällen jedoch verpflichtet sein, auch diese Fälle zu prüfen.

Zudem bestehen in der Praxis erhebliche Beweisprobleme für die Familieneinheit:

- Dokumente sind in Kriegs- und Krisensituationen oft nicht beschaffbar;
- DNA-Tests werden regelmässig unverhältnismässigerweise verlangt, obwohl auch andere Indizien (Fotos, Kontakte, Zeugenaussagen) ausreichen würden.

Sosf empfiehlt daher, die Beweisregeln explizit zu präzisieren und verhältnismässig auszugestalten, um die Familieneinheit wirksam zu schützen.

2.5 Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige

Solidarité sans frontières betont, dass das Kindeswohl (Art. 3 KRK) oberste Priorität haben muss. Vertrauenspersonen sind für unbegleitete Minderjährige in Dublin-/AMM-VO-Verfahren essenziell. Ihre Aufgaben umfassen insbesondere:

- Begleitung zu Anhörungen;
- kindgerechte Erklärung der Verfahren;
- Vertretung der Interessen gegenüber Behörden;
- Schutz vor Willkür und Überforderung.

Sosf empfiehlt, diese Aufgaben explizit in der VZAE zu verankern und die nötigen Qualifikationen klar zu definieren.

2.6 Fazit zu den Empfehlungen zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung

Die AMM-VO ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Solidarité sans frontières anerkennt den Nutzen einheitlicher Verfahren, betont jedoch, dass die Umsetzung in der Schweiz grund- und menschenrechtlich abgesichert werden muss und die Schweiz die ihr verbleibenden Spielräume im Sinne des Flüchtlingsschutzes nutzen muss.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Solidarité sans frontières fordert den Bundesrat daher auf, auf Verordnungsebene:

- einen verbindlichen Kriterienkatalog für Selbsteintritte zu verankern und insbesondere Überstellungen von unbegleiteten Minderjährigen auszuschliessen;
- die Kriterien für die Verlängerung der Überstellungsfristen klar zu definieren, die Verlängerungen restriktiv zu handhaben und insbesondere in Krankheitsfällen auszuschliessen;
- die Asylsuchenden nachweisbar und umfassend über die Kriterien zur Verlängerung der Überstellungsfrist zu informieren;
- vor der Überstellungsfristverlängerung das rechtliche Gehör zu gewähren;
- die Dauer der Überstellungsfristverlängerung von einer Verhältnismässigkeitsprüfung abhängig zu machen und im Regelfall von einer Verlängerung um drei Monate ab Wiederauftauchen auszugehen;
- den Rechtsvertretungen einen praktikablen Zugang zu den Tonaufnahmen der Dublin-Befragungen zu gewährleisten;
- Familienzusammenführungen umfassend und grundrechtskonform zu regeln;
- das Kindeswohl bei Vertrauenspersonen auf Verordnungsebene explizit zu verankern.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

3. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Die revidierte Eurodac-Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstandes dar und muss von der Schweiz grundsätzlich übernommen werden. Primärer Zweck der Datenbank ist weiterhin die Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates. Neu soll sie jedoch auch dazu dienen, die irreguläre Einwanderung in die EU stärker zu kontrollieren und Weiterreisen innerhalb der EU zu unterbinden.

Die Reform der Eurodac-Datenbank geht zu diesem Zweck mit einer sehr starken Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung einher. Zukünftig werden nicht nur Asylsuchende, sondern auch Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel, abgelehnte Asylsuchende, Personen mit einem temporären Schutzstatus, Resettlement-Fälle sowie Menschen, die aus Seenot gerettet wurden, in Eurodac erfasst. Das Mindestalter für die Erfassung wird von 14 auf sechs Jahre abgesenkt, zudem werden erstmals zahlreiche persönliche Daten für bis zu zehn Jahre gespeichert. Zusätzlich zu den Fingerabdrücken werden künftig auch Gesichtsbilder erfasst.

Diese Neuerungen stellen einen gravierenden Eingriff in die Grundrechte und insbesondere auch in die Kinderrechte dar. Sie bedrohen das Recht auf Datenschutz und Privatsphäre (Art. 8 EMRK, Art. 13 BV) und können zu einer Stigmatisierung von Schutzsuchenden als Sicherheitsrisiko führen. Die geplante Interoperabilität mit weiteren EU-Datenbanken (SIS, VIS, EES, ETIAS) verstärkt diesen Effekt und unterminiert den Grundsatz, dass Schutzsuchende primär als Rechtsträger und nicht als Gefahrenquelle betrachtet werden sollten.

Zahlreiche Umsetzungsfragen der Eurodac-Reform, insbesondere bezüglich des Zugangs für Strafverfolgungsbehörden zu den in Eurodac gespeicherten Daten, sind aktuell noch offen und werden vom Bundesrat erst in einer zweiten Phase im Jahr 2026 mit Hilfe einer neuen bundesrätlichen Eurodac-Verordnung geklärt. Bezüglich der aktuellen Verordnungsanpassungen nimmt Solidarité sans frontières zu folgenden Aspekten Stellung:

- Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern;
- Biometrische Abgleiche und Verifizierung durch Fingerabdruck- und Gesichtsbild-Expert*innen;
- Datenübermittlung an Drittstaaten;
- Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung und Löschung ihrer Daten.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Solidarité sans frontières weist darauf hin, dass der Ausbau von Erhebung, Speicherung, Abgleich und Interoperabilität tief in diverse Grundrechte eingreift (informationelle Selbstbestimmung, Privatsphäre, Kinderrechte, Recht auf ein faires Verfahren) und daher enge Schutzvorkehrungen in der schweizerischen Umsetzung erfordert.

3.1 Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern

Die Eurodac-Verordnung senkt die Altersgrenze für die biometrische Erfassung von Kindern von bisher 14 Jahren neu auf 6 Jahre ab. Sosp begrüsst, dass der Bundesrat darauf verzichtet hat, auch die biometrische Erfassung von noch jüngeren Kindern zu erlauben und dies in Art. 6 Abs. 1 AsylV 3 explizit festgehalten wird. Darüber hinaus sprechen wir uns jedoch für weitergehende Schutzmechanismen für diese Gruppe besonders verletzlichster Personen aus, die über die in Art. 88a der VZAE genannten Massnahmen hinausgehen.

So sollten nicht nur die rechtlichen und pädagogischen Qualifikationen der Vertrauenspersonen präziser bestimmt werden, sondern auch ihre Rolle bei der Sicherstellung eines niederschweligen Zugangs zu Berichtigungs- und Lösungsverfahren für Minderjährige erwähnt werden. Ausserdem sollte Minderjährigen für die biometrische Erfassung neben einer Vertrauensperson auch eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite gestellt werden.

Daneben spricht sich Solidarité sans frontières bezüglich Minderjähriger insgesamt für eine möglichst enge Zweckbindung der Datenerfassung, für restriktive Zuweisung von Zugriffsrechten, für eine detaillierte Protokollierung und Benachrichtigung sowie für eine schnellstmögliche Löschung der erfassten Daten nach Wegfall ihres Verwendungszweckes aus.

3.2 Biometrische Abgleiche und Verifizierung

Biometrische Abgleiche (sowohl von Fingerabdrücken als auch von Gesichtsbildern) erhalten im erweiterten Eurodac-System eine zentrale Rolle, da sie neu auch mit Personendaten verknüpft sind. Umso wichtiger ist ein sorgsamer und nach Möglichkeit wenig bis gar nicht automatisierter Umgang mit ihnen. Dadurch, dass in Zukunft auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falsch-positiven Treffern signifikant an. Sosp begrüsst daher, dass Treffermeldungen, die allein auf Gesichtsbilddaten beruhen, in jedem Fall manuell überprüft werden müssen.

Gleichzeitig sollten auch an Abgleiche, die auf Fingerabdrücken beruhen, sehr hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden. Da automatisierte biometrische Abgleiche generell nicht die «Identität» zweier Datensätze bestätigen können, sondern immer nur eine auf Wahrscheinlichkeitsrechnung beruhende und von variablen Schwellenwerten abhängige Aussage über den Grad ihrer Ähnlichkeit treffen, empfiehlt das Bündnis, dass weiterhin auch alle auf Fingerabdrücken beruhende Treffer manuell



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

überprüft werden. Sollte dies nicht praktikabel sein, sind die unteren Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-negativen Treffern) möglichst niedrig und die oberen Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-positiven Treffern) möglichst hoch anzusetzen.

Bezüglich der Qualifikation der Biometrie-Expert*innen empfiehlt Sosf, einen anerkannten und überprüfbaren Fachausweis vorauszusetzen und das Personal regelmässig zu schulen und zu prüfen. Für den Fall von substantiell bestrittenen Treffern müssen zudem die Beschwerde- und Berichtigungsmöglichkeiten, samt Fristen, Dokumentationspflichten und Rechtsmittelweg, klar geregelt sein.

3.3 Datenübermittlung an Drittstaaten

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der bisher geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die bis vor kurzem geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmten, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtlichen Schranken werden mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter in Art. 50 Abs. 3 und 5 der neuen Eurodac-Verordnung geregelten Bedingungen zum Zweck der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Diese Neuerung steht in einem direkten Spannungsverhältnis zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere zur Flüchtlingskonvention und dem darin verankerten Non-Refoulement-Prinzip (Art. 33 FK). Es besteht eine reale Gefahr, dass durch eine solche Datenweitergabe verfolgungsrelevante Informationen an Herkunftsstaaten gelangen, was zu (weiterer) Repression und Verfolgung führen kann. Aktuell verweist die geplante Regelung in Artikel 6d AsylV 3 und Artikel 87e VZAE lediglich auf Art. 50 Eurodac-Verordnung, ohne jedoch den völkerrechtlichen Rahmen, insbesondere das Non-Refoulement-Gebot, explizit zu nennen oder rechtlich verbindlich zu verankern. Daher schlägt Sosf vor, die Bestimmungen präziser zu fassen und einen Vorbehalt zugunsten der Flüchtlingskonvention aufzunehmen.

Über die grundrechtlichen Probleme hinaus gehen mit der Neuerung auch einschneidende datenschutzrechtliche Gefahren einher, die im vorliegenden Verordnungsentwurf nicht adäquat adressiert werden. Zum einen fällt durch die Eurodac-Revision die bisher nötige Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten weg. Ebenso ist keine Verhältnismässigkeitsprüfung mehr vorgesehen. Beides sollte aus Sicht von Sosf in den revidierten Art. 6a bis 6d AsylV 3 ergänzt und dabei insbesondere festgehalten werden, dass die Schweiz auf eine Übermittlung von Daten an Drittstaaten absieht, wenn diese nicht ein der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergegeben werden können. Stattdessen sollten sie zusätzlich konkret informiert werden, wenn dies akut geplant ist. Dazu sollte ihnen zudem eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden und sie über die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel informiert werden.

Zu guter Letzt würde es Solidarité sans frontières begrüßen, wenn in den Artikeln der AsylV 3 zur Bekanntgabe von Personendaten an einen Nicht-Dublin-Staat auch eine Aufsicht des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) festgehalten würde, ähnlich wie sie in Art. 11d E-AsylV 3 bezüglich der Bearbeitung von Daten in Eurodac enthalten ist.

3.4 Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung

Bezüglich der Rechte der von einer Datenerfassung, -bearbeitung und -weitergabe in Eurodac betroffenen Personen auf Auskunft über ihre Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung und Löschung verweist der Entwurf der AsylV 3 in Art. 11b und 11c auf das Datenschutzgesetz vom 25. September 2020 sowie auf die Bestimmungen in Art. 43 der Eurodac-Verordnung.

Dadurch bleibt jedoch die Frage offen, ob das Recht auf Auskunft sowie auf Berichtigung, Ergänzung und Löschung von Daten auch effektiv ausgeübt werden kann, insbesondere von Minderjährigen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem oft nicht kennen. Unklar bleibt zudem, ob die Betroffenen auch informiert werden, wenn und wo es bei den automatisierten Abfragen der Datenbank Treffer gegeben hat, die ihre Person betreffen, dass also auf ihre Daten zugegriffen und/oder sie bearbeitet wurden.

Insbesondere sollten sie zudem über die Weitergabe von Daten, u.a. an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 3.3.), informiert werden und dabei Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten. Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Auch sollte ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.

Im erläuternden Bericht wird zudem erwähnt, dass bei Eurodac-Erfassungen vorhandene Informationen aus dem ZEMIS oder eRetour beigezogen werden. Auch diesbezüglich rät Solidarité sans frontières zu Daten-Sparsamkeit und empfiehlt, die entsprechenden Prozesse klar zu definieren, jede Zweitverwendung zu protokollieren und zu begründen sowie den Betroffenen eine Prüfung und Widerspruch gegen sachfremde Bezüge zu ermöglichen.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

3.5 Zusammenfassung zu den Empfehlungen zur Eurodac-Verordnung

Die Eurodac-Datenbank ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Solidarité sans frontières betont jedoch die Gefahren, die aus der massiven Ausweitung der Datenbank erwachsen. Um eine grund- und datenschutzrechtliche Umsetzung der Eurodac-Revision in der Schweiz zu gewährleisten, empfiehlt Solidarité sans frontières insbesondere, dass:

- die biometrische Erfassung von Minderjährigen kinder- und datenschutzrechtlich flankiert und auf ein Mindestmass beschränkt wird;
- biometrische Treffer weitestgehend manuell verifiziert werden und dabei hohe Qualitäts- und Qualifizierungsstandards vorausgesetzt werden;
- auf eine Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten möglichst verzichtet wird, oder diese einer Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen und nur durchgeführt wird, wenn Drittstaaten ein mit der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten;
- der EDÖB nicht nur eine aktive Rolle in der Aufsicht der Datenverarbeitung in Eurodac einnimmt, sondern auch bei der Weitergabe an Drittstaaten;
- betroffene Personen möglichst transparent, zeitnah und in einer ihnen verständlichen Sprache über sämtliche Schritte der Datenverarbeitung und -weitergabe informiert werden und ihre Rechtsansprüche auch effektiv wahrnehmen können.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

4. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Mit der Überprüfungsverordnung (EU) 2024/1356 führt die EU ein neues, einheitliches Verfahren zur Identitäts- und Sicherheitsüberprüfung an den Aussengrenzen ein, das auch von der Schweiz als Schengen-assoziiertes Staat zu übernehmen ist. Ziel ist die rasche Abklärung von Identität, Gesundheits- und Sicherheitsaspekten, bevor über die Zuweisung zu einem Asyl-, Rückkehr- oder anderen Verfahren entschieden wird. Laut erläuterndem Bericht zur Verordnungsanpassung wird die Überprüfungsverordnung in der Schweiz ab Juni 2026 zur Anwendung kommen. Sie wird insbesondere über Änderungen der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung VEV (Art. 68a-68f) und punktuell über Änderungen der AsylV 1 sowie des AIG umgesetzt.

Solidarité sans frontières betont, dass die Überprüfungsverordnung tief in die Grundrechte eingreift – insbesondere Freiheitsrechte, Zugang zum Verfahren, Rechtsschutz und Datenschutz – und daher in der Schweiz nur unter klaren Schutzvorkehrungen umgesetzt werden sollte.

Da mit der Überprüfungsverordnung auf EU-Ebene ein Instrument geschaffen wurde, das faktisch auf eine kurzzeitige Inhaftierung hinausläuft, weist Sosf darauf hin, dass nach Art. 5 EMRK jeder Freiheitsentzug notwendig und verhältnismässig sein muss. Wir begrüssen dementsprechend, dass der Bundesrat die vorgesehene Dauer der Überprüfung im Inland von möglichen sieben Tagen auf 72 Stunden verkürzt hat. Dies betrifft jedoch nicht die Überprüfungen an den Grenzen und den Flughäfen. Ausserdem kann auch eine Festhaltung von drei Tagen zu einer hohen Belastung der Betroffenen führen. Die Praxis zeigt, dass selbst kurze Inhaftierungen schwerwiegende psychische Folgen haben können, insbesondere für traumatisierte Personen, Kinder und vulnerable Gruppen. Dass die Überprüfung unter einer «Fiktion der Nicht-Einreise» vorgenommen wird, darf zudem nicht zu einer Entrechtung der Betroffenen führen. Die Grundrechte müssen auch während der Überprüfung gewahrt bleiben.

4.1 Empfehlungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Solidarité sans frontières empfiehlt daher:

- die Dauer aller Überprüfungsverfahren im Inland, an der Grenze und an den Flughäfen auf höchstens 72 Stunden zu beschränken;
- eine mögliche Festhaltung nur als ultima ratio einzusetzen und innert 48 Stunden einer richterlichen Überprüfung zu unterziehen;
- nicht nur minderjährigen Asylsuchenden, sondern allen betroffenen Personen ab Beginn des Überprüfungsverfahrens eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen;



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

- einheitliche Standards für die Überprüfung (die von verschiedenen kantonalen und nationalen Behörden durchgeführt werden wird) sowie verbindliche Kriterien für die Vulnerabilitätsprüfung vorzuschreiben, inklusive zu ergreifender Massnahmen, sollte eine Vulnerabilität festgestellt werden;
- auf die nicht durch übergeordnete Vorgaben gebotene Verschärfung der Meldepflichten in Art. 8 Abs. 2 AsylV 1 zu verzichten, da diese angesichts der abgelegenen Lage vieler Bundesasylzentren nicht realisierbar ist;
- Informationen stets in einer Sprache zu vermitteln, die die betroffenen Personen verstehen, bei Analphabetismus oder geringer Sprachkompetenz visuelle oder mündliche Erklärungen einzusetzen und für Kinder eine altersgerechte Aufbereitung vorzunehmen;
- Korrekturen im Überprüfungsformular zuzulassen, ohne dass dadurch Nachteile in einem allfälligen Asylverfahren entstehen, und dies auch, wenn Antragstellende bereits in einem anderen Mitgliedsstaat einer Überprüfung unterzogen wurden;
- die Überprüfung durch Erlass einer anfechtbaren Verfügung abzuschliessen, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten;
- bei der Unterbringung Mindeststandards bezüglich des Zugangs zu medizinischer Versorgung, Hygiene, Ernährung und der Kommunikation mit Angehörigen zu erfüllen;
- Fachorganisationen und NGOs wirksamen Zugang zu den betroffenen Personen zu gewähren, so wie es die EU-Überprüfungsverordnung 2024/1356 in Art. 8 Abs. 6 vorsieht, und dies in der VEV oder einer anderen Verordnung auch explizit festzuhalten;
- den in der EU-Verordnung vorgesehenen Überwachungsmechanismus auf Verordnungsebene explizit unabhängig und weisungsfrei auszugestalten und mit Zutrittsrechten und Berichtspflichten auszustatten.



Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe (SFH)

Bern, 13. Oktober 2025

Impressum

Herausgeberin
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Postfach, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

Sprachversionen
Deutsch (Originalversion), Französisch («Das Wichtigste in Kürze», Übersetzung)

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Das Wichtigste in Kürze.....	4
3	Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung	5
3.1	Kriterienkatalog für Selbsteintritte (Art. 29a AsylV1)	5
3.2	Tonaufnahmen.....	6
3.2.1	Verzicht der Tonaufnahme im Dublin-Verfahren (Art. 20b ^{bis} AsylV1).....	7
3.2.2	Entschädigung der Rechtsvertretung (Art. 20b ^{bis} AsylV1).....	7
3.2.3	Anhören der Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren (Art. 11e AsylV3).....	8
3.3	Familie (Art. 73c VZAE)	8
3.4	Kinder.....	9
3.4.1	Vertrauensperson (Art. 88a VZAE)	9
3.4.2	Abklärung Kindeswohl (Art. 7 AsylV1).....	10
3.5	Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen	10
4	Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung	12
4.1	Abnahme und Auswertung von biometrischen Daten (Art. 6 AsylV3).....	12
4.2	Datenschutz (Art. 87e VZAE)	13
5	Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung.....	13
5.1	Sprache (Art. 68a VEV).....	14
5.2	Korrekturen im Überprüfungsformular (Art. 68d VEV).....	14
5.3	Regelung der Modalitäten der Gesundheits- und Vulnerabilitätsabklärung	15
5.5	Abs. 2 Das SEM erlässt einen transparenten Kriterienkatalog für das Überprüfungsverfahren im Landesinneren. Zugewiesenes Zentrum (Art. 8 AsylV1)	15
5.6	Festhaltungen	16

1 Einleitung

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme, sie fokussiert sich in der vorliegenden Vernehmlassungsantwort auf die für sie relevantesten Themen. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Im September 2020 präsentierte die Europäische Kommission den Entwurf eines neuen EU-Pakts zu Migration und Asyl¹, im Mai 2024 wurde der Pakt nach langen Verhandlungen von EU-Rat und EU-Parlament verabschiedet. Die neuen Regelungen, eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), sollen ab Sommer 2026 angewendet werden und die europäische Asyl- und Migrationspolitik grundlegend reformieren.

Als assoziierter Schengen-/Dublin-Staat betrifft diese Reform auch die Schweiz. Sie soll einzelne EU-Verordnungen ganz oder teilweise übernehmen. Für die Umsetzung braucht es Anpassungen im Schweizer Recht. Die vorliegende Vernehmlassung betrifft die aus dem EU-Pakt zu Migration und Asyl folgenden Anpassungen im Schweizer Recht auf Verordnungsebene. Die SFH hat sich bereits im Zuge der [Vernehmlassung zu den Gesetzesänderungen](#) ausführlich zur Übernahme der einschlägigen Teile des EU-Paktes zu Migration und Asyl geäußert.

2 Das Wichtigste in Kürze

Im Asyl- und Migrationsbereich braucht es zwingend eine europäische Zusammenarbeit sowie europäische Standards. Die SFH steht daher zur Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz, die nicht aufs Spiel gesetzt werden sollte. Die SFH kritisiert allerdings, dass mit dem EU-Pakt auf Kosten des dringend nötigen Schutzes für Geflüchtete primär massive Verschärfungen eingeführt werden. Auf den Pakt selbst hat die Schweiz keinen Einfluss mehr. Sie sollte indes bei dessen nationaler Umsetzung den vorhandenen Spielraum nutzen.

Die SFH erachtet es als problematisch, dass die vorliegende Vernehmlassung eröffnet wurde, bevor die Gesetzesänderungen beschlossen wurden. Grundsätzlich verweist die SFH deshalb auf ihre Forderungen und Vorschläge im Rahmen der [Vernehmlassung zu den Gesetzesänderungen](#).

In Bezug auf die Ordnungsänderungen fordert die SFH weitere Anpassungen zur Stärkung der Rechte von Schutzsuchenden. Insbesondere soll ein verbindlicher Kriterienkatalog für zwingende Selbsteintritte auf Verordnungsebene eingeführt werden. Ausserdem muss der zusätzliche Aufwand der Rechtsvertretungen im Zusammenhang mit Tonaufnahmen möglichst klein gehalten und entschädigt werden. Weitere Forderungen betreffen das Dublin- und das Screening-Verfahren sowie den Datenschutz.

¹ Wobei einzelne Elemente aus einem gescheiterten Reformvorschlag von 2016 übernommen wurden.

3 **Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung**

3.1 **Kriterienkatalog für Selbsteintritte (Art. 29a AsylV1)**

Die Möglichkeit, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, obwohl ein anderer Staat zuständig wäre, bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt. Die Schweiz macht davon jedoch nur sehr restriktiv² Gebrauch. Für eine solidarische Umsetzung des Paktes sowie um Einzelfällen gerecht zu werden, ist eine grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. Die SFH schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

Zusätzlich fordert die SFH zwingende Selbsteintritte der Schweiz in folgenden Konstellationen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als zwölf Monaten widerspricht aus Sicht der SFH dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbseintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Ein verbindlicher Kriterienkatalog ist nicht als abschliessend zu sehen, es besteht kein Ausschluss von Fällen, die nicht unter einen Punkt des Kataloges fallen würden. Entsprechend besteht kein Anlass zur Sorge, dass ein verbindlicher Kriterienkatalog dem Einzelfall nicht gerecht werden könnte.³

² 82 Fälle im Jahr 2024, wenn man die Fälle abzieht, die nicht Italien (aufgrund Annahmestopp Italiens), Griechenland oder Ungarn (Überstellung durch die Rechtsprechung eingeschränkt) betrafen.

³ Argumentation Bundesrat, Botschaft Gesetzesänderungen EU-Pakt, S. 64 f.

Vorschlag SFH:

Art. 29a Abs. 3^{bis} Asylverordnung 1 (AsylV)1 (neu)

Das SEM behandelt das Gesuch ausnahmsweise auch dann, wenn die Prüfung ergeben hat, dass ein anderer Staat dafür zuständig ist, wenn einer der folgenden Sachverhalte zutrifft:

- a. wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist;**
- b. wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert;**
- c. wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde;**
- d. wenn das in der der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert;**
- e. wenn die asylsuchende Person minderjährig ist und keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient;**
- f. wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.**

Mittels diverser Anpassungen von Fristen in der AMM-VO wird die Bindung der asylsuchenden Person an einen bestimmten Staat verstärkt und verlängert (Beispiele: Art. 29 Abs. 4 AMM-VO zu den abgelaufenen Visa-/Aufenthaltsbewilligungen; Art. 33 AMM-VO zur Verlängerung der Zuständigkeitsdauer von 12 auf 20 Monate). **Die SFH fordert, die individuelle Lebenssituation der Menschen abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen, um stossende Situationen zu vermeiden.**

3.2 Tonaufnahmen

Aus Sicht der SFH ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen bei der persönlichen Anhörung nach Art. 22 AMMR-VO grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz⁴ zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzerfordernissen Rechnung zu tragen.

⁴ Datenschutzgesetz (DSG) vom 25. September 2020, SR 101.

3.2.1 Verzicht der Tonaufnahme im Dublin-Verfahren (Art. 20b^{bis} AsylV1)

Dass Asylsuchende das SEM um Verzicht der Tonaufnahme ersuchen können, begrüsst die SFH. Sie fordert aber, dass im entsprechenden Artikel der AsylV1 ergänzt wird, dass der asylsuchenden Person dadurch kein Nachteil entsteht. Insbesondere darf das Ersuchen um Verzicht der Tonaufnahme nicht als Verletzung der Mitwirkungspflicht gewertet werden.

Zudem soll in allen Fällen, in denen keine Tonaufnahme erstellt wird, ein Befragungsprotokoll inklusive Rückübersetzung und Unterschrift aller Beteiligten aufgesetzt werden und nicht wie vorgesehen lediglich ein «Befragungsbericht».

Vorschlag SFH

Art. 20b^{bis} Asylverordnung 1 (AsylV1)

Abs. 3: Verhindert ein technisches Problem die Tonaufnahme seit mehr als fünf Tagen, so wird auf die Tonaufnahme verzichtet. **In diesem Fall wird die Befragung in einem Protokoll festgehalten.**

Abs. 4: Wird auf eine Tonaufnahme verzichtet, weil die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung darum ersucht hat, so hält das SEM dies sowie die entsprechende Begründung schriftlich fest. **Der asylsuchenden Person entstehen dadurch keine Nachteile. In diesem Fall wird über die Befragung ein Protokoll geführt.**

3.2.2 Entschädigung der Rechtsvertretung (Art. 20b^{bis} AsylV1)

Durch die Modalitäten der Tonaufnahme, die in der AsylV3 geregelt sind, können Rechtsvertretungen Mehraufwände entstehen, insbesondere durch die Vorgabe, die Tonaufnahmen vor Ort anzuhören. Dieser zusätzliche Aufwand für die Rechtsvertretungen muss entschädigt werden.

Vorschlag SFH

Art. 20b^{bis} Abs. 5 Asylverordnung 1 (AsylV1)

Die Modalitäten der Tonaufnahme richten sich nach Artikel 11e der Asylverordnung 3 vom 11. August 1997. **Der dadurch anfallende Mehraufwand für die Rechtsvertretung ist vom Bund zu entschädigen.**

3.2.3 Anhören der Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren (Art. 11e AsylV3)

Die SFH versteht Art. 11e Abs. 3 lit. b AsylV3 dahingehend, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen können. Die SFH hat dies in ihrer Vernehmlassung zu den Gesetzesanpassungen⁵ gefordert und begrüsst dies entsprechend.

Die in Art. 11e Abs. 4 AsylV3 erwähnte Möglichkeit der Rechtsvertretung, die Tonaufnahme auf Ersuchen vor Ort anhören zu können, ist aus Sicht der SFH zu offen formuliert. Ungeachtet der erforderlichen Aufwandsentschädigung (vgl. Ausführungen zu Art. 20b^{bis} Abs. 5 AsylV1) muss aus Sicht der SFH klar sein, dass für die Wahl des Ortes für das Anhören einer Tonbandaufnahme die Präferenz der jeweiligen Rechtsvertretung ausschlaggebend ist.

In jedem Fall soll die Tonaufnahme transkribiert und automatisch den Akten beigelegt werden. Anderenfalls ist die Einhaltung der sehr kurzen Beschwerdefristen nicht einzuhalten, insbesondere wenn es zu einer Mandatsniederlegung der ursprünglich mandatierten Rechtsvertretung kommt. Ohne die Möglichkeit einer vorgängigen Einsicht der Transkription ist das Recht auf eine wirksame Beschwerde aus Sicht der SFH gefährdet.

Vorschlag SFH:

Art. 11e Asylverordnung 3 (AsylV3)

Abs. 4: Die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung kann darum ersuchen, die Tonaufnahme vor Ort anzuhören. **Wird von diesem Recht Gebrauch gemacht, weist das SEM den von der Rechtsvertretung gewünschten SEM-Standort und Termin zu.**

Abs. 5: Die Tonaufnahme wird in jedem Fall transkribiert und den Akten beigelegt.

3.3 Familie (Art. 75a VZAE)

Die SFH begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» in Art. 2 (8) AMM-VO der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden.⁶ Sie bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen sieht die SFH jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht der Schweiz, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

⁵ Vernehmlassungsantwort der SFH vom 14. November 2024 zu Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands).

⁶ Um eine einheitliche Anwendung der AMM-VO zu gewährleisten, ist klar, dass die Definitionen des ersten Teils der AMM-VO relevant sind. Dem trägt der geplante Art. 1 Bst. e AsylV1 Rechnung, in dem explizit darauf verwiesen wird. Die SFH begrüsst dies.

Ebenfalls zu begrüßen sind aus Sicht der SFH die Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln im EU-Regelwerk ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht der SFH für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. Die SFH fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.

Vorschlag SFH:

Art. 75a Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) (**neu**)

Abs. 1 Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

Abs. 2 Wenn die betroffenen Personen aus Gründen, die sie nicht zu verantworten haben, nicht in der Lage sind, formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Test vorzulegen, soll auf Grundlage der vorgebrachten Indizien entschieden werden.

Die SFH fordert, dass die Behörden alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung desselben vornehmen, was «kohärente, nachprüfbar und hinreichend detaillierte» Indizien sind, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich sollten die Behörden relevante Beweise auch nach Ablauf der Fristen akzeptieren, solange noch keine Entscheidung getroffen wurde.

3.4 Kinder

3.4.1 Vertrauensperson (Art. 88a VZAE)

Aus Sicht der SFH muss das Kindeswohl immer die oberste Priorität einer Vertrauensperson sein. Die SFH fordert deshalb, diese übergeordnete Prämisse explizit festzuhalten. Im Zweifelsfall muss von der Minderjährigkeit ausgegangen werden und entsprechende Massnahmen müssen veranlasst werden.

Vorschlag SFH:

Art. 88a Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Abs. 1: In Wegweisungsverfahren kann mit Unterstützung wissenschaftlicher Methoden abgeklärt werden, ob die Altersangabe der betroffenen Person dem tatsächlichen Alter entspricht. **Im Zweifelsfall muss die Minderjährigkeit angenommen und entsprechende Massnahmen ergriffen werden.**

Abs. 3: Die Vertrauensperson muss über Kenntnisse des Ausländerrechts und des Rechts betreffend das Dublin-Verfahren verfügen. Sie begleitet und unterstützt die unbegleitete minderjährige Person bei der Erfassung der Daten in Eurodac sowie im Wegweisungsverfahren unter Einschluss von Verfahren zur Anordnung von Zwangsmassnahmen nach den Artikeln 73-81 AIG. **Priorität für sämtliche Handlungen der Vertrauensperson hat das Kindeswohl.**

3.4.2 Abklärung Kindeswohl (Art. 7 AsylV1)

Die SFH schliesst sich der Forderung von UNHCR an, dass in Dublin-Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates eine Abklärung des übergeordneten Kindesinteresses von einer Fachperson im Kinderschutz durchgeführt wird und dass das SEM unter Einbezug von Fachorganisationen Standards für diese Abklärung in einer Weisung festhalten soll.

Vorschlag SFH:

Art. 7 Asylverordnung 1 (AsylV1)

Abs. 3^{bis}: Die Abklärung des übergeordneten Kindesinteresses in Dublin-Verfahren wird von einer Fachperson im Kinderschutz durchgeführt. Das SEM hält die Standards für diese Abklärung in einer Weisung fest.

3.5 Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf drei Jahre verlängert werden. Diese drei Jahre gelten ab dem Zeitpunkt, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat unterrichtet hat, dass die betreffende Person oder ein Familienangehöriger, der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

Diese Verlängerung der Überstellungsfrist für eine rein administrative Massnahme ist aus Sicht der SFH unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betroffenen Personen nach sich, insbesondere für ihre mentale Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration. Die Verzögerung ist auch aus staatlicher Sicht unvorteilhaft: Einerseits bleiben Personen sehr lange im Dublin-Verfahren, müssen untergebracht und betreut werden und haben weder Zugang zum Arbeitsmarkt noch zu Integrationsmassnahmen, andererseits gestaltet sich die Darlegung und Bewertung von Asylgründen mit zunehmendem zeitlichen Abstand zu den einschlägigen Ereignissen wesentlich schwieriger.

Die Gründe für eine Verlängerung werden u. a. um folgende Gründe ausgeweitet:

- Untertauchen der Person oder eines Familienmitgliedes, das zusammen mit der betroffenen Person überstellt werden sollte: Hierbei handelt es sich um eine Ausweitung des bisherigen Grundes des «flüchtig seins» auf Familienangehörige. Obwohl diese Regelung dem grundsätzlich zu begrüssenden Ziel der Wahrung der Familieneinheit dienen soll, sieht die SFH diese Ausweitung kritisch. Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass die Annahme von Flüchtigkeit und Untertauchen keinem einheitlichen Massstab folgt. Die in gewissen Fällen übereilig angenommene Meldung des Untertauchens ist kaum rückgängig zu machen und kann zu stossenden Ergebnissen führen, wenn sie ungerechtfertigt erfolgt ist.
- Sich der Überstellung körperlich widersetzen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes.
- Sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich machen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt viel Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes.
- Für die Überstellung erforderliche medizinische Anforderungen nicht erfüllen: Die Bedeutung dieses Tatbestandes ist aus Sicht der SFH unklar. Wenn eine Person aufgrund von Krankheit nicht überstellt werden kann, so kann ihr das nicht angelastet werden und eine Verlängerung der Überstellungsfrist und die damit einhergehende Verlängerung des Verfahrens auf bis zu drei Jahre stellt eine ungerechtfertigte Bestrafung einer unverschuldeten Krankheitssituation dar. Es wird in der AMM-VO nicht ausformuliert, ob es sich dabei um eine längerfristige Krankheit oder eine Krankheit im Moment einer vorgesehenen Überstellung handeln soll. Im Falle einer psychischen Erkrankung erhöht die Verzögerung des Verfahrens die Gefahr eines chronischen Verlaufs.⁷

⁷ Z. B. Médecins du Monde (MdM), Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia – New trends, observations, challenges and recommendations, 2023, S. 25, aufrufbar unter: <https://shorturl.at/l7i7K>; Hajak, V. L., Sardana, S., Verdeli, H. und Grimm, S., A Systematic Review of Factors Affecting Mental Health and Well-Being of Asylum Seekers and Refugees in Germany. Frontiers in psychiatry, März 2021, aufrufbar unter: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33815176/>.

Die SFH sieht die Ausweitung der Tatbestände sowie die Verlängerung des Überstellungszeitraums als wesentliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und kritisiert diese Änderung. Zudem führt die Verlängerung zu Folgeproblemen, was die Darlegung der Fluchtgeschichte und die entsprechende Beweiserbringung anbelangt. Dies liegt weder im Interesse der asylsuchenden Personen noch im Interesse des zuständigen Staates.

Die SFH fordert deshalb eine restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert die SFH klare und transparente Kriterien auf Verordnungs- oder Weisungsebene für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können. Des Weiteren wiederholt sie in diesem Zusammenhang ihre Forderung nach Selbsteintritten zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund von Krankheit, da diese Verlängerungen nicht den asylsuchenden Personen anzulasten sind. Im Falle einer kurzfristigen Erkrankung fordert die SFH, keine Verlängerung der Überstellungsfrist anzuordnen, sondern einen neuen Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist anzusetzen.

Zusätzlich wurde die Definition einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer (mutmasslichen) Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, **fordert die SFH eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt die SFH an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid zusätzlich in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.**

4 Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

4.1 Abnahme und Auswertung von biometrischen Daten (Art. 6 AsylV3)

Aufgrund der neuen Eurodac-Verordnung wird die Abnahme der biometrischen Daten von Personen ab sechs Jahren vorgesehen, weshalb Art. 6 Abs. 1 AsylV3 entsprechend angepasst werden soll. Es ist jedoch aus Sicht der SFH nicht nachvollziehbar, weshalb Art. 6 Abs. 2 AsylV3 damit hinfällig wird, wie im Erläuternden Bericht ausgeführt wird. Die SFH fordert, dass Art. 6 Abs. 2 AsylV3 nicht aufgehoben, sondern ebenfalls entsprechend angepasst wird. Zudem muss auch hier das Kindeswohl immer an erster Stelle stehen, weshalb die Abnahme der biometrischen Daten immer kinderfreundlich ausgestaltet sein muss und nie mit Zwang verbunden sein darf.

Vorschlag SFH:

Art. 6 Asylverordnung 3 (AsylV3)

Abs. 2: Von unbegleiteten Kindern unter sechs Jahren werden nur biometrische Daten erhoben, wenn deren Auswertung Rückschlüsse auf ihre Identität zulässt.

Abs. 2^{bis}: Die Abnahme von biometrischen Daten bei Kindern muss altersgerecht ausgestaltet sein und darf nicht unter Zwang erfolgen.

4.2 Datenschutz (Art. 87e VZAE)

Die SFH sieht die mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl einhergehende massive Ausweitung der Datenerfassung, Datenspeicherung und Datenverwendung äusserst kritisch. Das vernetzte System der Interoperabilität behandelt schutzsuchende Menschen primär als Sicherheitsrisiko und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte.

Grundsätzlich muss beim Umgang mit schützenswerten Daten besondere Sorgfalt angewendet werden. Die Bekanntgabe von Eurodac-Daten an Staaten, die durch keines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind, stellt für die betroffenen Personen ein zusätzliches Datenschutz-Risiko dar. Die SFH fordert, dass die Weitergabe von Daten restriktiv erfolgt und nur die relevanten Daten beinhaltet und die Weitergabe von biometrischen Daten eine Ausnahme darstellt.

Vorschlag SFH:

Art. 87e Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Abs. 3 lit. f : **in begründeten Ausnahmefällen** biometrische Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragen, [...]

Abs. 4: Gleichzeitig mit den biometrischen Daten nach Absatz 3 Buchstabe f dürfen **in begründeten Ausnahmefällen ebenfalls** bekanntgegeben werden:

5 Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren soll der Erstüberprüfung von Ausländer*innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konstellationen im Landesinneren

5.1 Sprache (Art. 68a VEV)

Die SFH weist generell darauf hin, dass Rechte nur wahrgenommen werden können, wenn die betroffenen Personen sich ihrer Rechte bewusst sind. Entsprechend sollten Informationen immer so früh als möglich und in der Sprache vermittelt werden, die die asylsuchende Person am besten beherrscht. Wenn eine Person nicht lesen kann, müssen Informationen im Zweifelsfall mündlich oder visuell übermittelt werden.

Vorschlag SFH

Art. 68a Abs. 3 Verordnung über die Einreise und die Visumserteilung (VEV)

Die Information in den Absätzen 1 und 2 erfolgt **zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Papierform oder in elektronischer Form und in der Sprache, die die betroffene Person am besten beherrscht. Wenn eine Person nicht lesen kann, muss sichergestellt werden, dass sie die relevanten Informationen in verständlicher Form erhält.** Bei minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern erfolgt die Information auf eine kinderfreundliche und altersgerechte Weise, wobei ein Elternteil, ein erwachsener Familienangehöriger oder eine Vertrauensperson einbezogen wird.

5.2 Korrekturen im Überprüfungsformular (Art. 68d VEV)

Der asylsuchenden Person dürfen aus den Angaben im Überprüfungsformular keine Nachteile erwachsen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Informationen gemäss Erläuterndem Bericht (S. 37) und Erwägung 32 der Screening-Verordnung so zu verfassen sind, dass sie in einem nachfolgenden Asyl- oder Wegweisungsverfahren einer behördlichen und richterlichen Nachprüfung unterzogen werden können. Die SFH fordert deshalb, dass die betroffene Person falsche Angaben im Überprüfungsformular ohne Nachteile korrigieren lassen kann.

Vorschlag SFH:

Art. 68d Abs. 3 Verordnung über die Einreise und die Visumserteilung (VEV)

Die betroffene Person kann falsche Angaben korrigieren lassen oder verlangen, dass ein entsprechender Vermerk im ausgefüllten Formular angebracht wird, **ohne dass ihr dadurch Nachteile für ihr Verfahren entstehen.**

5.3 Regelung der Modalitäten der Gesundheits- und Vulnerabilitätsabklärung

Die SFH fordert, dass die Modalitäten der Gesundheitskontrollen und der Vulnerabilitätskontrollen auf Verordnungsstufe klar und transparent festgelegt werden, damit einheitliche Verfahren und Instrumente geschaffen werden. Geregelt werden sollen insbesondere die zu ergreifenden Massnahmen, wenn ein Behandlungsbedarf oder eine Vulnerabilität festgestellt wird. Die SFH schliesst sich dem Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) an, welches vorschlägt, dass bestehende bewährte Praktiken und Leitfäden⁸ zur Ermittlung von Vulnerabilitäten als Grundlage für die Durchführung von Vulnerabilitätskontrollen im Screening dienen sollen.

5.4 Entsprechend erarbeitete Abläufe sollen überdies genutzt werden, um die Identifizierung von Schutzbedürftigkeiten auch in den weiteren Verfahren zu verbessern. Einheitliche Standards (Art. 68g VEV)

Je nach Konstellation sind unterschiedliche Behörden des Bundes oder der Kantone für das Screening verantwortlich. Die SFH fordert deshalb, dass einheitliche Standards für die Durchführung des Screening-Verfahrens aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes. Um der Gefahr von *Ethnic Profiling* vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinnern nötig.

Vorschlag SFH

Art. 68g Verordnung über die Einreise und die Visumserteilung (VEV) (neu)

Abs. 1 Die für die Überprüfung zuständigen Behörden werden einheitlich geschult, insbesondere mit Blick auf Vulnerabilitätsabklärungen und das Kindeswohl.

5.5 Abs. 2 Das SEM erlässt einen transparenten Kriterienkatalog für das Überprüfungsverfahren im Landesinneren. Zugewiesenes Zentrum (Art. 8 AsylV1)

Im Erläuternden Bericht wird erwähnt, dass Personen in der Regel dem nächstgelegenen Zentrum zugewiesen werden. Die SFH fordert, diese gemäss dem Erläuternden Bericht bestehende Praxis auf Verordnungsebene festzuhalten und zusätzlich die Anwesenheit von Familienangehörigen in der Schweiz und besondere Bedürfnisse zu berücksichtigen.

⁸ Z.B. UNHCR (2016), [Vulnerability screening tool](#), EUAA (2024), IPSN: [Tool for identification of persons with special needs](#).

Vorschlag SFH

Art. 8 Asylverordnung 1 (AsylV1)

Abs. 1 Meldet sich eine ausländische Person bei einer kantonalen oder eidgenössischen Behörde, so:

- a. nimmt diese deren vollständige Personalien auf;
- b. weist diese sie einem Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder einem kantonal oder kommunal geführten Zentrum nach Artikel 24d AsylG zu und benachrichtigt das Zentrum; und
- c. stellt diese einen Passierschein aus.

Abs 1^{bis}: In der Regel erfolgt die Zuweisung an das nächstgelegene Zentrum innerhalb der Asylregion gemäss Art. 1b AsylV1, in der die Person aufgegriffen wurde oder in der sie sich bei einer eidgenössischen oder kantonalen Behörde gemeldet hat. Bei der Zuweisung sind auch die Anwesenheit von Familienangehörigen in der Schweiz und besondere Bedürfnisse zu berücksichtigen.

5.6 Festhaltungen

Ausländer*innen müssen der zuständigen Behörde während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen. Die Behörde kann zur Durchführung der Überprüfung eine kurzfristige Festhaltung anordnen, falls die Asylsuchenden ihre Mitwirkungspflichten verletzen oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen.

Festhaltungen müssen dabei der Ausnahmefall sein. Die SFH fordert eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung als *ultima ratio* nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen klaren Kriterienkatalog.

Als führende Flüchtlingsorganisation der Schweiz und Dachverband der in den Bereichen Flucht und Asyl tätigen Hilfswerke und Organisationen steht die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) für eine Schweiz ein, die Geflüchtete aufnimmt, sie wirksam schützt, ihre Grund- und Menschenrechte wahrt, ihre gesellschaftliche Teilhabe fördert und ihnen mit Respekt und Offenheit begegnet. In dieser Rolle verteidigt und stärkt sie die Interessen und Rechte der Schutzbedürftigen und fördert das Verständnis für deren Lebensumstände. Durch ihre ausgewiesene Expertise prägt die SFH den öffentlichen Diskurs und nimmt Einfluss auf die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Weitere Publikationen der SFH finden Sie unter www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen. Der regelmässig erscheinende Newsletter informiert Sie über aktuelle Veröffentlichungen, Anmeldung unter www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter.



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

13. Oktober 2025

Stellungnahme vom «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» zur Vernehmlassung 2025/7

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Das «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» ist ein Zusammenschluss verschiedener Beratungsstellen, Organisationen, Anwält*innen und engagierter Einzelpersonen, die Rechtsarbeit im Asylbereich leisten. Wir arbeiten sowohl im beschleunigten wie im erweiterten Verfahren ausserhalb des staatlichen Rechtsschutzes. Tatsächlich haben die letzten sechs Jahre gezeigt, dass zwar punktuelle Verbesserungen im Vergleich zum alten, oft sehr lange dauernden Asylverfahren erzielt werden konnten. Das Asylverfahren und der Rechtsschutz leiden aber nach wie vor an systemischen Mängeln und werden den rechtsstaatlichen Vorgaben nicht gerecht. Es zeigt sich immer mehr, dass die Schutzsuchenden, um Zugang zum Asylverfahren zu erhalten, mit immer grösseren Hürden konfrontiert werden. Dieser heute schon prekäre Zustand wird durch die Übernahme des EU-Asylpaktes weiter verschärft.



Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	3
2. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung	4
2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte	4
2.2 Verlängerung der Überstellungsfristen	6
2.3 Tonaufnahmen im Dublin-/AMM-VO-Verfahren	12
2.4 Familie und Familienzusammenführung	13
2.5 Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige	13
2.6 Fazit zu den Empfehlungen zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung	13
3. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung	15
3.1 Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern	16
3.2 Biometrische Abgleiche und Verifizierung	16
3.3 Datenübermittlung an Drittstaaten	17
3.4 Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung	18
3.5 Zusammenfassung zu den Empfehlungen zur Eurodac-Verordnung	19
4. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung	20
4.1 Empfehlungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung	20



1. Ausgangslage

Mit der Genehmigung der Bundesbeschlüsse zur Übernahme und Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts hat sich das Parlament vom 26.09.2025 für eine Beteiligung der Schweiz am reformierten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem ausgesprochen. Die Schweiz übernimmt damit zentrale Teile einer historischen Reform, die einseitig auf Abschottung, Inhaftierung und Entrechtung setzt. Gefängnisähnliche Lager an den EU-Aussengrenzen, Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten und massenhafte Datenerfassung – all das wird nun mit Schweizer Zustimmung Realität.

Mit diesem Entscheid übernimmt die Schweiz fast ausschliesslich repressive Elemente des Pakts. Schon jetzt profitiert sie wie kein anderes Land von diesem System, das Geflüchtete entrechtet und ihre Würde missachtet. Künftig kann sie Geflüchtete wieder bzw. noch leichter nach Italien, Kroatien oder Griechenland ausschaffen, während andere bis zu drei Jahre auf eine Prüfung ihres Asylgesuchs in der Schweiz warten müssen. Der Schutz von Menschen auf der Flucht, eine Orientierung an den Menschenrechten sowie die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen (insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie der Kinderrechtskonvention) drohen dabei auf der Strecke zu bleiben.

Vor diesem Hintergrund fordert das Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich, dass der Bundesrat auf Ebene der Verordnungsanpassungen weiterhin bestehende Spielräume nutzt und sich dabei stets von den Interessen der Schutzsuchenden leiten lässt. Insbesondere sollte die Schweiz ihr Recht auf Dublin-Selbsteintritte konsequent ausschöpfen – etwa für unbegleitete minderjährige Asylsuchende, kranke Menschen, Familien mit Kindern und Menschen, die im Herkunftsland oder auf der Flucht geschlechtsspezifische oder sexualisierte Gewalt erleben mussten. Insgesamt verlangt das Bündnis vom Bundesrat:

- eine verbindliche Regelung der Selbsteintritte in Dublin-/AMM-VO-Verfahren;
- einen restriktiven Einsatz der Verlängerung der Überstellungsfristen;
- eine Stärkung des Kindeswohls und der Familieneinheit;
- eine Stärkung des Datenschutzes im Bereich biometrischer Daten;
- einen Einbezug der Überprüfungsphase in den Rahmen der unentgeltlichen Rechtsvertretung.



2. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Mit der Verordnung (EU) 2024/1351 («Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung», AMM-VO) werden die Zuständigkeitskriterien und das Verfahren zur Bestimmung des für ein Asylgesuch zuständigen Staates neu geregelt. Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates, fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

Die AMM-VO bietet der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform erneut den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Die Schweiz hat sich zwar dazu verpflichtet, die Bestimmungen als Weiterentwicklung des Dublin-Bestands zu übernehmen. Die AMM-VO bietet jedoch an vielen Stellen Spielräume, die auch auf Verordnungsebene geprüft und genutzt werden müssen, soweit sie nicht über die Entscheide des nationalen Gesetzgebers hinausgehen. Das Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich vertritt daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde und der Grundrechte nutzen sollte – auch auf Verordnungsebene.

2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Mit der AMM-VO werden die Kriterien für die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates dahingehend verschärft, dass der Ersteinreisestaats im Ergebnis in viel mehr Fällen für die Durchführung des Asylver-



fahrens zuständig sein wird. Dies ergibt sich etwa daraus, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich in den nach den Kriterien zuständigen Staat überstellt werden können, «sofern dies dem Kindeswohl dient». Mit diesen Regelungen wird der Schutz von Familien und unbegleiteten Minderjährigen abgebaut, wodurch bewusst von einer kindeswohlorientierten Praxis abgewichen wird und eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung erfolgt, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind. Auch die Änderung der Verfahrensregeln, wie etwa die Verkürzung von Fristen bei Aufnahme- und Wiederaufnahmeersuchen oder die Änderung des Wiederaufnahmegesuchs in eine Wiederaufnahmemitteilung (Art. 41 Abs. 1 AMM-VO) wird laut ECRE zu einer noch höheren Zuständigkeitsquote der Aussengrenzstaaten führen und Familienzusammenführungen aufgrund der kurzen Fristen erschweren. Zudem prognostiziert ECRE vermehrte Konflikte unter den Mitgliedstaaten aufgrund einer Verringerung der Möglichkeiten des angefragten Mitgliedstaates, eine Wiederaufnahmemitteilung anzufechten (ECRE Comments on AMMR, Mai 2024, S. 4, 41-43). In der Konsequenz wird dies zu einer weiteren Überforderung der Asylsysteme der Aussengrenzstaaten beitragen und zu noch mehr Leid an den europäischen Aussengrenzen führen.

Um unmenschliche Schicksale zu verhindern, kann der prüfende Staat Selbsteintritte vornehmen. Sowohl die aktuell noch geltende Dublin-III-Verordnung als auch die neue AMM-VO sehen die Möglichkeit vor, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, selbst wenn gemäss den Bestimmungen ein anderer Staat für diese Prüfung zuständig wäre. Dieser sogenannte Selbsteintritt ist zentral für eine an der humanitären Tradition der Schweiz orientierte Umsetzung des Asylpaktes.

Wir fordern daher, auf Verordnungsebene einen verbindlichen Kriterienkatalog festzuschreiben, nach welchem die Schweiz zwingend Selbsteintritte vornimmt. Ein solcher Kriterienkatalog wäre nicht als abschliessend anzusehen, sodass humanitäre Selbsteintritte auch im Einzelfall möglich wären, selbst wenn die Kriterien nicht erfüllt sind.

Zwingende Selbsteintritte sollten insbesondere erfolgen:

a. Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat.

b. Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil systemische Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp verfügt hat oder unter Migrationsdruck steht.



- c. Bei Anwendung der Verordnung (EU) 2024/1359 im zuständigen Mitgliedstaat.**
- d. Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.**
- e. Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.**
- f. Wenn das in der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert.**
- g. Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet und sie die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann und will.**
- h. Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen.**
- i. Wenn die asylsuchende Person im Herkunftsland oder auf der Flucht geschlechtsspezifische oder sexualisierte Gewalt erlitten hat.**

Wir empfehlen, diesen verbindlichen Kriterienkatalog wörtlich in die Asylverordnung aufzunehmen (z. B. als Art. 29a Abs. 3bis AsylV 1), damit die Schweiz in der Praxis rechtssicher, transparent und grundrechtskonform agieren kann.

2.2 Verlängerung der Überstellungsfristen

Die AMM-VO verlängert die Überstellungsfristen teils erheblich – gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf maximal drei Jahre. Gleichzeitig weitet sie auch die Gründe aus, die zu einer Verlängerung der Fristen führen können. So wird die Überstellungsfrist nicht nur verlängert, wenn die gesuchstellende Person untergetaucht ist, sondern auch, wenn sie sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt. Insbesondere letzteres Kriterium kann zu Situationen führen, in denen insbesondere schwer kranke asylsuchende Personen unverschuldet in einem jahrelangen Schwebezustand gehalten werden.

Eine Verlängerung der Überstellungsfrist von 6 Monaten auf maximal 36 Monate ist aus unserer Sicht völlig unverhältnismässig und führt zu gravierenden Folgen für die Betroffenen. Sie führt zu psychischen Belastungen und kann Depressionen, Angststörungen und Retraumatisierungen auslösen; sie erschwert die Integration und verhindert z.B. einen frühzeitigen Zugang zum Arbeitsmarkt; sie gefährdet das Familienleben durch lange Trennungen von Angehörigen; und sie erschwert spätere Ver-



fahren, da die Beschaffung von Unterlagen und Beweisen für die Asylgründe umso schwieriger werden, je länger die konkrete Flucht zurückliegt. Die teils unklaren Tatbestände für die Verlängerungen («Untertauchen», «körperliches Widersetzen», «Untauglichmachen», «medizinische Anforderungen») bergen zudem die Gefahr mangelnder Rechtssicherheit.

Wir fordern daher:

a. Bei Krankheit konsequent Selbsteintritte vorzunehmen, anstatt die Überstellungsfrist auf drei Jahre auszudehnen.

Die Schweiz ist gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur äusserst restriktiv Anwendung finden. Spital-Aufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechts auf Zugang zu medizinischer Versorgung führen, weil sich Asylsuchende aus Angst vor der Verlängerung der Überstellungsfrist nicht in medizinische Behandlung geben könnten. Bereits heute ist der Zugang zu medizinischer Versorgung für Asylsuchende mit vielen Hürden verbunden. Die Schweiz muss in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung und Verschlechterung des Gesundheitszustandes der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.1).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme sowie auch eine Maximal-Frist in der AMM-VO darstellt. Es ist ohne weiteres möglich, auch eine kürzere Frist vorzusehen. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahmeleitlinie auf die erheblichen Konsequenzen, die mit der Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff «Flucht» dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind, dass sich der Antragsteller



den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»¹

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 19. März 2019, C-163/17) voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist. Entsprechendes ist in der AsylV 1 zu regeln.

b. Konsequente Beachtung der EuGH-Rechtsprechung bei der Auslegung des Kriteriums des Untertauchens.

Es wäre weiter zu regeln, welche Voraussetzungen für die Verlängerung einer Überstellungsfrist auf nationaler Ebene gegeben sein müssen. So wäre insbesondere weiterhin an die EuGH-Rechtsprechung anzuknüpfen, wonach Absicht hinsichtlich der Verhinderung der Überstellung vorliegen muss. Ebenfalls ist es aus unserer Sicht angemessen, sich für die Ausgestaltung an der Rechtsprechung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts zur Verlängerung der Überstellungsfrist nach der Dublin-III-VO gemäss Urteil vom 17.08.2021 (BVerwG (1. Senat), Urt. V. 17.08.2021 – 1 C 51.20, <https://www.bverwg.de/170821U1C1.21.0>) zu orientieren. Es ist im Sinne der einheitlichen Anwendung der AMM-VO die Rechtsprechung anderer Mitgliedsstaaten zur Auslegung des Begriffs des «Flüchtigseins» zu beachten. Die AMM-VO muss einheitlich ausgelegt werden, um eine Zersplitterung des Rechts zu vermeiden und einheitliche Rechtsstandards zu setzen.

In die AsylV 1 sollten daher folgende, vom EuGH und vom deutschen Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze aufgenommen werden:

1. Im Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vom 19. März 2019, C-163/17, Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland, erklärte dieser, dass Art. 29 Abs. 2 Satz 2 der Dublin-III-VO dahingehend auszulegen sei, dass ein Antragsteller «flüchtig» im Sinne dieser Bestimmung ist, wenn er sich den für die Durchführung seiner Überstellung zuständigen nationalen Behörden gezielt entzieht, um die Überstellung zu vereiteln (Rn. 70). Gemäss dem Urteil müssen in einer Situation, in der die Überstellung nicht durchgeführt werden kann, weil die betreffende Person die ihr zugewiesene Wohnung verlassen hat, ohne die zuständigen Behörden über ihre Abwesenheit zu informieren, **diese Behörden beweisen, dass die Person tatsächlich beabsichtigte, sich ihnen zu entziehen, um ihre Überstellung zu vereiteln** (Rz.

¹ RICHTLINIE (EU) 2024/1346



57, 70).

2. Nach der oben erwähnten Rechtsprechung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts darf eine Verlängerung der Überstellungsfrist nur unter strengen Massstäben stattfinden (Rn. 22):

«Entgegen der Auffassung der Beklagten genügt für ein kausales Sichentziehen nicht jedes sich irgendwie nachteilig auf die Durchführbarkeit einer angesetzten Überstellung auswirkende Verhalten des Betroffenen bzw. jedwede vorübergehende Verunmöglichung einer Überstellung. Insbesondere entzieht sich ein Ausländer jedenfalls bei einer zwangsweisen Überstellung regelmässig nicht allein durch ein passives – wenn auch möglicherweise pflichtwidriges – Verhalten (objektiv) dem staatlichen Zugriff. Ist der Vollzugsbehörde der Aufenthalt des Betroffenen bekannt, kann sie eine zwangsweise Überstellung durchführen. Die durch die Abschiebungsanordnung begründete gesetzliche Ausreisepflicht (§ 50 AufenthG i.V.m. § 67 Abs. 1 Nr. 5 und § 34a Abs. 2 Satz 4 AsylG) beinhaltet keine Verpflichtung zur aktiven Mitwirkung an der eigenen Überstellung. Der Ausreisepflichtige kann selbst entscheiden, ob er an einer ihm angebotenen kontrollierten Überstellung mitwirkt oder nicht. Verweigert er seine Mitwirkung, bedarf es einer begleiteten Überstellung, die er passiv dulden muss. Allein der Umstand, dass sich wegen der fehlenden Mitwirkung bzw. Kooperation des Betroffenen, der für eine zwangsweise Überstellung erforderliche Aufwand für die Vollzugsbehörde erhöht und sein Verhalten möglicherweise zu einer Verzögerung führt, weil die Vollzugsbehörde keine Vorsorge für eine begleitete Überstellung getroffen hat, stellt objektiv kein Sichentziehen dar. Der Aufenthalt des Betroffenen ist der Behörde bekannt, und eine Überstellung könnte unter Anwendung unmittelbaren Zwangs jederzeit durchgeführt werden. Damit fehlt es (objektiv) an einem Sichentziehen. Dass der Betroffene (subjektiv) regelmässig in der Absicht handeln dürfte, eine Überstellung zu vereiteln, genügt nicht. Eine Verlängerungsmöglichkeit allein wegen fehlender Mitwirkung des Betroffenen widerspräche nicht nur dem mit den Dublin-Bestimmungen und speziell mit Art. 29 Abs. 1 und 2 Dublin III-VO verfolgten Beschleunigungszwecks (vgl. EuGH, Urteil vom 19. März 2019 - C-163/17, Jawo - Rn. 57 f.), sondern angesichts der erheblichen Folgen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist für den Betroffenen zeitigt, auch dem Ausnahmecharakter des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Dublin III-VO (Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet vom 25. Juli 2018 - C-163/17 - Rn. 59). Folglich reicht bei einem den zuständigen Behörden bekannten Aufenthalt des Antragstellers grundsätzlich weder dessen Flugunwilligkeit, ein Aufenthalt im offenen Kirchenasyl (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2021 - 1 C 42.20 - NVwZ 2021, 875 Rn. 26 m.w.N.), ein einmaliges Nichtantreffen in der Wohnung oder Unterkunft noch das Nichtbefolgen einer Selbstgestellungsaufforderung für die Annahme, er sei im unionsrechtlichen Sinne flüchtig. Letztere dient lediglich der Erleichterung einer – im nationalen Recht regelmässig vorgeschriebenen – Überstellung mit Verwaltungszwang, in dem sie der Vollzugsbehörde eine zwangsweise Abholung



des Ausländers in seiner Unterkunft oder Wohnung erspart. Kommt der Ausländer einer Aufforderung zur Selbstgestaltung nicht nach, entzieht er sich damit (objektiv) nicht dem staatlichen Zugriff.» (Rn. 22).

Wir fordern, diese Kriterien in der AsylV 1 aufzunehmen und insbesondere festzuhalten, dass eine Verlängerung der Überstellungsfrist nicht erfolgen darf, weil die betreffende Person einen freiwilligen Flug nicht angetreten hat oder nicht genügend mitgewirkt hat. Weder Flugunwilligkeit noch ein einmaliges Nichtantreffen in der Unterkunft oder das Nichtantreten eines Fluges (ohne Widerstand zu leisten) darf zur Verlängerung der Überstellungsfrist führen. Der Text der reformierten EU-Verordnung sieht dahingehend weder eine Änderung in Art. 2 Abs. 7 noch Art. 46 Abs. 2 AMM-VO vor. Entsprechend können die vom EuGH und dem deutschen Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze weiterhin angewendet werden.

c. Verlängerung der Überstellungsfrist nur bei nachweisbar umfassender vorheriger Aufklärung über Kriterien zur Verlängerung der Überstellungsfrist

Eine Verlängerung der Überstellungsfrist darf nur aus Gründen erfolgen, über die die betroffenen Personen nachweisbar und verständlich aufgeklärt worden sind. Da die Verlängerung der Überstellungsfrist mit umfangreichen Konsequenzen und Entrechtungen einhergeht, darf diese nur erfolgen, wenn die betreffende Person auch tatsächlich anders hätte handeln können und sich beim entsprechenden Handeln über die Konsequenzen bewusst war. Bisher ist es jedoch leider so, dass je nach Asylregion und Unterkunft unterschiedliche Regeln gelten. In der einen Region führen bestimmte Verhaltensweisen, wie das angekündigte Übernachten bei Familienmitgliedern, nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist, an anderen Orten schon. Dabei sind die Regelungen für die Betroffenen extrem undurchsichtig und sie verstehen häufig nicht, welches Verhalten zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führt oder nicht. Eine Verlängerung der Überstellungsfrist darf in der Konsequenz nur erfolgen, wenn die betroffene Person klar über die Kriterien und Gründe, welche zur Überstellungsfristverlängerung führen, aufgeklärt worden ist. Regelungen, die einer Person nie kommuniziert worden sind, kann diese naturgemäss nicht einhalten und dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist führen. Eine entsprechende Information an die asylsuchende Person muss dokumentiert und von der Behörde, welche die Überstellungsfrist verlängern will, nachgewiesen werden.

Dies ergibt sich bereits aus Art. 19 Abs. 1 lit. n AMM-VO, sollte jedoch in der AsylV 1 konkretisiert werden.

d. Die Dauer der verlängerten Überstellungsfrist muss an eine Verhältnismässigkeitsprüfung geknüpft werden, welche im Entscheid über die Verlängerung begründet werden muss. Die drei Jahre entsprechen einer Maximalfrist, welche nicht pauschal und ohne Prüfung des Einzelfalls angewendet werden darf. Die Dauer der Verlängerung der Überstellungsfrist muss je nach Einzelfall geprüft



und bemessen werden. Dabei sind insbesondere das Recht auf Familie und das Recht auf Gesundheit und medizinische Versorgung zu beachten.

Gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO kann die Überstellungsfrist auf «höchstens drei Jahre» verlängert werden. Damit gibt die AMM-VO eine Maximalgrenze vor, wobei die konkrete Dauer nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen und hierfür das Verhältnismässigkeitsprinzip zu berücksichtigen ist. Dies ergibt sich auch aus dem Sinn und Zweck der Verordnung und in einer Zusammenschau der bisherigen Rechtsprechung des EuGH (bspw. Urteil des EuGH vom 12. Januar 2023 (C-323/21, C-324/21 und C-325/21, ECLI:EU:C:2023:4). Hiernach tragen die Überstellungsfristen entscheidend zur Verwirklichung des im fünften Erwägungsgrund der Dublin-III-VO bzw. (37) Erwägungsgrund der AMM-VO genannten Ziels einer zügigen Bearbeitung der Anträge auf internationalen Schutz bei. Die Überstellungsfristen gewährleisten, dass diese Verfahren ohne unberechtigte Verzögerung durchgeführt werden, und zeugen von der besonderen Bedeutung, die der Unionsgesetzgeber einer raschen Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats beimisst.

Der Unionsgesetzgeber sieht offensichtlich eine Dauer von drei Monaten (Art. 46 Abs. 2 Unterabsatz 2 AMM-VO) als ausreichend für die Organisation und Durchführung einer Überstellung im Dublin-Raum an. Wenn eine Verlängerung der Überstellungsfrist geprüft wird, sollte daher die dreimonatige Frist ab Wiederauftauchen der Person entsprechend Art. 46 Abs. 2 Unterabsatz 2 AMM-VO als Grundsatz gelten. Nur bei besonderen Ausnahmefällen darf eine verlängerte Überstellungsfrist auf über 12 Monate angewandt werden, etwa wenn die Person noch immer unauffindbar ist oder sich besonders renitent zeigte. Für Personen, die lediglich einmalig nicht in der Unterkunft waren oder aus gesundheitlichen Gründen nicht überstellt werden konnten, wäre eine Verlängerung der Überstellungsfrist um mehr als 3 Monate schlicht unverhältnismässig. Zusammenfassend muss in der AsylV1 konkretisiert werden, dass bei der Verlängerung der Überstellungsfrist zwingend eine Verhältnismässigkeitsprüfung hinsichtlich der Dauer zu erfolgen hat, wobei insbesondere das Beschleunigungsgebot sowie die medizinische und familiäre Situation der asylsuchenden Person berücksichtigt werden muss.

e. Information und Gewährung des rechtlichen Gehörs zur Verlängerung der Überstellungsfrist

Da es sich bei der Verlängerung der Überstellungsfrist um eine erhebliche nachteilige Rechtsänderung für die asylsuchende Person handelt, muss zudem zwingend eine Information über die Verlängerung erfolgen und das rechtliche Gehör gewährt werden.

Sollte eine Überstellungsfristverlängerung im Raum stehen, so muss es die Möglichkeit geben, zuvor im Rahmen eines rechtlichen Gehörs gem. Art. 29 Abs. 2 BV Stellung zu nehmen und einen Rechtsbehelf einzulegen. Die betroffene Person muss somit umgehend Kenntnis von der Verlängerung der



Überstellungsfrist erhalten. Die asylsuchenden Personen dürfen nicht im Glauben gelassen werden, dass die sechsmonatige Überstellungsfrist noch immer läuft, während diese bereits verlängert worden ist. Entsprechendes muss in der AsylV 1 geregelt werden.

2.3 Tonaufnahmen im Dublin-/AMM-VO-Verfahren

Artikel 22 AMM-VO regelt neu, dass von den bisher «Dublin-Befragung» genannten Anhörungen Tonaufnahmen vorgenommen werden müssen. Die Verwendung von Tonaufnahmen bei den Befragungen kann zur Verfahrenssicherheit beitragen, muss aber grund- und datenschutzrechtlich abgesichert sein. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die Aufnahmen sicher und geschützt und nicht länger als für das Verfahren nötig aufbewahrt werden.

Wir weisen darauf hin, dass den Antragstellenden durch die Möglichkeit, auf Antrag auf eine Tonaufnahme zu verzichten, keine Nachteile erwachsen dürfen und dies insbesondere nicht als Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht ausgelegt werden darf.

Darüber hinaus werfen die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen zu den Modalitäten der Tonaufnahme in Art. 11e E-AsylV 3 Fragen bezüglich des Zugangs zu den Aufzeichnungen für den Rechtsschutz auf. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung sollte als Teil des Akteneinsichtsrechts gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung nur in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in vielen Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetschende zur Einsichtnahme beigezogen werden und erhebliche Wege in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel.

Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hat daher lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht – als Teil des verfassungsmässigen Anspruchs des rechtlichen Gehörs – sollte der Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme der Dublin-Befragung automatisch zusammen mit der Akteneinsicht gewährt werden, indem die Tonaufnahme der Rechtsvertretung rechtzeitig vor Ablauf der Beschwerdefrist auf einem Tonträger analog oder allenfalls über eine sichere Cloud-Lösung digital zur Verfügung gestellt wird – auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren zu erreichen, sollten zudem neu auch Tonaufzeichnungen der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen für Tonaufzeichnungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden.



2.4 Familie und Familienzusammenführung

Das Bündnis begrüsst, dass die AMM-VO den Begriff «Familienangehörige» auch auf Familien ausweitet, die ausserhalb des Herkunftsstaats gegründet wurden. Es weist jedoch darauf hin, dass Familien, die erst nach der Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, weiterhin nicht berücksichtigt werden. Nach Art. 8 EMRK kann die Schweiz in einzelnen Fällen jedoch verpflichtet sein, auch diese Fälle zu prüfen.

Zudem bestehen in der Praxis erhebliche Beweisprobleme für die Familieneinheit:

- Dokumente sind in Kriegs- und Krisensituationen oft nicht beschaffbar;
- DNA-Tests werden regelmässig unverhältnismässigerweise verlangt, obwohl auch andere Indizien (Fotos, Kontakte, Zeugenaussagen) ausreichen würden.

Das Bündnis empfiehlt daher, die Beweisregeln explizit zu präzisieren und verhältnismässig auszugestalten, um die Familieneinheit wirksam zu schützen.

2.5 Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige

Das Bündnis betont, dass das Kindeswohl (Art. 3 KRK) oberste Priorität haben muss. Vertrauenspersonen sind für unbegleitete Minderjährige in Dublin-/AMM-VO-Verfahren essenziell. Ihre Aufgaben umfassen insbesondere:

- Begleitung zu Anhörungen;
- kindgerechte Erklärung der Verfahren;
- Vertretung der Interessen gegenüber Behörden;
- Schutz vor Willkür und Überforderung.

Das Bündnis empfiehlt, diese Aufgaben explizit in der VZAE zu verankern und die nötigen Qualifikationen klar zu definieren.

2.6 Fazit zu den Empfehlungen zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung

Die AMM-VO ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Das Bündnis anerkennt den Nutzen einheitlicher Verfahren, betont jedoch, dass die Umsetzung in der Schweiz grund- und menschenrechtlich abgesichert werden muss und die Schweiz die ihr verbleibenden Spielräume im Sinne des Flüchtlingsschutzes nutzen muss.



Das Bündnis fordert den Bundesrat daher auf, auf Verordnungsebene:

- einen verbindlichen Kriterienkatalog für Selbsteintritte zu verankern und insbesondere Überstellungen von unbegleiteten Minderjährigen auszuschliessen;
- die Kriterien für die Verlängerung der Überstellungsfristen klar zu definieren, die Verlängerungen restriktiv zu handhaben und insbesondere in Krankheitsfällen auszuschliessen;
- die Asylsuchenden nachweisbar und umfassend über die Kriterien zur Verlängerung der Überstellungsfrist zu informieren;
- vor der Überstellungsfristverlängerung das rechtliche Gehör zu gewähren;
- die Dauer der Überstellungsfristverlängerung von einer Verhältnismässigkeitsprüfung abhängig zu machen und im Regelfall von einer Verlängerung um drei Monate ab Wiederauftauchen auszugehen;
- den Rechtsvertretungen einen praktikablen Zugang zu den Tonaufnahmen der Dublin-Befragungen zu gewährleisten;
- Familienzusammenführungen umfassend und grundrechtskonform zu regeln;
- das Kindeswohl bei Vertrauenspersonen auf Verordnungsebene explizit zu verankern.



3. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Die revidierte Eurodac-Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstandes dar und muss von der Schweiz grundsätzlich übernommen werden. Primärer Zweck der Datenbank ist weiterhin die Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates. Neu soll sie jedoch auch dazu dienen, die irreguläre Einwanderung in die EU stärker zu kontrollieren und Weiterreisen innerhalb der EU zu unterbinden.

Die Reform der Eurodac-Datenbank geht zu diesem Zweck mit einer sehr starken Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung einher. Zukünftig werden nicht nur Asylsuchende, sondern auch Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel, abgelehnte Asylsuchende, Personen mit einem temporären Schutzstatus, Resettlement-Fälle sowie Menschen, die aus Seenot gerettet wurden, in Eurodac erfasst. Das Mindestalter für die Erfassung wird von 14 auf sechs Jahre abgesenkt, zudem werden erstmals zahlreiche persönliche Daten für bis zu zehn Jahre gespeichert. Zusätzlich zu den Fingerabdrücken werden künftig auch Gesichtsbilder erfasst.

Diese Neuerungen stellen einen gravierenden Eingriff in die Grundrechte und insbesondere auch in die Kinderrechte dar. Sie bedrohen das Recht auf Datenschutz und Privatsphäre (Art. 8 EMRK, Art. 13 BV) und können zu einer Stigmatisierung von Schutzsuchenden als Sicherheitsrisiko führen. Die geplante Interoperabilität mit weiteren EU-Datenbanken (SIS, VIS, EES, ETIAS) verstärkt diesen Effekt und unterminiert den Grundsatz, dass Schutzsuchende primär als Rechtsträger und nicht als Gefahrenquelle betrachtet werden sollten.

Zahlreiche Umsetzungsfragen der Eurodac-Reform, insbesondere bezüglich des Zugangs für Strafverfolgungsbehörden zu den in Eurodac gespeicherten Daten, sind aktuell noch offen und werden vom Bundesrat erst in einer zweiten Phase im Jahr 2026 mit Hilfe einer neuen bundesrätlichen Eurodac-Verordnung geklärt. Bezüglich der aktuellen Verordnungsanpassungen nimmt das Bündnis zu folgenden Aspekten Stellung:

- Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern;
- Biometrische Abgleiche und Verifizierung durch Fingerabdruck- und Gesichtsbild-Expert*innen;
- Datenübermittlung an Drittstaaten;
- Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung und Löschung ihrer Daten.



Das Bündnis weist darauf hin, dass der Ausbau von Erhebung, Speicherung, Abgleich und Interoperabilität tief in diverse Grundrechte eingreift (informationelle Selbstbestimmung, Privatsphäre, Kinderrechte, Recht auf ein faires Verfahren) und daher enge Schutzvorkehrungen in der schweizerischen Umsetzung erfordert.

3.1 Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern

Die Eurodac-Verordnung senkt die Altersgrenze für die biometrische Erfassung von Kindern von bisher 14 Jahren neu auf 6 Jahre ab. Das Bündnis begrüsst, dass der Bundesrat darauf verzichtet hat, auch die biometrische Erfassung von noch jüngeren Kindern zu erlauben und dies in Art. 6 Abs. 1 AsylV 3 explizit festgehalten wird. Darüber hinaus spricht es sich jedoch für weitergehende Schutzmechanismen für diese Gruppe besonders verletzlichere Personen aus, die über die in Art. 88a der VZAE genannten Massnahmen hinausgehen.

So sollten nicht nur die rechtlichen und pädagogischen Qualifikationen der Vertrauenspersonen präziser bestimmt werden, sondern auch ihre Rolle bei der Sicherstellung eines niederschweligen Zugangs zu Berichtigungs- und Lösungsverfahren für Minderjährige erwähnt werden. Ausserdem sollte Minderjährigen für die biometrische Erfassung neben einer Vertrauensperson auch eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite gestellt werden.

Daneben spricht sich das Bündnis bezüglich Minderjähriger insgesamt für eine möglichst enge Zweckbindung der Datenerfassung, für restriktive Zuweisung von Zugriffsrechten, für eine detaillierte Protokollierung und Benachrichtigung sowie für eine schnellstmögliche Löschung der erfassten Daten nach Wegfall ihres Verwendungszweckes aus.

3.2 Biometrische Abgleiche und Verifizierung

Biometrische Abgleiche (sowohl von Fingerabdrücken als auch von Gesichtsbildern) erhalten im erweiterten Eurodac-System eine zentrale Rolle, da sie neu auch mit Personendaten verknüpft sind. Umso wichtiger ist ein sorgsamer und nach Möglichkeit wenig bis gar nicht automatisierter Umgang mit ihnen. Dadurch, dass in Zukunft auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falsch-positiven Treffern signifikant an. Das Bündnis begrüsst daher, dass Treffermeldungen, die allein auf Gesichtsbilddaten beruhen, in jedem Fall manuell überprüft werden müssen.

Gleichzeitig sollten auch an Abgleiche, die auf Fingerabdrücken beruhen, sehr hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden. Da automatisierte biometrische Abgleiche generell nicht die «Identität» zweier Datensätze bestätigen können, sondern immer nur eine auf Wahrscheinlichkeitsrechnung beruhende und von variablen Schwellenwerten abhängige Aussage über den Grad ihrer Ähnlichkeit treffen, empfiehlt das Bündnis, dass weiterhin auch alle auf Fingerabdrücken beruhende Treffer manuell



überprüft werden. Sollte dies nicht praktikabel sein, sind die unteren Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-negativen Treffern) möglichst niedrig und die oberen Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-positiven Treffern) möglichst hoch anzusetzen.

Bezüglich der Qualifikation der Biometrie-Expert*innen empfiehlt das Bündnis, einen anerkannten und überprüfbaren Fachausweis vorauszusetzen und das Personal regelmässig zu schulen und zu prüfen. Für den Fall von substantiell bestrittenen Treffern müssen zudem die Beschwerde- und Berichtigungsmöglichkeiten, samt Fristen, Dokumentationspflichten und Rechtsmittelweg, klar geregelt sein.

3.3 Datenübermittlung an Drittstaaten

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der bisher geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die bis vor kurzem geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmten, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtlichen Schranken werden mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter in Art. 50 Abs. 3 und 5 der neuen Eurodac-Verordnung geregelten Bedingungen zum Zweck der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Diese Neuerung steht in einem direkten Spannungsverhältnis zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere zur Flüchtlingskonvention und dem darin verankerten Non-Refoulement-Prinzip (Art. 33 FK). Es besteht eine reale Gefahr, dass durch eine solche Datenweitergabe verfolgungsrelevante Informationen an Herkunftsstaaten gelangen, was zu (weiterer) Repression und Verfolgung führen kann. Aktuell verweist die geplante Regelung in Artikel 6d AsylV 3 und Artikel 87e VZAE lediglich auf Art. 50 Eurodac-Verordnung, ohne jedoch den völkerrechtlichen Rahmen, insbesondere das Non-Refoulement-Gebot, explizit zu nennen oder rechtlich verbindlich zu verankern. Daher schlägt das Bündnis vor, die Bestimmungen präziser zu fassen und einen Vorbehalt zugunsten der Flüchtlingskonvention aufzunehmen.

Über die grundrechtlichen Probleme hinaus gehen mit der Neuerung auch einschneidende datenschutzrechtliche Gefahren einher, die im vorliegenden Verordnungsentwurf nicht adäquat adressiert werden. Zum einen fällt durch die Eurodac-Revision die bisher nötige Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten weg. Ebenso ist keine Verhältnismässigkeitsprüfung mehr vorgesehen. Beides sollte aus Sicht des Bündnisses in den revidierten Art. 6a bis 6d AsylV 3 ergänzt und dabei insbesondere festgehalten werden, dass die Schweiz auf eine Übermittlung von Daten an Drittstaaten absieht, wenn diese nicht ein der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten.



Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergegeben werden können. Stattdessen sollten sie zusätzlich konkret informiert werden, wenn dies akut geplant ist. Dazu sollte ihnen zudem eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden und sie über die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel informiert werden.

Zu guter Letzt würde es das Bündnis begrüßen, wenn in den Artikeln der AsylV 3 zur Bekanntgabe von Personendaten an einen Nicht-Dublin-Staat auch eine Aufsicht des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) festgehalten würde, ähnlich wie sie in Art. 11d E-AsylV 3 bezüglich der Bearbeitung von Daten in Eurodac enthalten ist.

3.4 Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung

Bezüglich der Rechte der von einer Datenerfassung, -bearbeitung und -weitergabe in Eurodac betroffenen Personen auf Auskunft über ihre Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung und Löschung verweist der Entwurf der AsylV 3 in Art. 11b und 11c auf das Datenschutzgesetz vom 25. September 2020 sowie auf die Bestimmungen in Art. 43 der Eurodac-Verordnung.

Dadurch bleibt jedoch die Frage offen, ob das Recht auf Auskunft sowie auf Berichtigung, Ergänzung und Löschung von Daten auch effektiv ausgeübt werden kann, insbesondere von Minderjährigen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem oft nicht kennen. Unklar bleibt zudem, ob die Betroffenen auch informiert werden, wenn und wo es bei den automatisierten Abfragen der Datenbank Treffer gegeben hat, die ihre Person betreffen, dass also auf ihre Daten zugegriffen und/oder sie bearbeitet wurden.

Insbesondere sollten sie zudem über die Weitergabe von Daten, u.a. an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 3.3.), informiert werden und dabei Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten. Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Auch sollte ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.

Im erläuternden Bericht wird zudem erwähnt, dass bei Eurodac-Erfassungen vorhandene Informationen aus dem ZEMIS oder eRetour beigezogen werden. Auch diesbezüglich rät das Bündnis zu Datensparsamkeit und empfiehlt, die entsprechenden Prozesse klar zu definieren, jede Zweitverwendung zu protokollieren und zu begründen sowie den Betroffenen eine Prüfung und Widerspruch gegen sachfremde Beizüge zu ermöglichen.



3.5 Zusammenfassung zu den Empfehlungen zur Eurodac-Verordnung

Die Eurodac-Datenbank ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Das Bündnis betont jedoch die Gefahren, die aus der massiven Ausweitung der Datenbank erwachsen. Um eine grund- und datenschutzrechtliche Umsetzung der Eurodac-Revision in der Schweiz zu gewährleisten, empfiehlt das Bündnis insbesondere, dass:

- die biometrische Erfassung von Minderjährigen kinder- und datenschutzrechtlich flankiert und auf ein Mindestmass beschränkt wird;
- biometrische Treffer weitestgehend manuell verifiziert werden und dabei hohe Qualitäts- und Qualifizierungsstandards vorausgesetzt werden;
- auf eine Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten möglichst verzichtet wird, oder diese einer Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen und nur durchgeführt wird, wenn Drittstaaten ein mit der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten;
- der EDÖB nicht nur eine aktive Rolle in der Aufsicht der Datenverarbeitung in Eurodac einnimmt, sondern auch bei der Weitergabe an Drittstaaten;
- betroffene Personen möglichst transparent, zeitnah und in einer ihnen verständlichen Sprache über sämtliche Schritte der Datenverarbeitung und -weitergabe informiert werden und ihre Rechtsansprüche auch effektiv wahrnehmen können.



4. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Mit der Überprüfungsverordnung (EU) 2024/1356 führt die EU ein neues, einheitliches Verfahren zur Identitäts- und Sicherheitsüberprüfung an den Aussengrenzen ein, das auch von der Schweiz als Schengen-assoziiertes Staat zu übernehmen ist. Ziel ist die rasche Abklärung von Identität, Gesundheits- und Sicherheitsaspekten, bevor über die Zuweisung zu einem Asyl-, Rückkehr- oder anderen Verfahren entschieden wird. Laut erläuterndem Bericht zur Verordnungsanpassung wird die Überprüfungsverordnung in der Schweiz ab Juni 2026 zur Anwendung kommen. Sie wird insbesondere über Änderungen der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung VEV (Art. 68a-68f) und punktuell über Änderungen der AsylV 1 sowie des AIG umgesetzt.

Das Bündnis betont, dass die Überprüfungsverordnung tief in die Grundrechte eingreift – insbesondere Freiheitsrechte, Zugang zum Verfahren, Rechtsschutz und Datenschutz – und daher in der Schweiz nur unter klaren Schutzvorkehrungen umgesetzt werden sollte.

Da mit der Überprüfungsverordnung auf EU-Ebene ein Instrument geschaffen wurde, das faktisch auf eine kurzzeitige Inhaftierung hinausläuft, weist das Bündnis darauf hin, dass nach Art. 5 EMRK jeder Freiheitsentzug notwendig und verhältnismässig sein muss. Wir begrüßen dementsprechend, dass der Bundesrat die vorgesehene Dauer der Überprüfung im Inland von möglichen sieben Tagen auf 72 Stunden verkürzt hat. Dies betrifft jedoch nicht die Überprüfungen an den Grenzen und den Flughäfen. Ausserdem kann auch eine Festhaltung von drei Tagen zu einer hohen Belastung der Betroffenen führen. Die Praxis zeigt, dass selbst kurze Inhaftierungen schwerwiegende psychische Folgen haben können, insbesondere für traumatisierte Personen, Kinder und vulnerable Gruppen. Dass die Überprüfung unter einer «Fiktion der Nicht-Einreise» vorgenommen wird, darf zudem nicht zu einer Entrechtung der Betroffenen führen. Die Grundrechte müssen auch während der Überprüfung gewahrt bleiben.

4.1 Empfehlungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Das Bündnis empfiehlt daher:

- die Dauer aller Überprüfungsverfahren im Inland, an der Grenze und an den Flughäfen auf höchstens 72 Stunden zu beschränken;
- eine mögliche Festhaltung nur als ultima ratio einzusetzen und innert 48 Stunden einer richterlichen Überprüfung zu unterziehen;
- nicht nur minderjährigen Asylsuchenden, sondern allen betroffenen Personen ab Beginn des Überprüfungsverfahrens eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen;



- einheitliche Standards für die Überprüfung (die von verschiedenen kantonalen und nationalen Behörden durchgeführt werden wird) sowie verbindliche Kriterien für die Vulnerabilitätsprüfung vorzuschreiben, inklusive zu ergreifender Massnahmen, sollte eine Vulnerabilität festgestellt werden;
- auf die nicht durch übergeordnete Vorgaben gebotene Verschärfung der Meldepflichten in Art. 8 Abs. 2 AsylV 1 zu verzichten, da diese angesichts der abgelegenen Lage vieler Bundesasylzentren nicht realisierbar ist;
- Informationen stets in einer Sprache zu vermitteln, die die betroffenen Personen verstehen, bei Analphabetismus oder geringer Sprachkompetenz visuelle oder mündliche Erklärungen einzusetzen und für Kinder eine altersgerechte Aufbereitung vorzunehmen;
- Korrekturen im Überprüfungsformular zuzulassen, ohne dass dadurch Nachteile in einem allfälligen Asylverfahren entstehen, und dies auch, wenn Antragstellende bereits in einem anderen Mitgliedsstaat einer Überprüfung unterzogen wurden;
- die Überprüfung durch Erlass einer anfechtbaren Verfügung abzuschliessen, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten;
- bei der Unterbringung Mindeststandards bezüglich des Zugangs zu medizinischer Versorgung, Hygiene, Ernährung und der Kommunikation mit Angehörigen zu erfüllen;
- Fachorganisationen und NGOs wirksamen Zugang zu den betroffenen Personen zu gewähren, so wie es die EU-Überprüfungsverordnung 2024/1356 in Art. 8 Abs. 6 vorsieht, und dies in der VEV oder einer anderen Verordnung auch explizit festzuhalten;
- den in der EU-Verordnung vorgesehenen Überwachungsmechanismus auf Verordnungsebene explizit unabhängig und weisungsfrei auszugestalten und mit Zutrittsrechten und Berichtspflichten auszustatten.

Eidgenössisches Departement für Polizei und Justiz EJPD
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
CH-3000 Bern

Geht elektronisch an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 13. Oktober 2025

Vernehmlassung 2025/7: Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Plattform Traite bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die Plattform Traite beschäftigt sich seit mehreren Jahren mit den Themen Menschenhandel und Ausbeutung bei Migrant*innen. Die Plattform Traite ist ein Netzwerk von fünf Schweizer Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich gegen Menschenhandel engagieren (Antenna MayDay SOS Ticino, ASTRÉE, CSP Genève, FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, AVIT). Alle fünf beraten und begleiten Opfer von Menschenhandel. Die gemeinsamen Grundprinzipien sind die Achtung der Menschenrechte und der Fokus auf die Bedürfnisse der Betroffenen. Daran orientiert sich ihr

Unterstützungsangebot und ihre politische Arbeit. Die fünf Organisationen arbeiten in unterschiedlichen Regionen der Schweiz. Zusammen decken sie alle drei grossen Sprachregionen ab. Ihr gemeinsames Ziel ist es, den Schutz der Betroffenen in allen Kantonen zu garantieren. Die Mitgliedsorganisationen der Plateforme Traite unterstützen jährlich 400-500 Opfer von Menschenhandel.

Die Erfahrungen mit dieser Zielgruppe haben gezeigt: Alle Faktoren, welche Betroffene von Menschenhandel vulnerabel machen, sind bei asylsuchenden Opfern nochmals deutlich akzentuiert. Die fehlenden sicheren und legalen Migrationswege sind einer der grössten Risikofaktoren, um (erneut) Opfer von Ausbeutung und Gewalt zu werden. Auch die Einführung des beschleunigten Asylverfahrens hat sich für diese Zielgruppe als besonders problematisch erwiesen, weil die nötigen Abklärungen zum Tatbestand sowie den nötigen Schutzmassnahmen innerhalb der kurzen Fristen kaum möglich sind. Entgegen Versprechungen vor Einführung des beschleunigten Verfahrens, dass solch komplexe Fälle ins erweiterte Verfahren überführt werden würden, befindet sich der Grossteil von Opfern von Menschenhandel standardmässig im Dublin-Verfahren. Die Praxis macht deutlich: Die Einhaltung der Fristen und Abläufe des Asylverfahrens, insbesondere aber auch eine strikte Anwendung des Dublin-Verfahrens aufgrund von politischem Druck werden klar höher gewichtet als die Schutzpflichten gegenüber Opfern von Menschenhandel. Dies hat der Schweiz jüngst auch Rügen des Frauenrechtsausschusses CEDAW eingebracht: In gleich drei Urteilen¹ wird der Schweiz vorgeworfen, dass es nicht rechtens war, dass sie Opfer von Menschenhandel, sexualisierter und/oder geschlechtsspezifischer Gewalt, ohne vorher ein individualisiertes, trauma-sensibles und geschlechts-sensibles Risk-Assessment über das reale Risiko von einer Re-Traumatisierung durchzuführen, in das Dublin-Land Italien, resp. ins Rückübernahmeland Griechenland zurückführen wollte.

Die Plateforme Traite ist deshalb über die geplanten Änderungen, die im Rahmen des EU-Migrations- und Asylpakts zur Übernahme in der Schweiz vorgeschlagen sind, alarmiert und entsetzt. Der Mangel an flankierenden Massnahmen und die fehlende Priorisierung von Schutzpflichten wird mit den geplanten Änderungen dazu führen, dass der Zugang zu Schutz für geflüchtete Personen nochmals massiv erschwert wird – auch in der Schweiz.

¹ Urteil CEDAW/C/WG/62/DR/172/2021, CEDAW/C/91/D/169/2021 und CEDAW/C/91/D/171/2021.

Die vorgeschlagenen Änderungen begünstigen Menschenhandel, Ausbeutung und Gewalt auf der Flucht und innerhalb Europas zusätzlich und stehen jüngsten Gerichtsurteilen des UNO Frauenrechtsausschusses CEDAW diametral entgegen.

Die Plattform Traite orientiert sich bei ihrer Vernehmlassungsantwort an der Stellungnahme der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ sowie der Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH.

Freundliche Grüsse



Miriam Helfenstein

Koordinatorin Plattform Traite

Vernehmlassungsantwort Plateforme Traite – orientiert an der Stellungnahme der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ

1. Die geplante Unterbringungspolitik an der EU-Aussengrenze und ihre Auswirkungen auf vulnerable Personen

Die Erfahrung aus der Beratung zeigt, dass ein Teil der Klient*innen erst an der EU-Aussengrenze Opfer von Menschenhandel oder Ausbeutung geworden ist. Das Risiko ist dort besonders hoch, wo die Aufnahmesysteme überlastet sind, wie in Griechenland und in Italien. Die dortigen Zustände, der fehlende Schutz und mangelnde Unterstützung haben dazu geführt, dass sie aus schierer Not, z.B. weil sie auf der Strasse leben mussten und nichts zu essen mehr hatten besonders vulnerabel für Ausbeutung waren (siehe hierzu auch oben erwähnte CEDAW-Urteile²). Andere wurden in den Massenlagern in Bulgarien oder Kroatien von Zentrums- und Sicherheitspersonal belästigt, geschlagen und missbraucht.

Die dortigen Zustände sind bekannt, der Ansatz von Massenlagern an den Aussengrenzen Europas ist klar gescheitert. Dennoch setzt der Pakt darauf, genau diese Praxis fortzuführen und sogar noch zu intensivieren. Solche Lager sind verheerend: Eine Unterbringung und Begleitung, wie Betroffene von Menschenhandel es bräuchten und ihnen rechtlich zustehen würde³, ist unmöglich. Nicht selten wird zudem von Mitarbeitenden der Camps Gewalt an Geflüchteten ausgeübt. Die Gewaltopfer können sich an niemanden wenden.

Die Vorgaben bezüglich allfälligen Vulnerabilitätsscreenings sind zu vage formuliert. Es wird nicht präzisiert, nach welchen Kriterien die Vulnerabilitätsprüfung erfolgen soll.⁴ Den einzelnen Staaten wird damit sehr viel Spielraum gelassen bei der Umsetzung. Für die Schweiz müssen die CEDAW-Urteile⁵ diesbezüglich unbedingt einen Minimal-Rahmen

² Urteil CEDAW/C/WG/62/DR/172/2021, CEDAW/C/91/D/169/2021 und CEDAW/C/91/D/171/2021; Standpunkt der FIZ dazu: www.fiz-info.ch.

³ Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel (EKM)-Art. 12

⁴ Vgl. Stellungnahme der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF) zum Referent*innenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zur Reform des Europäischen Asylsystems, Oktober 2024. Abrufbar unter: https://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2024/10/Stellungnahme_GEAS_Verbaende_BAfF_20241021.pdf. Für die Situation in der Schweiz siehe diese Stellungnahme, S. 16.

⁵ CEDAW/C/WG/62/DR/172/2021, CEDAW/C/91/D/169/2021 und CEDAW/C/91/D/171/2021.

darstellen. Die bereits grossen Unterschiede bei der Umsetzung von Menschenrechten in den verschiedenen EU-Ländern werden damit weiter akzentuiert, zu Ungunsten der Rechtsgleichheit von Geflüchteten. Das angeordnete System verstärkt den Druck auf alle Länder, die sich an der EU-Aussengrenze befinden. Dass manche dieser Staaten die Ressourcen für die proportional deutlich höhere Zahl Geflüchteter, die sie unterbringen und zu versorgen haben, nicht aufbringen werden, wird sich negativ auf die Asylsuchenden vor Ort auswirken. Dies ist umso verheerender, als dass zwar von einer Solidarität unter den Mitgliedstaaten gesprochen wird, diese jedoch nicht verbindlich genug geregelt ist. Unter den zu erwartenden prekären Zuständen wird die Vulnerabilität von verletzlichen Gruppen und damit die Ausbeutungsgefahr exponentiell zunehmen.

2. Unterbindung von Weiterreisen innerhalb Europas

Mit der neuen Regelung soll das Weiterreisen innerhalb Europas stärker bestraft und die Zuständigkeit von Ersteintrittsländern an den Aussengrenzen von 12 auf 20 Monate erhöht werden. In der Theorie sollte der Aufenthalt in den Lagern rund 6 Monate dauern und in dieser Zeit Screening, Grenzverfahren und Rückkehrgrenzverfahren durchgeführt werden.⁶ Es ist jedoch absehbar, dass sich diese Fristen aufgrund verschiedener Verzögerungen in die Länge ziehen werden – und somit der Aufenthalt in den Lagern deutlich länger dauert. Bereits heute ziehen sich auch beschleunigte Verfahren deutlich in die Länge, es ist also nicht zu erwarten, dass sich bei einer erneuten Beschleunigung etwas daran ändern wird. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die Kapazitätsgrenzen der Auffanglager vielerorts überschritten und die Zustände für die einzelnen Geflüchteten noch unhaltbarer werden. Weshalb unter diesen Voraussetzungen die Weiterreise innerhalb Europas noch stärker sanktioniert werden soll, ist schlicht nicht nachvollziehbar und stossend.

3. Verlängerung der Überstellungsfrist – monatelanger Aufenthalt in der Notunterkunft

Schafft es dennoch eine Person, die Lager an den Aussengrenzen zu verlassen, in die Schweiz einzureisen und hier einen Asylantrag zu stellen, heisst das noch lange nicht, dass sie auch hier ein Asylgesuch durchlaufen darf.

⁶ Vgl. Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, S. 8.

Die Schweiz wurde dieses Jahr von der Expert*innengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels GRETA explizit für ihre strikte Dublin-Praxis gerügt und aufgefordert, ihre Dublin-Praxis zu überdenken.⁷ Die angedachte Verlängerung der Überstellungsfrist ins Dublin-Land von 6 Monaten auf bis zu 3 Jahre ist für Opfer von Menschenhandel besonders problematisch. Anhand der aktuellen Situation mit der Verweigerung von Dublin-Rückübernahmen seitens Italiens und der gleichzeitigen Weigerung des SEM, in diesen Fällen vor Ablauf der Überstellungsfrist einen Selbsteintritt zu machen, sehen wir bereits jetzt in der Beratung die verheerenden Auswirkungen, welche die neue Regelung auf OMH haben wird:

- a. Das Ausscheiden aus den Asylstrukturen in die Nothilfe und Notunterkunft ist für Opfer von Menschenhandel besonders gravierend. Wenn auch die Situation in den Bundesasylzentren keinesfalls den Vorgaben für die Unterbringung von Opfern von Menschenhandel entspricht⁸, bedeutet ein Transfer in eine Notunterkunft nochmals eine extreme Verschlechterung sowie das Wegfallen wichtiger Grundrechte⁹, welche ihnen zustehen würden. Der Aufenthalt in einer Notunterkunft ist für alle Personen schwierig. Für höchst traumatisierte und gefährdete Personen sind die Zustände gänzlich unhaltbar und destabilisierend.
- b. Zur destabilisierenden Unterkunft kommt das Unwissen über ihren Verbleib hinzu. Werden sie an den Ort zurückgeschickt, an dem sie Schreckliches erlebt haben oder gar erstmals Opfer von Menschenhandel wurden und wo sich auch die Täterschaft befindet? Die Unwissenheit und das Warten kann aufgrund der absoluten Minimalleistungen, die sie in der Nothilfe erhalten nicht durch finanzierte Beratung oder Traumatherapie abgefedert werden.

⁷ Vgl. Empfehlungen der Expertenkommission des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels GRETA vom Juni 2024, insbesondere Ziffer 7. Abrufbar unter: <https://rm.coe.int/recommendation-cp-rec-2024-08-on-the-implementation-of-the-council-of-/1680b08129>.

⁸ Vgl. Ibid, Ziffer 5.

⁹ Nothilfe gem. Art. 12 der Schweizerischen Bundesverfassung: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unelässlich sind. Dazu gehören.» Gem. EMK Art. 12 gehört jedoch neben dem Zugang zur medizinischen Nothilfe eine auf Menschenhandel spezialisierte Unterbringung, Beratung sowie die dafür nötige Übersetzung dazu (Vgl. Bericht Schweizerische Sozialdirektorenkonferenz SODK: Vertiefender Bericht zur Problematik der Opferhilfeleistungen für im Ausland ausgebeutete Opfer von Menschenhandel. Erhalten alle Opfer von Menschenhandel in der Schweiz die von Art. 12 Abs. 1 EKM geforderten minimalen Unterstützungsleistungen?, 2018, S. 2. Abrufbar unter: https://ch-sodk.s3.eu-west-1.amazonaws.com/media/files/2d8d791e/502f/4a01/99df/97c9c64ffba/2022.03.07_Bericht_Opfer_MH_Ausland_d.pdf.

- c. Das vorgesehene Bestrafungssystem, aufgrund dessen die Überstellungsfrist verlängert werden kann, könnte OMH besonders stark betreffen. Da die Kriterien sehr vage formuliert sind, könnte insbesondere eine solche Verschlechterung des Zustandes unter Umständen als «vorsätzliches Untauglich machen» bestraft und die Frist verlängert werden. Dies könnte zu einem Teufelskreis führen, in dem sich Ursache und Wirkung stetig verschlimmern und die Personen unter Umständen drei Jahre lang in der Notunterkunft verbringen, bis sie überhaupt in der Schweiz ein Asylgesuch durchlaufen dürften. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Opfer von Menschenhandel nach einer solch langen Wartezeit unter schwersten Bedingungen sich von der erlittenen Gewalt erholen und eine stabile Existenz aufbauen kann, ist äusserst gering.

Es ist damit zu rechnen, dass der Druck mit den neuen Regelungen auf die Staaten an den Aussengrenzen zusätzlich steigt und vermehrt der Ausnahmezustand ausgerufen und Rückübernahmen gestoppt werden. Die Situation, wie sie aktuell für OMH mit Dublin Italien herrscht, könnte auch in vielen weiteren Dublin-Staaten Realität werden und dazu führen, dass eine Vielzahl von OMH in der Schweiz in Notunterkünften ausharren müssen, mitunter jahrelang. Und dies, nachdem sie ggf. bereits mehrere Monate in einem Lager an der EU-Aussengrenze festgehalten wurden, um im schlimmsten Fall kurz vor Ablauf der drei Jahre dorthin zurückgeschickt zu werden.

Die absehbar steigende Anzahl Asylsuchender in den Notunterkünften wird die Unzufriedenheit der Gesellschaft mit dem Asylsystem und den Druck auf Asylsuchende erhöhen. Anstatt aktiv nach praktikablen Lösungen zu suchen und zu verhindern, dass die Personen überhaupt in die Nothilfestrukturen transferiert werden, trägt die Schweiz so aktiv zu einer Verschlechterung bei, welche mitunter die nächste Verschärfung rechtfertigen wird. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass bereits jetzt Lösungen gesucht werden, wie mit einer möglichen Nicht-Rückübernahme durch (weitere) Dublin-Staaten in Zukunft umgegangen wird – eine Abschiebung in die Nothilfe, wie sie aktuell praktiziert wird, ist aus Sicht der Plattform Traite keine Option.

4. Schutzrechte von Kindern wahren: Kein Übertritt ins Erst-Antragsland

Besonders schockierend ist die im Pakt neu vorgesehene Regelung, dass auch unbegleitete Minderjährige in das Erstantragsland zurückgeschickt werden können. Konkret soll neu nicht mehr das Land, in welchem der letzte Asylantrag eingereicht wurde, sondern - gleich wie bei Erwachsenen - das Land, in dem der erste Antrag eingereicht wurde, zuständig sein.¹⁰ Diese Regelung widerspricht direkt der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes¹¹ und steht den UN-Kinderrechten diametral entgegen. Auch in diesen Fällen braucht es deshalb einen Selbsteintritt der Schweiz, sofern der Verbleib dem übergeordneten Wohle des Kindes entspricht.

5. Fazit

Die fehlenden legalen Migrationswege sowie die unhaltbare Situation für Geflüchtete an den EU-Aussengrenzen begünstigen Menschenhandel. Die rigorose Dublin-Praxis der Schweiz ignoriert die Schutzrechte von Opfern von Menschenhandel und trägt dazu bei, dass die Anzahl Betroffener steigen wird: Sie werden dorthin zurückgeschickt, wo ein besonders grosses Risiko besteht, erneut Opfer zu werden – an die EU-Aussengrenzen. Die Plattform Traite pocht darauf, dass unter den neuen Umständen vom Spielraum des Selbsteintritts insbesondere für vulnerable Personen wie Opfer von Menschenhandel endlich Gebrauch gemacht wird. Der Selbsteintritt ist die einzige Schutzmöglichkeit für Menschenhandelsopfer, die in diesem System noch bleibt. Für die Schweiz müssen die CEDAW-Urteile diesbezüglich unbedingt einen Minimal-Rahmen darstellen.

¹⁰ Vgl. Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, S. 16.

¹¹ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013.

Vernehmlassungsantwort Plateforme Traite – basierend auf der Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH

1 Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung

1.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Die Möglichkeit, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, obwohl ein anderer Staat zuständig wäre, bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt. Die Schweiz macht davon jedoch nur restriktiv¹² Gebrauch. Für eine solidarische Umsetzung des Paktes sowie um Einzelfällen gerecht zu werden, ist eine grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. Die Plateforme Traite schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

Zusätzlich fordert die Plateforme Traite zwingende Selbsteintritte der Schweiz in folgenden Konstellationen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche

¹² 82 Fälle im Jahr 2024, wenn man die Fälle abzieht, die nicht Italien (aufgrund Annahmestopp Italiens), Griechenland oder Ungarn (Überstellung durch die Rechtsprechung eingeschränkt) betrafen.

nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als zwölf Monaten widerspricht aus Sicht der Plattform Traite dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.

- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Ein verbindlicher Kriterienkatalog ist nicht als abschliessend zu sehen, es besteht kein Ausschluss von Fällen, die nicht unter einen Punkt des Kataloges fallen würden. Entsprechend besteht kein Anlass zur Sorge, dass ein verbindlicher Kriterienkatalog dem Einzelfall nicht gerecht werden könnte.¹³

Vorschlag Plattform Traite:

Art. 29a Abs. 3^{bis} AsylV1 (neu)

Das SEM behandelt das Gesuch auch dann, wenn die Prüfung ergeben hat, dass ein anderer Staat dafür zuständig ist, wenn einer der folgenden Sachverhalte zutrifft:

- a. wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist;**
- b. wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert;**
- c. wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde;**
- d. wenn das in der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert;**

¹³ Argumentation Bundesrat, Botschaft Gesetzesänderungen EU-Pakt, S. 64 f.

e. wenn die asylsuchende Person minderjährig ist und keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient;
f. wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Mittels diverser Anpassungen von Fristen in der AMM-VO wird die Bindung der asylsuchenden Person an einen bestimmten Staat verstärkt und verlängert (Beispiele: Art. 29 Abs. 4 AMM-VO zu den abgelaufenen Visa-/Aufenthaltsbewilligungen; Art. 33 AMM-VO zur Verlängerung der Zuständigkeitsdauer von 12 auf 20 Monate). Hier fordert die Plattform Traite, die individuelle Lebenssituation der Menschen abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen, um stossende Situationen zu vermeiden.

1.2 Tonaufnahmen

Aus Sicht der Plattform Traite ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen bei der persönlichen Anhörung nach Art. 22 AMMR-VO grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz¹⁴ zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzerfordernissen Rechnung zu tragen.

1.2.1 Verzicht der Tonaufnahme im Dublin-Verfahren

Dass Asylsuchende das SEM um Verzicht der Tonaufnahme ersuchen können, begrüsst die Plattform Traite. Sie fordert aber, dass im entsprechenden Artikel der AsylVI ergänzt wird, dass der asylsuchenden Person dadurch kein Nachteil entsteht. Insbesondere darf das Ersuchen um Verzicht der Tonaufnahme nicht als Verletzung der Mitwirkungspflicht gewertet werden.

¹⁴ Datenschutzgesetz (DSG) vom 25. September 2020, SR 101.

Vorschlag Plateforme Traite:

Art. 20^{bis} Abs. 4 AsylV1

Wird auf eine Tonaufnahme verzichtet, weil die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung darum ersucht hat, so hält das SEM dies sowie die entsprechende Begründung schriftlich fest. **Der asylsuchenden Person entstehen dadurch keine Nachteile. Das SEM erstellt in jedem Fall einen Befragungsbericht.**

1.2.2 Entschädigung der Rechtsvertretung

Durch die Modalitäten der Tonaufnahme, die in der AsylV3 geregelt sind, können Rechtsvertretungen Mehraufwände entstehen, insbesondere durch die Verpflichtung, die Tonaufnahmen vor Ort anzuhören. Dieser zusätzliche Aufwand für die Rechtsvertretungen muss entschädigt werden.

Vorschlag Plateforme Traite:

Art. 20^{bis} Abs. 5 Asyl1

Die Modalitäten der Tonaufnahme richten sich nach Artikel 11e der Asylverordnung 3 vom 11. August 1997. **Der dadurch anfallende Mehraufwand für die Rechtsvertretung ist vom Bund zu entschädigen.**

1.2.3 Anhören der Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren

Die Plateforme Traite versteht Art. 11e Abs. 3 lit. b AsylV3 dahingehend, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen können. Die Plateforme Traite hat dies in ihrer Vernehmlassung zu den Gesetzesanpassungen¹⁵ gefordert und begrüsst dies entsprechend.

¹⁵ [Vernehmlassungsantwort der SFH vom 14. November 2024](#) zu Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt)

Die in Art. 11e Abs. 4 AsylV3 erwähnte Möglichkeit der Rechtsvertretung, die Tonaufnahme auf Ersuchen vor Ort anhören zu können, ist aus Sicht der Plattform Traite zu offen formuliert. Ungeachtet der erforderlichen Aufwandsentschädigung (vgl. Ausführungen zu Art. 20b^{bis} Abs. 6 AsylV1) muss aus Sicht der Plattform Traite klar sein, dass für die Wahl des Ortes für das Anhören einer Tonbandaufnahme die Präferenz der jeweiligen Rechtsvertretung zu beachten ist und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abgewichen werden darf. Alternativ wird die vom Arbeitsort der Rechtsvertretung nächste Stelle benannt.

Vorschlag Plattform Traite:

Art. 11e AsylV3

Abs. 4: Die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung kann darum ersuchen, die Tonaufnahme vor Ort anzuhören. **Wird von diesem Recht Gebrauch gemacht, weist das SEM den von der Rechtsvertretung gewünschten SEM-Standort und Termin zu. Ist dies in begründeten Ausnahmefällen nicht möglich, weist es den Ort mit der kürzesten Anreisezeit und einen Termin mindestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zu.**

Abs. 5: Auf Antrag der Rechtsvertretung wird die Tonaufnahme transkribiert und der Rechtsvertretung bis spätestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zur Verfügung gestellt.

1.3 Familie

Die Plattform Traite begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» in Art. 2 (8) AMM-VO der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden.¹⁶ Sie bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen.

¹⁶ Entgegen der Auffassung des Bundesrates ist aus Sicht der SFH klar, dass die Definitionen des ersten Teils der AMM-VO für die Anwendung der Verordnung relevant sind, um eine einheitliche Umsetzung zu gewährleisten.

Für diese Konstellationen sieht die Plattform Traite jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht der Schweiz, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

Ebenfalls zu begrüßen sind aus Sicht der Plattform Traite die Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln im EU-Regelwerk ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht der Plattform Traite für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. Die Plattform Traite fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.

Vorschlag Plattform Traite:

Art. 73c Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (neu)

Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

Die Plattform Traite fordert, dass die Behörden alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugnisaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung desselben vornehmen, was «kohärente, nachprüfbar und hinreichend detaillierte» Indizien sind, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich sollten die Behörden relevante Beweise auch nach Ablauf der Fristen akzeptieren, solange noch keine Entscheidung getroffen wurde.

1.4 Vertrauensperson

Aus Sicht der Plattform Traite muss das Kindeswohl immer die oberste Priorität einer Vertrauensperson sein. Die Plattform Traite fordert deshalb, diese übergeordnete Prämisse explizit zu erwähnen.

Vorschlag Plattform Traite:

Art. 88a Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Abs. 3: Die Vertrauensperson muss über Kenntnisse des Ausländerrechts und des Rechts betreffend das Dublin-Verfahren verfügen. Sie begleitet und unterstützt die unbegleitete minderjährige Person bei der Erfassung der Daten in Eurodac sowie im Wegweisungsverfahren unter Einschluss von Verfahren zur Anordnung von Zwangsmassnahmen nach den Artikeln 73-81 AIG. **Priorität für sämtliche Handlungen der Vertrauensperson hat das Kindeswohl.**

1.5 Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf drei Jahre verlängert werden. Diese drei Jahre gelten ab dem Zeitpunkt, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat unterrichtet hat, dass die betreffende Person oder ein Familienangehöriger, der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

Diese Verlängerung der Überstellungsfrist für eine rein administrative Massnahme ist aus Sicht der Plattform Traite unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betroffenen Personen nach sich, insbesondere für ihre mentale Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration. Die Verzögerung ist auch aus staatlicher Sicht problematisch, einerseits bleiben Personen sehr lange im Dublin-Verfahren, müssen untergebracht und betreut werden und haben weder Zugang zum Arbeitsmarkt noch zu Integra-

tionsmassnahmen, andererseits gestaltet sich die Bewertung von Asylgründen mit zunehmendem zeitlichem Abstand zu den einschlägigen Ereignissen schwieriger.

Die Gründe für eine Verlängerung werden u. a. um folgende Gründe ausgeweitet:

- Untertauchen der Person oder eines Familienmitgliedes, das zusammen mit der betroffenen Person überstellt werden sollte: Hierbei handelt es sich um eine Ausweitung des bisherigen Grundes des «flüchtig seins» auf Familienangehörige. Obwohl diese Regelung dem grundsätzlich zu begrüssenden Ziel der Wahrung der Familieneinheit dienen soll, sieht die Plattform Traite diese Ausweitung kritisch. Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass die Annahme von Flüchtigkeit und Untertauchen keinem einheitlichen Massstab folgt. Die in gewissen Fällen übereilig angenommene Meldung des Untertauchens ist kaum rückgängig zu machen und kann zu stossenden Ergebnissen führen, wenn sie ungerechtfertigt erfolgt ist.
- Sich der Überstellung körperlich widersetzen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes.
- Sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich machen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt viel Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes.
- Für die Überstellung erforderliche medizinische Anforderungen nicht erfüllen: Die Bedeutung dieses Tatbestandes ist aus Sicht der Plattform Traite unklar. Wenn eine Person aufgrund von Krankheit nicht überstellt werden kann, so kann ihr das nicht angelastet werden und eine Verlängerung der Überstellungsfrist und die damit einhergehende Verlängerung des Verfahrens auf bis zu drei Jahre stellt eine ungerechtfertigte Bestrafung einer unverschuldeten Krankheitssituation dar. Es wird in der AMM-VO nicht ausformuliert, ob es sich dabei um eine längerfristige Krankheit oder eine Krankheit im Moment einer vorgesehenen

Überstellung handeln soll. Im Falle einer psychischen Erkrankung erhöht die Verzögerung des Verfahrens die Gefahr eines chronischen Verlaufs.¹⁷

Die Plattform Traite sieht die Ausweitung der Tatbestände sowie die Verlängerung des Überstellungszeitraums als wesentliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und kritisiert diese Änderung. Zudem führt die Verlängerung zu Folgeproblemen, was die Beweiserbringung und Erzählung der Fluchtgeschichte anbelangt. Dies liegt weder im Interesse der asylsuchenden Personen noch im Interesse des zuständigen Staates.

Die Plattform Traite fordert deshalb eine restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert die Plattform Traite klare und transparente Kriterien auf Verordnungs- oder Weisungsebene für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können. Des Weiteren wiederholt sie in diesem Zusammenhang ihre Forderung nach Selbsteintritten zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund von Krankheit, da diese Verlängerungen nicht den asylsuchenden Personen anzulasten sind. Im Falle einer kurzfristigen Erkrankung soll aus Sicht der Plattform Traite keine Verlängerung der Überstellungsfrist, sondern ein neuer Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist angesetzt werden.

Zusätzlich wurde die Definition einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer (mutmasslichen) Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, **fordert die Plattform Traite eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt die Plattform Traite an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.**

¹⁷ Z. B. Médecins du Monde (MdM), Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia – New trends, observations, challenges and recommendations, 2023, S. 25, aufrufbar unter: <https://shorturl.at/l7i7K>; Hajak, V. L., Sardana, S., Verdeli, H. und Grimm, S., A Systematic Review of Factors Affecting Mental Health and Well-Being of Asylum Seekers and Refugees in Germany. Frontiers in psychiatry, März 2021, aufrufbar unter: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33815176/>.

2 **Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung**

2.1 **Datenschutz**

Die Plattform Traite sieht die mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl einhergehende massive Ausweitung der Datenerfassung, Datenspeicherung und Datenverwendung äusserst kritisch. Das vernetzte System der Interoperabilität behandelt schutzsuchende Menschen primär als Sicherheitsrisiko und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte.

Grundsätzlich muss beim Umgang mit schützenswerten Daten besondere Sorgfalt angewendet werden. Die Bekanntgabe von Eurodac-Daten an Staaten, die durch keines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind, stellt für die betroffenen Personen ein zusätzliches Datenschutz-Risiko dar. Die Plattform Traite fordert, dass die Weitergabe von Daten restriktiv erfolgt und nur die relevanten Daten beinhaltet und die Weitergabe von biometrischen Daten eine Ausnahme darstellt.

Vorschlag Plattform Traite:

Art. 87e VZAE

Abs. 3 lit. f : **in begründeten Ausnahmefällen** biometrische Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragen, [...]

Abs. 4: Gleichzeitig mit den biometrischen Daten nach Absatz 3 Buchstabe f dürfen **in begründeten Ausnahmefällen ebenfalls** bekanntgegeben werden:

3 **Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung**

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren soll der Erstüberprüfung von Ausländer*innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Kons-

tellationen im Landesinneren. Bei der Umsetzung in der Schweiz fordert die Plattform Traite wie in der Vernehmlassung zu den Gesetzesänderungen¹⁸ dargelegt eine grundsätzliche Anpassung betreffend des Einbezugs des unabhängigen Rechtsschutzes und dessen Entschädigung sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens. Aus Sicht der Plattform Traite sollten alle Personen – nicht nur unbegleitete minderjährige Asylsuchende – im Screening eine Rechtsvertretung erhalten (Art. 102h AsylG).

3.1 Sprache

Die Plattform Traite weist generell darauf hin, dass Rechte nur wahrgenommen werden können, wenn die betroffenen Personen sich ihrer Rechte bewusst sind. Entsprechend sollten Informationen immer in einer Sprache vermittelt werden, die die asylsuchende Person am besten beherrscht. Wenn eine Person nicht lesen kann, müssen Informationen im Zweifelsfall mündlich oder visuell übermittelt werden.

Vorschlag Plattform Traite:

Art. 68a Abs. 3 VEV

Die Information in den Absätzen 1 und 2 erfolgt in Papierform oder in elektronischer Form und in einer der betroffenen Person verständlichen Sprache. **Wenn eine Person nicht lesen kann, muss sichergestellt werden, dass sie die relevanten Informationen in verständlicher Form erhält.** Bei minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern erfolgt die Information auf eine kinderfreundliche und altersgerechte Weise, wobei ein Elternteil, ein erwachsener Familienangehöriger oder eine Vertrauensperson einbezogen wird.

3.2 Korrekturen im Überprüfungsformular

Der asylsuchenden Person dürfen aus den Angaben im Überprüfungsformular keine Nachteile erwachsen. Dies auch vor dem Hintergrund,

¹⁸ [Vernehmlassungsantwort der SFH vom 14. November 2024](#) zu Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt)

dass die Informationen gemäss Erläuterndem Bericht (S. 37) und Erwägung 32 der Screening-Verordnung so zu verfassen sind, dass sie in einem nachfolgenden Asyl- oder Wegweisungsverfahren einer behördlichen und richterlichen Nachprüfung unterzogen werden können. Die Plattform Traite fordert deshalb, dass die betroffene Person falsche Angaben im Überprüfungsformular ohne Nachteile korrigieren lassen kann.

Vorschlag Plattform Traite:

Art. 68d Abs. 3 VEV

Die betroffene Person kann falsche Angaben korrigieren lassen oder verlangen, dass ein entsprechender Vermerk im ausgefüllten Formular angebracht wird, **ohne dass ihr dadurch Nachteile für ihr Verfahren entstehen.**

3.3 Regelung der Modalitäten der Gesundheits- und Vulnerabilitätsabklärung

Die Plattform Traite fordert, dass die Modalitäten der Gesundheitskontrollen und der Vulnerabilitätskontrollen auf Verordnungsstufe klar und transparent festgelegt werden, damit einheitliche Verfahren und Instrumente geschaffen werden. Geregelt werden sollen insbesondere die zu ergreifenden Massnahmen, wenn ein Behandlungsbedarf oder eine Vulnerabilität festgestellt wird. Die Plattform Traite schliesst sich dem Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) an, welches vorschlägt, dass bestehende bewährte Praktiken und Leitfäden¹⁹ zur Ermittlung von Vulnerabilitäten als Grundlage für die Durchführung von Vulnerabilitätskontrollen im Screening dienen sollen.

Entsprechend erarbeitete Abläufe sollen überdies genutzt werden, um die Identifizierung von Schutzbedürftigkeiten auch in den weiteren Verfahren zu verbessern.

¹⁹ Z.B. UNHCR (2016), [Vulnerability screening tool](#), EUAA (2024), IPSN: [Tool for identification of persons with special needs](#).

3.4 Einheitliche Standards

Je nach Konstellation sind unterschiedliche Behörden des Bundes oder der Kantone für das Screening verantwortlich. Die Plattform Traite fordert deshalb, dass einheitliche Standards für die Durchführung des Screening-Verfahrens aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes. Um der Gefahr von *Ethnic Profiling* vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinneren nötig.

Vorschlag Plattform Traite:

Art. 68g VEV (neu)

Abs. 1 Die für die Überprüfung zuständigen Behörden werden einheitlich geschult, insbesondere mit Blick auf Vulnerabilitätsabklärungen und das Kindeswohl.

Abs. 2 Das SEM erlässt einen transparenten Kriterienkatalog für ein mögliches Überprüfungsverfahren im Landesinneren.

3.5 Zugewiesenes Zentrum

Im erläuternden Bericht wird erwähnt, dass Personen in der Regel dem nächstgelegenen Zentrum zugewiesen werden. Die Plattform Traite fordert, diese gemäss dem erläuternden Bericht bestehende Praxis auf Verordnungsebene festzuhalten.

Vorschlag Plattform Traite:

Art. 8 AsylV 1

¹ Meldet sich eine ausländische Person bei einer kantonalen oder eidgenössischen Behörde, so:

- a. nimmt diese deren vollständige Personalien auf;
- b. weist diese sie einem Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder einem kantonal oder kommunal geführten Zentrum nach Artikel 24d AsylG zu und benachrichtigt das Zentrum; und

c. stellt diese einen Passierschein aus.

1^{bis}: In der Regel erfolgt die Zuweisung an das nächstgelegene Zentrum innerhalb der Asylregion gemäss Art. 1b AsylV1, in der die Person aufgegriffen wurde oder in der sie sich bei einer eidgenössischen oder kantonalen Behörde gemeldet hat.

3.6 Festhaltungen

Ausländer*innen müssen der zuständigen Behörde während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen. Die Behörde kann zur Durchführung der Überprüfung eine kurzfristige Festhaltung anordnen, falls die Asylsuchenden ihre Mitwirkungspflichten verletzen oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen.

Festhaltungen müssen dabei der Ausnahmefall sein. Die Plattform Traite fordert eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung als *ultima ratio* nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen klaren Kriterienkatalog.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

12. Oktober 2025

Stellungnahme vom Pikett Asyl zusammen mit dem «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» zur Vernehmlassung 2025/7

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Das «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» ist ein Zusammenschluss verschiedener Beratungsstellen, Organisationen, Anwält*innen und engagierter Einzelpersonen, die Rechtsarbeit im Asylbereich leisten. Wir arbeiten sowohl im beschleunigten wie im erweiterten Verfahren ausserhalb des staatlichen Rechtsschutzes. Tatsächlich haben die letzten sechs Jahre gezeigt, dass zwar punktuelle Verbesserungen im Vergleich zum alten, oft sehr lange dauernden Asylverfahren erzielt werden konnten. Das Asylverfahren und der Rechtsschutz leiden aber nach wie vor an systemischen Mängeln und werden den rechtsstaatlichen Vorgaben nicht gerecht. Es zeigt sich immer mehr, dass die Schutzsuchenden, um Zugang zum Asylverfahren zu erhalten, mit immer grösseren Hürden konfrontiert werden. Dieser heute schon prekäre Zustand wird durch die Übernahme des EU-Asylpaktes weiter verschärft.

Pikett Asyl hat als Teil vom Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit und mit den Erfahrungen durch die Spezialisierung auf das Dublin-System in der Rechtsarbeit massgeblich an der Verfassung dieser Vernehmlassung mitgewirkt. Insbesondere die Reform und Verschärfung des Dublin-Systems, wird die vom Pikett Asyl unterstützten Personen besonders hart treffen. Pikett Asyl setzt sich gemeinsam mit dem Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit dafür ein, dass die verbleibenden Spielräume im Sinne der Betroffenen genutzt werden, und wird die Umsetzung in den nächsten Jahren kritisch begleiten.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	3
2. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung	4
2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte	4
2.2 Verlängerung der Überstellungsfristen	6
2.3 Tonaufnahmen im Dublin-/AMM-VO-Verfahren	12
2.4 Familie und Familienzusammenführung	13
2.5 Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige	13
2.6 Fazit zu den Empfehlungen zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung	13
3. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung.....	15
3.1 Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern	16
3.2 Biometrische Abgleiche und Verifizierung.....	16
3.3 Datenübermittlung an Drittstaaten	17
3.4 Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung.....	18
3.5 Zusammenfassung zu den Empfehlungen zur Eurodac-Verordnung.....	19
4. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung	20
4.1 Empfehlungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung	20



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

1. Ausgangslage

Mit der Genehmigung der Bundesbeschlüsse zur Übernahme und Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts hat sich das Parlament vom 26.09.2025 für eine Beteiligung der Schweiz am reformierten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem ausgesprochen. Die Schweiz übernimmt damit zentrale Teile einer historischen Reform, die einseitig auf Abschottung, Inhaftierung und Entrechtung setzt. Gefängnisähnliche Lager an den EU-Aussengrenzen, Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten und massenhafte Datenerfassung – all das wird nun mit Schweizer Zustimmung Realität.

Mit dieser Entscheidung übernimmt die Schweiz fast ausschliesslich repressive Elemente des Pakts. Schon jetzt profitiert sie wie kein anderes Land von diesem System, das Geflüchtete entrechtet und ihre Würde missachtet. Künftig kann sie Geflüchtete wieder bzw. noch leichter nach Italien, Kroatien oder Griechenland ausschaffen, während andere bis zu drei Jahre auf eine Prüfung ihres Asylgesuchs in der Schweiz warten müssen. Der Schutz von Menschen auf der Flucht, eine Orientierung an den Menschenrechten sowie die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen (insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie der Kinderrechtskonvention) drohen dabei auf der Strecke zu bleiben.

Vor diesem Hintergrund fordert Pikett Asyl, dass der Bundesrat auf Ebene der Verordnungsanpassungen weiterhin bestehende Spielräume nutzt und sich dabei stets von den Interessen der Schutzsuchenden leiten lässt. Insbesondere sollte die Schweiz ihr Recht auf Dublin-Selbsteintritte konsequent ausschöpfen – etwa für unbegleitete minderjährige Asylsuchende, kranke Menschen, Familien mit Kindern und Menschen, die im Herkunftsland oder auf der Flucht geschlechtsspezifische oder sexualisierte Gewalt erleben mussten. Insgesamt verlangt Pikett Asyl vom Bundesrat:

- eine verbindliche Regelung der Selbsteintritte in Dublin-/AMM-VO-Verfahren;
- einen restriktiven Einsatz der Verlängerung der Überstellungsfristen;
- eine Stärkung des Kindeswohls und der Familieneinheit;
- eine Stärkung des Datenschutzes im Bereich biometrischer Daten;
- einen Einbezug der Überprüfungsphase in den Rahmen der unentgeltlichen Rechtsvertretung.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Mit der Verordnung (EU) 2024/1351 («Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung», AMM-VO) werden die Zuständigkeitskriterien und das Verfahren zur Bestimmung des für ein Asylgesuch zuständigen Staates neu geregelt. Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates, fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

Die AMM-VO bietet der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform erneut den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Die Schweiz hat sich zwar dazu verpflichtet, die Bestimmungen als Weiterentwicklung des Dublin-Bestands zu übernehmen. Die AMM-VO bietet jedoch an vielen Stellen Spielräume, die auch auf Verordnungsebene geprüft und genutzt werden müssen, soweit sie nicht über die Entscheide des nationalen Gesetzgebers hinausgehen. Pikett Asyl vertritt daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde und der Grundrechte nutzen sollte – auch auf Verordnungsebene.

2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Mit der AMM-VO werden die Kriterien für die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates dahingehend verschärft, dass der Ersteinreisestaats im Ergebnis in viel mehr Fällen für die Durchführung des Asylver-



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

fahrens zuständig sein wird. Dies ergibt sich etwa daraus, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich in den nach den Kriterien zuständigen Staat überstellt werden können, «sofern dies dem Kindeswohl dient». Mit diesen Regelungen wird der Schutz von Familien und unbegleiteten Minderjährigen abgebaut, wodurch bewusst von einer kindeswohlorientierten Praxis abgewichen wird und eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung erfolgt, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind. Auch die Änderung der Verfahrensregeln, wie etwa die Verkürzung von Fristen bei Aufnahme- und Wiederaufnahmesuchen oder die Änderung des Wiederaufnahmesuchs in eine Wiederaufnahmemitteilung (Art. 41 Abs. 1 AMM-VO) wird laut ECRE zu einer noch höheren Zuständigkeitsquote der Aussengrenzstaaten führen und Familienzusammenführungen aufgrund der kurzen Fristen erschweren. Zudem prognostiziert ECRE vermehrte Konflikte unter den Mitgliedstaaten aufgrund einer Verringerung der Möglichkeiten des angefragten Mitgliedstaates, eine Wiederaufnahmemitteilung anzufechten (ECRE Comments on AMMR, Mai 2024, S. 4, 41-43). In der Konsequenz wird dies zu einer weiteren Überforderung der Asylsysteme der Aussengrenzstaaten beitragen und zu noch mehr Leid an den europäischen Aussengrenzen führen.

Um unmenschliche Schicksale zu verhindern, kann der prüfende Staat Selbsteintritte vornehmen. Sowohl die aktuell noch geltende Dublin-III-Verordnung als auch die neue AMM-VO sehen die Möglichkeit vor, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, selbst wenn gemäss den Bestimmungen ein anderer Staat für diese Prüfung zuständig wäre. Dieser sogenannte Selbsteintritt ist zentral für eine an der humanitären Tradition der Schweiz orientierte Umsetzung des Asylpaktes.

Wir fordern daher, auf Verordnungsebene einen verbindlichen Kriterienkatalog festzuschreiben, nach welchem die Schweiz zwingend Selbsteintritte vornimmt. Ein solcher Kriterienkatalog wäre nicht als abschliessend anzusehen, sodass humanitäre Selbsteintritte auch im Einzelfall möglich wären, selbst wenn die Kriterien nicht erfüllt sind.

Zwingende Selbsteintritte sollten insbesondere erfolgen:

- a. Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat.**
- b. Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil systemische Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp verfügt hat oder unter Migrationsdruck steht.**



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

- c. Bei Anwendung der Verordnung (EU) 2024/1359 im zuständigen Mitgliedstaat.
- d. Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- e. Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.
- f. Wenn das in der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert.
- g. Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet und sie die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann und will.
- h. Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen.
- i. Wenn die asylsuchende Person im Herkunftsland oder auf der Flucht geschlechtsspezifische oder sexualisierte Gewalt erlitten hat.

Wir empfehlen, diesen verbindlichen Kriterienkatalog wörtlich in die Asylverordnung aufzunehmen (z. B. als Art. 29a Abs. 3bis AsylV 1), damit die Schweiz in der Praxis rechtssicher, transparent und grundrechtskonform agieren kann.

2.2 Verlängerung der Überstellungsfristen

Die AMM-VO verlängert die Überstellungsfristen teils erheblich – gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf maximal drei Jahre. Gleichzeitig weitet sie auch die Gründe aus, die zu einer Verlängerung der Fristen führen können. So wird die Überstellungsfrist nicht nur verlängert, wenn die gesuchstellende Person untergetaucht ist, sondern auch, wenn sie sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt. Insbesondere letzteres Kriterium kann zu Situationen führen, in denen insbesondere schwer kranke asylsuchende Personen unverschuldet in einem jahrelangen Schwebezustand gehalten werden.

Eine Verlängerung der Überstellungsfrist von 6 Monaten auf maximal 36 Monate ist aus unserer Sicht völlig unverhältnismässig und führt zu gravierenden Folgen für die Betroffenen. Sie führt zu psychischen Belastungen und kann Depressionen, Angststörungen und Retraumatisierungen auslösen; sie erschwert die Integration und verhindert z.B. einen frühzeitigen Zugang zum Arbeitsmarkt; sie gefährdet das Familienleben durch lange Trennungen von Angehörigen; und sie erschwert spätere Ver-



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

fahren, da die Beschaffung von Unterlagen und Beweisen für die Asylgründe umso schwieriger werden, je länger die konkrete Flucht zurückliegt. Die teils unklaren Tatbestände für die Verlängerungen («Untertauchen», «körperliches Widersetzen», «Untauglichmachen», «medizinische Anforderungen») bergen zudem die Gefahr mangelnder Rechtssicherheit.

Wir fordern daher:

a. Bei Krankheit konsequent Selbsteintritte vorzunehmen, anstatt die Überstellungsfrist auf drei Jahre auszudehnen.

Die Schweiz ist gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur äusserst restriktiv Anwendung finden. Spital-Aufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechts auf Zugang zu medizinischer Versorgung führen, weil sich Asylsuchende aus Angst vor der Verlängerung der Überstellungsfrist nicht in medizinische Behandlung geben könnten. Bereits heute ist der Zugang zu medizinischer Versorgung für Asylsuchende mit vielen Hürden verbunden. Die Schweiz muss in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung und Verschlechterung des Gesundheitszustandes der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.1).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme sowie auch eine Maximal-Frist in der AMM-VO darstellt. Es ist ohne weiteres möglich, auch eine kürzere Frist vorzusehen. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahmeleitlinie auf die erheblichen Konsequenzen, die mit der Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff «Flucht» dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind, dass sich der Antragsteller



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»¹

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 19. März 2019, C-163/17) voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abgesehen ist. Entsprechendes ist in der AsylV 1 zu regeln.

b. Konsequente Beachtung der EuGH-Rechtsprechung bei der Auslegung des Kriteriums des Untertauchens.

Es wäre weiter zu regeln, welche Voraussetzungen für die Verlängerung einer Überstellungsfrist auf nationaler Ebene gegeben sein müssen. So wäre insbesondere weiterhin an die EuGH-Rechtsprechung anzuknüpfen, wonach Absicht hinsichtlich der Verhinderung der Überstellung vorliegen muss. Ebenfalls ist es aus unserer Sicht angemessen, sich für die Ausgestaltung an der Rechtsprechung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts zur Verlängerung der Überstellungsfrist nach der Dublin-III-VO gemäss Urteil vom 17.08.2021 (BVerwG (1. Senat), Urt. V. 17.08.2021 – 1 C 51.20, <https://www.bverwg.de/170821U1C1.21.0>) zu orientieren. Es ist im Sinne der einheitlichen Anwendung der AMM-VO die Rechtsprechung anderer Mitgliedsstaaten zur Auslegung des Begriffs des «Flüchtigseins» zu beachten. Die AMM-VO muss einheitlich ausgelegt werden, um eine Zersplitterung des Rechts zu vermeiden und einheitliche Rechtsstandards zu setzen.

In die AsylV 1 sollten daher folgende, vom EuGH und vom deutschen Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze aufgenommen werden:

1. Im Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vom 19. März 2019, C-163/17, Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland, erklärte dieser, dass Art. 29 Abs. 2 Satz 2 der Dublin-III-VO dahingehend auszulegen sei, dass ein Antragsteller «flüchtig» im Sinne dieser Bestimmung ist, wenn er sich den für die Durchführung seiner Überstellung zuständigen nationalen Behörden gezielt entzieht, um die Überstellung zu vereiteln (Rn. 70). Gemäss dem Urteil müssen in einer Situation, in der die Überstellung nicht durchgeführt werden kann, weil die betreffende Person die ihr zugewiesene Wohnung verlassen hat, ohne die zuständigen Behörden über ihre Abwesenheit zu informieren, **diese Behörden beweisen, dass die Person tatsächlich beabsichtigte, sich ihnen zu entziehen, um ihre Überstellung zu vereiteln** (Rz.

¹ RICHTLINIE (EU) 2024/1346



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

57, 70).

2. Nach der oben erwähnten Rechtsprechung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts darf eine Verlängerung der Überstellungsfrist nur unter strengen Massstäben stattfinden (Rn. 22):

«Entgegen der Auffassung der Beklagten genügt für ein kausales Sichentziehen nicht jedes sich irgendwie nachteilig auf die Durchführbarkeit einer angesetzten Überstellung auswirkende Verhalten des Betroffenen bzw. jedwede vorübergehende Verunmöglichung einer Überstellung. Insbesondere entzieht sich ein Ausländer jedenfalls bei einer zwangsweisen Überstellung regelmässig nicht allein durch ein passives – wenn auch möglicherweise pflichtwidriges – Verhalten (objektiv) dem staatlichen Zugriff. Ist der Vollzugsbehörde der Aufenthalt des Betroffenen bekannt, kann sie eine zwangsweise Überstellung durchführen. Die durch die Abschiebungsanordnung begründete gesetzliche Ausreisepflicht (§ 50 AufenthG i.V.m. § 67 Abs. 1 Nr. 5 und § 34a Abs. 2 Satz 4 AsylG) beinhaltet keine Verpflichtung zur aktiven Mitwirkung an der eigenen Überstellung. Der Ausreisepflichtige kann selbst entscheiden, ob er an einer ihm angebotenen kontrollierten Überstellung mitwirkt oder nicht. Verweigert er seine Mitwirkung, bedarf es einer begleiteten Überstellung, die er passiv dulden muss. Allein der Umstand, dass sich wegen der fehlenden Mitwirkung bzw. Kooperation des Betroffenen, der für eine zwangsweise Überstellung erforderliche Aufwand für die Vollzugsbehörde erhöht und sein Verhalten möglicherweise zu einer Verzögerung führt, weil die Vollzugsbehörde keine Vorsorge für eine begleitete Überstellung getroffen hat, stellt objektiv kein Sichentziehen dar. Der Aufenthalt des Betroffenen ist der Behörde bekannt, und eine Überstellung könnte unter Anwendung unmittelbaren Zwangs jederzeit durchgeführt werden. Damit fehlt es (objektiv) an einem Sichentziehen. Dass der Betroffene (subjektiv) regelmässig in der Absicht handeln dürfte, eine Überstellung zu vereiteln, genügt nicht. Eine Verlängerungsmöglichkeit allein wegen fehlender Mitwirkung des Betroffenen widerspräche nicht nur dem mit den Dublin-Bestimmungen und speziell mit Art. 29 Abs. 1 und 2 Dublin III-VO verfolgten Beschleunigungszwecks (vgl. EuGH, Urteil vom 19. März 2019 - C-163/17, Jawo - Rn. 57 f.), sondern angesichts der erheblichen Folgen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist für den Betroffenen zeitigt, auch dem Ausnahmecharakter des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Dublin III-VO (Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet vom 25. Juli 2018 - C-163/17 - Rn. 59). Folglich reicht bei einem den zuständigen Behörden bekannten Aufenthalt des Antragstellers grundsätzlich weder dessen Flugunwilligkeit, ein Aufenthalt im offenen Kirchenasyl (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2021 - 1 C 42.20 - NVwZ 2021, 875 Rn. 26 m.w.N.), ein einmaliges Nichtantreffen in der Wohnung oder Unterkunft noch das Nichtbefolgen einer Selbstgestellungsaufforderung für die Annahme, er sei im unionsrechtlichen Sinne flüchtig. Letztere dient lediglich der Erleichterung einer – im nationalen Recht regelmässig vorgeschriebenen – Überstellung mit Verwaltungszwang, in dem sie der Vollzugsbehörde eine zwangsweise Abholung



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

des Ausländers in seiner Unterkunft oder Wohnung erspart. Kommt der Ausländer einer Aufforderung zur Selbstgestaltung nicht nach, entzieht er sich damit (objektiv) nicht dem staatlichen Zugriff.» (Rn. 22).

Wir fordern, diese Kriterien in der AsylV 1 aufzunehmen und insbesondere festzuhalten, dass eine Verlängerung der Überstellungsfrist nicht erfolgen darf, weil die betreffende Person einen freiwilligen Flug nicht angetreten hat oder nicht genügend mitgewirkt hat. Weder Flugunwilligkeit noch ein einmaliges Nichtantreffen in der Unterkunft oder das Nichtantreten eines Fluges (ohne Widerstand zu leisten) darf zur Verlängerung der Überstellungsfrist führen. Der Text der reformierten EU-Verordnung sieht dahingehend weder eine Änderung in Art. 2 Abs. 7 noch Art. 46 Abs. 2 AMM-VO vor. Entsprechend können die vom EuGH und dem deutschen Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze weiterhin angewendet werden.

c. Verlängerung der Überstellungsfrist nur bei nachweisbar umfassender vorheriger Aufklärung über Kriterien zur Verlängerung der Überstellungsfrist

Eine Verlängerung der Überstellungsfrist darf nur aus Gründen erfolgen, über die die betroffenen Personen nachweisbar und verständlich aufgeklärt worden sind. Da die Verlängerung der Überstellungsfrist mit umfangreichen Konsequenzen und Entrechtungen einhergeht, darf diese nur erfolgen, wenn die betreffende Person auch tatsächlich anders hätte handeln können und sich beim entsprechenden Handeln über die Konsequenzen bewusst war. Bisher ist es jedoch leider so, dass je nach Asylregion und Unterkunft unterschiedliche Regeln gelten. In der einen Region führen bestimmte Verhaltensweisen, wie das angekündigte Übernachten bei Familienmitgliedern, nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist, an anderen Orten schon. Dabei sind die Regelungen für die Betroffenen extrem undurchsichtig und sie verstehen häufig nicht, welches Verhalten zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führt oder nicht. Eine Verlängerung der Überstellungsfrist darf in der Konsequenz nur erfolgen, wenn die betroffene Person klar über die Kriterien und Gründe, welche zur Überstellungsfristverlängerung führen, aufgeklärt worden ist. Regelungen, die einer Person nie kommuniziert worden sind, kann diese naturgemäß nicht einhalten und dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist führen. Eine entsprechende Information an die asylsuchende Person muss dokumentiert und von der Behörde, welche die Überstellungsfrist verlängern will, nachgewiesen werden.

Dies ergibt sich bereits aus Art. 19 Abs. 1 lit. n AMM-VO, sollte jedoch in der AsylV 1 konkretisiert werden.

d. Die Dauer der verlängerten Überstellungsfrist muss an eine Verhältnismässigkeitsprüfung geknüpft werden, welche im Entscheid über die Verlängerung begründet werden muss. Die drei Jahre entsprechen einer Maximalfrist, welche nicht pauschal und ohne Prüfung des Einzelfalls angewendet werden darf. Die Dauer der Verlängerung der Überstellungsfrist muss je nach Einzelfall geprüft



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

und bemessen werden. Dabei sind insbesondere das Recht auf Familie und das Recht auf Gesundheit und medizinische Versorgung zu beachten.

Gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO kann die Überstellungsfrist auf «höchstens drei Jahre» verlängert werden. Damit gibt die AMM-VO eine Maximalgrenze vor, wobei die konkrete Dauer nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen und hierfür das Verhältnismässigkeitsprinzip zu berücksichtigen ist. Dies ergibt sich auch aus dem Sinn und Zweck der Verordnung und in einer Zusammenschau der bisherigen Rechtsprechung des EuGH (bspw. Urteil des EuGH vom 12. Januar 2023 (C-323/21, C-324/21 und C-325/21, ECLI:EU:C:2023:4). Hiernach tragen die Überstellungsfristen entscheidend zur Verwirklichung des im fünften Erwägungsgrund der Dublin-III-VO bzw. (37) Erwägungsgrund der AMM-VO genannten Ziels einer zügigen Bearbeitung der Anträge auf internationalen Schutz bei. Die Überstellungsfristen gewährleisten, dass diese Verfahren ohne unberechtigte Verzögerung durchgeführt werden, und zeugen von der besonderen Bedeutung, die der Unionsgesetzgeber einer raschen Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats beimisst.

Der Unionsgesetzgeber sieht offensichtlich eine Dauer von drei Monaten (Art. 46 Abs. 2 Unterabsatz 2 AMM-VO) als ausreichend für die Organisation und Durchführung einer Überstellung im Dublin-Raum an. Wenn eine Verlängerung der Überstellungsfrist geprüft wird, sollte daher die dreimonatige Frist ab Wiederauftauchen der Person entsprechend Art. 46 Abs. 2 Unterabsatz 2 AMM-VO als Grundsatz gelten. Nur bei besonderen Ausnahmefällen darf eine verlängerte Überstellungsfrist auf über 12 Monate angewandt werden, etwa wenn die Person noch immer unauffindbar ist oder sich besonders renitent zeigte. Für Personen, die lediglich einmalig nicht in der Unterkunft waren oder aus gesundheitlichen Gründen nicht überstellt werden konnten, wäre eine Verlängerung der Überstellungsfrist um mehr als 3 Monate schlicht unverhältnismässig. Zusammenfassend muss in der AsylV1 konkretisiert werden, dass bei der Verlängerung der Überstellungsfrist zwingend eine Verhältnismässigkeitsprüfung hinsichtlich der Dauer zu erfolgen hat, wobei insbesondere das Beschleunigungsgebot sowie die medizinische und familiäre Situation der asylsuchenden Person berücksichtigt werden muss.

e. Information und Gewährung des rechtlichen Gehörs zur Verlängerung der Überstellungsfrist

Da es sich bei der Verlängerung der Überstellungsfrist um eine erhebliche nachteilige Rechtsänderung für die asylsuchende Person handelt, muss zudem zwingend eine Information über die Verlängerung erfolgen und das rechtliche Gehör gewährt werden.

Sollte eine Überstellungsfristverlängerung im Raum stehen, so muss es die Möglichkeit geben, zuvor im Rahmen eines rechtlichen Gehörs gem. Art. 29 Abs. 2 BV Stellung zu nehmen und einen Rechtsbehelf einzulegen. Die betroffene Person muss somit umgehend Kenntnis von der Verlängerung der



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Überstellungsfrist erhalten. Die asylsuchenden Personen dürfen nicht im Glauben gelassen werden, dass die sechsmonatige Überstellungsfrist noch immer läuft, während diese bereits verlängert worden ist. Entsprechendes muss in der AsylV 1 geregelt werden.

2.3 Tonaufnahmen im Dublin-/AMM-VO-Verfahren

Artikel 22 AMM-VO regelt neu, dass von den bisher «Dublin-Befragung» genannten Anhörungen Tonaufnahmen vorgenommen werden müssen. Die Verwendung von Tonaufnahmen bei den Befragungen kann zur Verfahrenssicherheit beitragen, muss aber grund- und datenschutzrechtlich abgesichert sein. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die Aufnahmen sicher und geschützt und nicht länger als für das Verfahren nötig aufbewahrt werden.

Wir weisen darauf hin, dass den Antragstellenden durch die Möglichkeit, auf Antrag auf eine Tonaufnahme zu verzichten, keine Nachteile erwachsen dürfen und dies insbesondere nicht als Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht ausgelegt werden darf.

Darüber hinaus werfen die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen zu den Modalitäten der Tonaufnahme in Art. 11e E-AsylV 3 Fragen bezüglich des Zugangs zu den Aufzeichnungen für den Rechtsschutz auf. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung sollte als Teil des Akteneinsichtsrechts gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung nur in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in vielen Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetschende zur Einsichtnahme beigezogen werden und erhebliche Wege in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel.

Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hat daher lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht – als Teil des verfassungsmässigen Anspruchs des rechtlichen Gehörs – sollte der Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme der Dublin-Befragung automatisch zusammen mit der Akteneinsicht gewährt werden, indem die Tonaufnahme der Rechtsvertretung rechtzeitig vor Ablauf der Beschwerdefrist auf einem Tonträger analog oder allenfalls über eine sichere Cloud-Lösung digital zur Verfügung gestellt wird – auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren zu erreichen, sollten zudem neu auch Tonaufzeichnungen der Asylanhörung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen für Tonbandaufzeichnungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2.4 Familie und Familienzusammenführung

Pikett Asyl begrüsst, dass die AMM-VO den Begriff «Familienangehörige» auch auf Familien ausweitet, die ausserhalb des Herkunftsstaats gegründet wurden. Wir weisen jedoch darauf hin, dass Familien, die erst nach der Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, weiterhin nicht berücksichtigt werden. Nach Art. 8 EMRK kann die Schweiz in einzelnen Fällen jedoch verpflichtet sein, auch diese Fälle zu prüfen.

Zudem bestehen in der Praxis erhebliche Beweisprobleme für die Familieneinheit:

- Dokumente sind in Kriegs- und Krisensituationen oft nicht beschaffbar;
- DNA-Tests werden regelmässig unverhältnismässigerweise verlangt, obwohl auch andere Indizien (Fotos, Kontakte, Zeugenaussagen) ausreichen würden.

Pikett Asyl empfiehlt daher, die Beweisregeln explizit zu präzisieren und verhältnismässig auszugestalten, um die Familieneinheit wirksam zu schützen.

2.5 Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige

Pikett Asyl betont, dass das Kindeswohl (Art. 3 KRK) oberste Priorität haben muss. Vertrauenspersonen sind für unbegleitete Minderjährige in Dublin-/AMM-VO-Verfahren essenziell. Ihre Aufgaben umfassen insbesondere:

- Begleitung zu Anhörungen;
- kindgerechte Erklärung der Verfahren;
- Vertretung der Interessen gegenüber Behörden;
- Schutz vor Willkür und Überforderung.

Pikett Asyl empfiehlt, diese Aufgaben explizit in der VZAE zu verankern und die nötigen Qualifikationen klar zu definieren.

2.6 Fazit zu den Empfehlungen zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung

Die AMM-VO ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Pikett Asyl anerkennt den Nutzen einheitlicher Verfahren, betont jedoch, dass die Umsetzung in der Schweiz grund- und menschenrechtlich abgesichert werden muss und die Schweiz die ihr verbleibenden Spielräume im Sinne des Flüchtlingsschutzes nutzen muss.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Wir fordern den Bundesrat daher auf, auf Verordnungsebene:

- einen verbindlichen Kriterienkatalog für Selbsteintritte zu verankern und insbesondere Überstellungen von unbegleiteten Minderjährigen auszuschliessen;
- die Kriterien für die Verlängerung der Überstellungsfristen klar zu definieren, die Verlängerungen restriktiv zu handhaben und insbesondere in Krankheitsfällen auszuschliessen;
- die Asylsuchenden nachweisbar und umfassend über die Kriterien zur Verlängerung der Überstellungsfrist zu informieren;
- vor der Überstellungsfristverlängerung das rechtliche Gehör zu gewähren;
- die Dauer der Überstellungsfristverlängerung von einer Verhältnismässigkeitsprüfung abhängig zu machen und im Regelfall von einer Verlängerung um drei Monate ab Wiederauftauchen auszugehen;
- den Rechtsvertretungen einen praktikablen Zugang zu den Tonaufnahmen der Dublin-Befragungen zu gewährleisten;
- Familienzusammenführungen umfassend und grundrechtskonform zu regeln;
- das Kindeswohl bei Vertrauenspersonen auf Verordnungsebene explizit zu verankern.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

3. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Die revidierte Eurodac-Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstandes dar und muss von der Schweiz grundsätzlich übernommen werden. Primärer Zweck der Datenbank ist weiterhin die Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates. Neu soll sie jedoch auch dazu dienen, die irreguläre Einwanderung in die EU stärker zu kontrollieren und Weiterreisen innerhalb der EU zu unterbinden.

Die Reform der Eurodac-Datenbank geht zu diesem Zweck mit einer sehr starken Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung einher. Zukünftig werden nicht nur Asylsuchende, sondern auch Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel, abgelehnte Asylsuchende, Personen mit einem temporären Schutzstatus, Resettlement-Fälle sowie Menschen, die aus Seenot gerettet wurden, in Eurodac erfasst. Das Mindestalter für die Erfassung wird von 14 auf sechs Jahre abgesenkt, zudem werden erstmals zahlreiche persönliche Daten für bis zu zehn Jahre gespeichert. Zusätzlich zu den Fingerabdrücken werden künftig auch Gesichtsbilder erfasst.

Diese Neuerungen stellen einen gravierenden Eingriff in die Grundrechte und insbesondere auch in die Kinderrechte dar. Sie bedrohen das Recht auf Datenschutz und Privatsphäre (Art. 8 EMRK, Art. 13 BV) und können zu einer Stigmatisierung von Schutzsuchenden als Sicherheitsrisiko führen. Die geplante Interoperabilität mit weiteren EU-Datenbanken (SIS, VIS, EES, ETIAS) verstärkt diesen Effekt und unterminiert den Grundsatz, dass Schutzsuchende primär als Rechtsträger und nicht als Gefahrenquelle betrachtet werden sollten.

Zahlreiche Umsetzungsfragen der Eurodac-Reform, insbesondere bezüglich des Zugangs für Strafverfolgungsbehörden zu den in Eurodac gespeicherten Daten, sind aktuell noch offen und werden vom Bundesrat erst in einer zweiten Phase im Jahr 2026 mit Hilfe einer neuen bundesrätlichen Eurodac-Verordnung geklärt. Bezüglich der aktuellen Verordnungsanpassungen nehmen wir zu folgenden Aspekten Stellung:

- Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern;
- Biometrische Abgleiche und Verifizierung durch Fingerabdruck- und Gesichtsbild-Expert*innen;
- Datenübermittlung an Drittstaaten;
- Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung und Löschung ihrer Daten.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Wir weisen darauf hin, dass der Ausbau von Erhebung, Speicherung, Abgleich und Interoperabilität tief in diverse Grundrechte eingreift (informationelle Selbstbestimmung, Privatsphäre, Kinderrechte, Recht auf ein faires Verfahren) und daher enge Schutzvorkehrungen in der schweizerischen Umsetzung erfordert.

3.1 Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern

Die Eurodac-Verordnung senkt die Altersgrenze für die biometrische Erfassung von Kindern von bisher 14 Jahren neu auf 6 Jahre ab. Pikett Asyl begrüsst, dass der Bundesrat darauf verzichtet hat, auch die biometrische Erfassung von noch jüngeren Kindern zu erlauben und dies in Art. 6 Abs. 1 AsylV 3 explizit festgehalten wird. Darüber hinaus sprechen wir uns jedoch für weitergehende Schutzmechanismen für diese Gruppe besonders verletzlichere Personen aus, die über die in Art. 88a der VZAE genannten Massnahmen hinausgehen.

So sollten nicht nur die rechtlichen und pädagogischen Qualifikationen der Vertrauenspersonen präziser bestimmt werden, sondern auch ihre Rolle bei der Sicherstellung eines niederschweligen Zugangs zu Berichtigungs- und Lösungsverfahren für Minderjährige erwähnt werden. Ausserdem sollte Minderjährigen für die biometrische Erfassung neben einer Vertrauensperson auch eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite gestellt werden.

Daneben spricht sich Pikett Asyl bezüglich Minderjähriger insgesamt für eine möglichst enge Zweckbindung der Datenerfassung, für restriktive Zuweisung von Zugriffsrechten, für eine detaillierte Protokollierung und Benachrichtigung sowie für eine schnellstmögliche Löschung der erfassten Daten nach Wegfall ihres Verwendungszweckes aus.

3.2 Biometrische Abgleiche und Verifizierung

Biometrische Abgleiche (sowohl von Fingerabdrücken als auch von Gesichtsbildern) erhalten im erweiterten Eurodac-System eine zentrale Rolle, da sie neu auch mit Personendaten verknüpft sind. Umso wichtiger ist ein sorgsamer und nach Möglichkeit wenig bis gar nicht automatisierter Umgang mit ihnen. Dadurch, dass in Zukunft auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falsch-positiven Treffern signifikant an. Pikett Asyl begrüsst daher, dass Treffermeldungen, die allein auf Gesichtsbilddaten beruhen, in jedem Fall manuell überprüft werden müssen.

Gleichzeitig sollten auch an Abgleiche, die auf Fingerabdrücken beruhen, sehr hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden. Da automatisierte biometrische Abgleiche generell nicht die «Identität» zweier Datensätze bestätigen können, sondern immer nur eine auf Wahrscheinlichkeitsrechnung beruhende und von variablen Schwellenwerten abhängige Aussage über den Grad ihrer Ähnlichkeit treffen, empfiehlt das Bündnis, dass weiterhin auch alle auf Fingerabdrücken beruhende Treffer manuell



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

überprüft werden. Sollte dies nicht praktikabel sein, sind die unteren Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-negativen Treffern) möglichst niedrig und die oberen Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-positiven Treffern) möglichst hoch anzusetzen.

Bezüglich der Qualifikation der Biometrie-Expert*innen empfiehlt Pikett Asyl, einen anerkannten und überprüfbaren Fachausweis vorauszusetzen und das Personal regelmässig zu schulen und zu prüfen. Für den Fall von substantiell bestrittenen Treffern müssen zudem die Beschwerde- und Berichtigungsmöglichkeiten, samt Fristen, Dokumentationspflichten und Rechtsmittelweg, klar geregelt sein.

3.3 Datenübermittlung an Drittstaaten

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der bisher geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die bis vor kurzem geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmten, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtlichen Schranken werden mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter in Art. 50 Abs. 3 und 5 der neuen Eurodac-Verordnung geregelten Bedingungen zum Zweck der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Diese Neuerung steht in einem direkten Spannungsverhältnis zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere zur Flüchtlingskonvention und dem darin verankerten Non-Refoulement-Prinzip (Art. 33 FK). Es besteht eine reale Gefahr, dass durch eine solche Datenweitergabe verfolgungsrelevante Informationen an Herkunftsstaaten gelangen, was zu (weiterer) Repression und Verfolgung führen kann. Aktuell verweist die geplante Regelung in Artikel 6d AsylV 3 und Artikel 87e VZAE lediglich auf Art. 50 Eurodac-Verordnung, ohne jedoch den völkerrechtlichen Rahmen, insbesondere das Non-Refoulement-Gebot, explizit zu nennen oder rechtlich verbindlich zu verankern. Daher schlägt Pikett Asyl vor, die Bestimmungen präziser zu fassen und einen Vorbehalt zugunsten der Flüchtlingskonvention aufzunehmen.

Über die grundrechtlichen Probleme hinaus gehen mit der Neuerung auch einschneidende datenschutzrechtliche Gefahren einher, die im vorliegenden Verordnungsentwurf nicht adäquat adressiert werden. Zum einen fällt durch die Eurodac-Revision die bisher nötige Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten weg. Ebenso ist keine Verhältnismässigkeitsprüfung mehr vorgesehen. Beides sollte aus Sicht von Pikett Asyl in den revidierten Art. 6a bis 6d AsylV 3 ergänzt und dabei insbesondere festgehalten werden, dass die Schweiz auf eine Übermittlung von Daten an Drittstaaten absieht, wenn diese nicht ein der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergegeben werden können. Stattdessen sollten sie zusätzlich konkret informiert werden, wenn dies akut geplant ist. Dazu sollte ihnen zudem eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden und sie über die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel informiert werden.

Zu guter Letzt würden wir es begrüßen, wenn in den Artikeln der AsylV 3 zur Bekanntgabe von Personendaten an einen Nicht-Dublin-Staat auch eine Aufsicht des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) festgehalten würde, ähnlich wie sie in Art. 11d E-AsylV 3 bezüglich der Bearbeitung von Daten in Eurodac enthalten ist.

3.4 Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung

Bezüglich der Rechte der von einer Datenerfassung, -bearbeitung und -weitergabe in Eurodac betroffenen Personen auf Auskunft über ihre Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung und Löschung verweist der Entwurf der AsylV 3 in Art. 11b und 11c auf das Datenschutzgesetz vom 25. September 2020 sowie auf die Bestimmungen in Art. 43 der Eurodac-Verordnung.

Dadurch bleibt jedoch die Frage offen, ob das Recht auf Auskunft sowie auf Berichtigung, Ergänzung und Löschung von Daten auch effektiv ausgeübt werden kann, insbesondere von Minderjährigen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem oft nicht kennen. Unklar bleibt zudem, ob die Betroffenen auch informiert werden, wenn und wo es bei den automatisierten Abfragen der Datenbank Treffer gegeben hat, die ihre Person betreffen, dass also auf ihre Daten zugegriffen und/oder sie bearbeitet wurden.

Insbesondere sollten sie zudem über die Weitergabe von Daten, u.a. an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 3.3.), informiert werden und dabei Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten. Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Auch sollte ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.

Im erläuternden Bericht wird zudem erwähnt, dass bei Eurodac-Erfassungen vorhandene Informationen aus dem ZEMIS oder eRetour beigezogen werden. Auch diesbezüglich rät Pikett Asyl zu Datensparsamkeit und empfiehlt, die entsprechenden Prozesse klar zu definieren, jede Zweitverwendung zu protokollieren und zu begründen sowie den Betroffenen eine Prüfung und Widerspruch gegen sachfremde Bezüge zu ermöglichen.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

3.5 Zusammenfassung zu den Empfehlungen zur Eurodac-Verordnung

Die Eurodac-Datenbank ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Wir betonen jedoch die Gefahren, die aus der massiven Ausweitung der Datenbank erwachsen. Um eine grund- und datenschutzrechtliche Umsetzung der Eurodac-Revision in der Schweiz zu gewährleisten, empfiehlt Pikett Asyl insbesondere, dass:

- die biometrische Erfassung von Minderjährigen kinder- und datenschutzrechtlich flankiert und auf ein Mindestmass beschränkt wird;
- biometrische Treffer weitestgehend manuell verifiziert werden und dabei hohe Qualitäts- und Qualifizierungsstandards vorausgesetzt werden;
- auf eine Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten möglichst verzichtet wird, oder diese einer Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen und nur durchgeführt wird, wenn Drittstaaten ein mit der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten;
- der EDÖB nicht nur eine aktive Rolle in der Aufsicht der Datenverarbeitung in Eurodac einnimmt, sondern auch bei der Weitergabe an Drittstaaten;
- betroffene Personen möglichst transparent, zeitnah und in einer ihnen verständlichen Sprache über sämtliche Schritte der Datenverarbeitung und -weitergabe informiert werden und ihre Rechtsansprüche auch effektiv wahrnehmen können.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Mit der Überprüfungsverordnung (EU) 2024/1356 führt die EU ein neues, einheitliches Verfahren zur Identitäts- und Sicherheitsüberprüfung an den Aussengrenzen ein, das auch von der Schweiz als Schengen-assoziiertes Staat zu übernehmen ist. Ziel ist die rasche Abklärung von Identität, Gesundheits- und Sicherheitsaspekten, bevor über die Zuweisung zu einem Asyl-, Rückkehr- oder anderen Verfahren entschieden wird. Laut erläuterndem Bericht zur Verordnungsanpassung wird die Überprüfungsverordnung in der Schweiz ab Juni 2026 zur Anwendung kommen. Sie wird insbesondere über Änderungen der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung VEV (Art. 68a-68f) und punktuell über Änderungen der AsylV 1 sowie des AIG umgesetzt.

Pikett Asyl betont, dass die Überprüfungsverordnung tief in die Grundrechte eingreift – insbesondere Freiheitsrechte, Zugang zum Verfahren, Rechtsschutz und Datenschutz – und daher in der Schweiz nur unter klaren Schutzvorkehrungen umgesetzt werden sollte.

Da mit der Überprüfungsverordnung auf EU-Ebene ein Instrument geschaffen wurde, das faktisch auf eine kurzzeitige Inhaftierung hinausläuft, weist Pikett Asyl darauf hin, dass nach Art. 5 EMRK jeder Freiheitsentzug notwendig und verhältnismässig sein muss. Wir begrüssen dementsprechend, dass der Bundesrat die vorgesehene Dauer der Überprüfung im Inland von möglichen sieben Tagen auf 72 Stunden verkürzt hat. Dies betrifft jedoch nicht die Überprüfungen an den Grenzen und den Flughäfen. Ausserdem kann auch eine Festhaltung von drei Tagen zu einer hohen Belastung der Betroffenen führen. Die Praxis zeigt, dass selbst kurze Inhaftierungen schwerwiegende psychische Folgen haben können, insbesondere für traumatisierte Personen, Kinder und vulnerable Gruppen. Dass die Überprüfung unter einer «Fiktion der Nicht-Einreise» vorgenommen wird, darf zudem nicht zu einer Entrechtung der Betroffenen führen. Die Grundrechte müssen auch während der Überprüfung gewahrt bleiben.

4.1 Empfehlungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Wir empfehlen daher:

- die Dauer aller Überprüfungsverfahren im Inland, an der Grenze und an den Flughäfen auf höchstens 72 Stunden zu beschränken;
- eine mögliche Festhaltung nur als ultima ratio einzusetzen und innert 48 Stunden einer richterlichen Überprüfung zu unterziehen;
- nicht nur minderjährigen Asylsuchenden, sondern allen betroffenen Personen ab Beginn des Überprüfungsverfahrens eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen;



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

- einheitliche Standards für die Überprüfung (die von verschiedenen kantonalen und nationalen Behörden durchgeführt werden wird) sowie verbindliche Kriterien für die Vulnerabilitätsprüfung vorzuschreiben, inklusive zu ergreifender Massnahmen, sollte eine Vulnerabilität festgestellt werden;
- auf die nicht durch übergeordnete Vorgaben gebotene Verschärfung der Meldepflichten in Art. 8 Abs. 2 AsylV 1 zu verzichten, da diese angesichts der abgelegenen Lage vieler Bundesasylzentren nicht realisierbar ist;
- Informationen stets in einer Sprache zu vermitteln, die die betroffenen Personen verstehen, bei Analphabetismus oder geringer Sprachkompetenz visuelle oder mündliche Erklärungen einzusetzen und für Kinder eine altersgerechte Aufbereitung vorzunehmen;
- Korrekturen im Überprüfungsformular zuzulassen, ohne dass dadurch Nachteile in einem allfälligen Asylverfahren entstehen, und dies auch, wenn Antragstellende bereits in einem anderen Mitgliedsstaat einer Überprüfung unterzogen wurden;
- die Überprüfung durch Erlass einer anfechtbaren Verfügung abzuschliessen, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten;
- bei der Unterbringung Mindeststandards bezüglich des Zugangs zu medizinischer Versorgung, Hygiene, Ernährung und der Kommunikation mit Angehörigen zu erfüllen;
- Fachorganisationen und NGOs wirksamen Zugang zu den betroffenen Personen zu gewähren, so wie es die EU-Überprüfungsverordnung 2024/1356 in Art. 8 Abs. 6 vorsieht, und dies in der VEV oder einer anderen Verordnung auch explizit festzuhalten;
- den in der EU-Verordnung vorgesehenen Überwachungsmechanismus auf Verordnungsebene explizit unabhängig und weisungsfrei auszugestalten und mit Zutrittsrechten und Berichtspflichten auszustatten.

**Par e-mail uniquement
(vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)**

Secrétariat d'Etat aux migrations
Quellenweg 6
3003 Berne

Genève, le 13 octobre 2025

Consultation sur les modifications d'ordonnances en raison de la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile (Procédure de consultation 2025/7) - Contribution spontanée

Mesdames, Messieurs,

Dans le cadre de la consultation susmentionnée, l'Ordre des avocats de Genève (« l'ODAGE ») soumet la présente contribution spontanée.

A titre liminaire, l'ODAGE renvoie à sa contribution relative à l'approbation relative à la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile (le « Pacte ») du 13 novembre 2024, notamment concernant (i) la reprise contraignante par la Suisse du mécanisme de solidarité prévue par le Pacte, ainsi que (ii) la mise en œuvre de cauteles pour préserver les droits fondamentaux des personnes concernées.

En outre, l'ODAGE prend position sur les modifications d'ordonnances proposées comme suit.

1. Autorisation d'entrée pour une personne requérante d'asile en Suisse

En cas de demande d'asile déposée à l'aéroport, le projet prévoit laisser la décision sur l'entrée en Suisse à la discrétion du SEM (art. 11 ap-OA 1), ce qui correspond principalement au droit actuel.

Or, de nombreuses irrégularités pendant les procédures d'asile à l'aéroport ont été déjà constatés à maintes reprises. Notamment, des personnes risquent d'être assignées jusqu'à 60 jours à la zone de transit, une zone peu adaptée à un séjour dépassant quelques heures. En outre, cette procédure est extrêmement rapide, ce qui rend difficile le traitement de chaque demande d'asile avec le soin et la rigueur nécessaires à l'examen des motifs d'asile correspondants¹.

L'ODAGE rappelle que le principe de non-refoulement s'étend également aux arrivées dans les aéroports et qu'il s'applique non seulement aux personnes réfugiées reconnues (cf. art. 5 LAsi), mais également à toute personne qui peut se prévaloir de ce principe en vertu de l'art. 3 CEDH.

¹ Voir Aéroport de Genève : pratique inquiétante du Secrétariat d'Etat aux migrations, 9 février 2016, <https://odae-romand.ch/breve/aeroport-de-geneve-pratique-inquietante-du-secretariat-detat-aux-migrations>, consulté le 16 septembre 2025 ; et Procédure | Demandes d'asile à l'aéroport de Genève: Des conditions de vie inhumaines, in Vivre Ensemble, juin 2008, <https://asile.ch/2008/06/10/proceduredemandes-dasile-a-laeroport-de-genevedes-conditions-de-vie-inhumaines>, consulté le 16 septembre 2025.

L'ODAGE propose d'améliorer la situation des personnes qui arrivent à l'aéroport en ne laissant plus de marge de manœuvre au SEM lorsque celles-ci relèvent de la compétence de la Suisse en matière d'asile. C'est encore plus vrai dans le contexte des changements généraux apportés par les modifications introduites dans le cadre de cette proposition et le Règlement (UE) 2024/1351.

Par conséquent, il est proposé de modifier l'art. 11a ap-OA 1 de la manière suivante :

Art. 11a al. 2 let. b et 3 ap-OA 1

² ~~Le SEM peut également autoriser~~ *autorise l'entrée en Suisse :*

b. lorsque la Suisse a compétence pour mener la procédure d'asile en application du règlement (UE) 2024/13513 et que le requérant d'asile ne s'est pas rendu directement de son État d'origine ou de provenance à la frontière suisse, mais rend vraisemblable qu'il a quitté cet État pour l'un des motifs énoncés à l'art. 3, al. 1, LAsi et qu'il a cherché à atteindre la frontière suisse sans tarder.

³ ~~Le SEM peut autoriser~~ *autorise l'entrée pour des motifs humanitaires même si la compétence de la Suisse pour mener la procédure d'asile en application du règlement (UE) 2024/1351 n'est pas établie.*

2. Responsabilité en lien avec l'exploitation d'EURODAC

Le projet propose de supprimer l'actuel art. 87c OASA, en raison de la modification de l'art. 19a LRCF qui entrera prochainement en vigueur. Or, en termes d'accès la justice, un renvoi dans l'OASA aux art. 19a à 19c LRCF en lien avec l'action en responsabilité avec l'exploitation d'Eurodac, tout comme les autres systèmes d'informations listés dans le futur art. 19a LRCF, est justifié.

Par conséquent, il est proposé de maintenir un renvoi dans l'OASA à ces dispositions de la manière suivante :

Art. 87c ap-OASA

~~Abrogé~~ *La responsabilité en cas de dommages découlant de l'exploitation ou de l'utilisation des systèmes d'information Schengen/Dublin et de leurs composants est réglée notamment par les art. 19a à 19c de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRCF).*

3. Communication de données Eurodac à un État qui n'est lié par aucun des accords d'association à Schengen

La possibilité de transférer des données Eurodac à des pays tiers proposée à l'art. 87e ap-OASA entre en tension directe avec les obligations de la Suisse au titre de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, en particulier l'interdiction du refoulement (art. 33).

Le risque que des données sensibles servent à identifier, persécuter ou expulser des personnes requérantes d'asile dans leur pays d'origine est manifeste. Une telle disposition pourrait constituer une violation grave des engagements internationaux de la Suisse. A titre d'illustration de ce risque, la récente surveillance de membres de communautés tibétaines et ouïghoures en Suisse par le gouvernement chinois² rappelle que des communautés visées par certains États peuvent être menacées dans notre pays également.

Dans ce contexte, l'art. 87e al. 2 ap-OASA proposé ne rappelle pas le cadre international entourant la communication des données d'Eurodac. En l'état, la disposition projetée effectue un simple renvoi à l'art. 50 du Règlement Eurodac, qui lui-même renvoie notamment au principe de non-refoulement. Il en va de même de l'art. 6d al. 2 ap-OA 3.

Ces deux dispositions devraient elles-mêmes rappeler le cadre pertinent applicable afin de garantir le respect notamment du principe de non-refoulement découlant de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés.

² Chinese repression of Tibetans and Uyghurs: 'Switzerland must take action now', in: Swissinfo, 17 mars 2025, <https://www.swissinfo.ch/eng/swiss-diplomacy/chinese-repression-of-tibetans-and-uyghurs-switzerland-must-take-action-now/88966754>, consulté le 8 septembre 2025.

Par conséquent, il est proposé de définir mieux les conditions à de telles communications de la manière suivante :

Art. 87e ap-OASA

² *Les données d'Eurodac relatives à une personne peuvent être communiquées à un État qui n'est lié par aucun des accords d'association à Schengen aux fins de prouver l'identité d'un ressortissant d'un État tiers, à des fins de retour, pour autant que :*

- a. *les conditions fixées à l'art. 50, par. 3 et 5, du règlement (UE) 2024/1358 soient satisfaites, en particulier le respect du principe de non-refoulement, e*
- b. *l'État ayant saisi les données donne son accord.*

Art. 6d op-OA 3

² *Les données d'Eurodac relatives à une personne peuvent être communiquées à un État non-Dublin aux fins de prouver l'identité d'un ressortissant d'un État tiers, à des fins de retour, pour autant que :*

- a. *les conditions fixées à l'art. 50, par. 3 et 5, du règlement (UE) 2024/135836 soient satisfaites, en particulier le respect du principe de non-refoulement, et que*
- b. *l'État ayant saisi les données donne son accord.*

4. Personnes mineures non accompagnées

Le projet proposé prévoit qu'une personne mineure non accompagnées a le droit d'être représentée par une personne de confiance lors de la saisie dans Eurodac des données de la personne en séjour illégal ou ayant franchi les frontières extérieures de manière irrégulière (art. 88 al. 1bis ap-OASA)

Cette exigence correspond aux obligations internationales de la Suisse, en particulier celles découlant de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 3, 12 et 22), qui impose de respecter l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment par son droit à être entendu et à une représentation adéquate. L'ajout de la mention relative à la représentation juridique vise notamment à garantir la préservation de ces droits, y compris en matière de garanties procédurales.

Par conséquent, il est sollicité la modification suivante :

Art. 88a ap-OASA

^{1bis} *Lors de la saisie dans Eurodac des données de la personne en séjour illégal ou ayant franchi les frontières extérieures de manière irrégulière, tout mineur non accompagné doit être ~~représenté~~ accompagné par une personne de confiance et assisté d'un représentant juridique.*

5. Formulaire de filtrage

L'inscription du caractère provisoire des données consignées dans le formulaire de filtrage (art. 68d ap-OEV) jusqu'à validation par la future représentante ou le futur représentant juridique constitue une étape nécessaire afin d'éviter des erreurs lourdes de conséquences.

Il est en outre essentiel que cette disposition consacre expressément la possibilité pour la personne concernée de demander la modification des données, garantissant ainsi l'exactitude et la fiabilité des informations suite à une consultation juridique.

Le même droit doit revenir à une personne déjà soumise à un filtrage (art. 68e ap-OEV).

Par conséquent, il est proposé de reprendre le projet de la manière suivante :

Art. 68d ap-OEV

² Le formulaire dûment complété ou les résultats qui y sont consignés sont communiqués à la personne concernée ainsi qu'à son représentant juridique, une fois celui-ci nommé, sur papier ou sous forme électronique. Les informations concernant l'interrogation de systèmes d'information aux fins du contrôle de sécurité ne sont pas communiquées.

³ La personne concernée ainsi que son représentant juridique disposent d'un délai pour pouvoir ~~peut~~ faire corriger les indications fausses ou demander qu'une remarque ad hoc soit ajoutée dans le formulaire dûment complété.

Art. 68e ap-OEV

¹ Quiconque ayant fait l'objet d'une saisie dans le système d'information Eurodac après le 12 juin 2026 est réputé avoir déjà été soumis à un filtrage.

² La personne concernée ainsi que son représentant juridique disposent néanmoins d'un délai pour pouvoir faire corriger les indications fausses contenues dans le système d'information Eurodac.

6. Délai dans lequel la personne requérante doit se présenter au centre

L'art. 8 al. 2 ap-OA 1 prévoit une réduction du temps dans lequel la personne requérante doit se présenter au centre dans lequel elle a été attribuée, passant du « courant du jour ouvrable suivant » à 24 heures.

La justification fournie à l'appui de cette réduction du temps est qu'elle viserait à réduire autant que possible le laps de temps s'écoulant jusqu'au début du filtrage dans un centre ad hoc³. Si le principe de célérité pour l'exécution du filtrage est incontestable, il ne doit pas se faire au détriment des droits de la personne concernée. Elle met particulièrement en péril les personnes sans représentation juridique qui sont souvent victimes de traumatismes ou venant de systèmes juridiques peu protecteurs. Elle accroît le risque d'obstacles procéduraux involontaires. Dès lors que les trajets restent les mêmes, il ne se justifie pas de réduire ce délai.

Au demeurant, cette réduction du temps pour se présenter en un centre n'étant nullement exigée par le Pacte, elle doit être supprimée.

Par conséquent, le texte actuel cette disposition doit être maintenu.

Art. 8 ap-OA 1

~~2 Le requérant d'asile se présente dans un délai de 24 heures au centre auquel il a été attribué conformément à l'al. 1, let. b (inchangé)~~

7. Garanties procédurales en lien avec les auditions

L'art. 20b al. 1bis ap-OA 1 prévoit de garantir l'accès au rapport qui rend compte des principales déclarations des requérants lors de l'entretien Dublin. Le rapport précise que cela devrait permettre à la personne concernée de faire des observations ou d'apporter des précisions à la fin de l'entretien ou dans un délai déterminé.

À ce propos, il convient de préciser la durée du délai accordé à la personne concernée, ou pour elle sa représentante ou son représentant juridique, qui ne devra pas être à tout le moins le même que celui du délai de recours contre une décision de non-entrée en matière et de transfert vers un État membre, *i.e.* de 5 jours ouvrables (*cf.* art. 108 al. 3 LAsi). Elle, voire sa représentante ou son juridique, doit absolument disposer d'un délai suffisant pour demander des rectifications. Cette garantie est essentielle pour assurer l'exactitude du procès-verbal et le respect effectif des droits de la personne requérante.

³ Rapport explicatif, Ad. art. 8 al. 2 OA 1, p. 37.

De plus, dans l'hypothèse où un enregistrement d'audio n'a pas lieu si un problème technique depuis plus de cinq jours (art. 20bbis al. 3 ap-OA 1), le rapport fournit comme explication, le SEM ne pourrait pas attendre plus longtemps la résolution du problème technique. Il est invoqué également comme justification que la phase préparatoire dure nouvellement au maximum 15 jours (cf. art. 26 al. 1 ap-LAsi), et qu'ainsi, le respect de ce dernier délai serait mis en péril⁴.

Cette argumentation ne convainc pas, dans la mesure où l'enregistrement audio fait partie, dans la même mesure, des garanties de procédure accordées à toutes personnes requérantes. Une atteinte à cette garantie de procédure en raison d'un problème technique qui n'est pas imputable à l'intéressée ou l'intéressé est inacceptable. Par ailleurs, cela ne crée aucune incitation pour que le SEM remédie au problème technique en question, dès lors que l'enregistrement de l'audition est en faveur de la personne requérante.

Par conséquent, il sollicite de persister à la tenue de l'enregistrement de l'audition de la personne requérante, à majeure raison en cas de problème technique imputable à l'administration et non pas à l'intéressée ou l'intéressé.

En résumé, les modifications suivantes sont sollicitées :

Art. 20b ap-OA 1

^{1bis} Le rapport d'audition est soumis à la personne concernée ainsi qu'à son représentant juridique. Cette dernière peut disposer d'un délai de cinq jours ouvrables pour dissiper les erreurs de traduction, malentendus ou autres erreurs de fond que le rapport pourrait contenir.

Art. 20bbis ap-OA 1

³ L'enregistrement audio n'a pas lieu Si un problème technique l'empêche l'enregistrement audio de l'audition, depuis plus de cinq jours, le SEM est tenu d'y remédier et de reconvoquer le requérant en temps voulu.

8. La saisie des images faciales

Le projet élargit la saisie des données biométriques aux images faciales. Or, l'ODAGE rappelle que la proportionnalité est au cœur de la protection des données en Suisse (art. 6 al. 2 LPD).

L'ODAGE doute de la proportionnalité de la saisie des images faciales au regard des informations que les autorités pourraient obtenir et des atteintes aux droits de la personnalité de la personne concernée. Cela est particulièrement vrai compte tenu de la nature sensible des données biométriques (art. 5 let. c ch. 4 LPD), ainsi que des risques actuels liés à l'utilisation des images, tels que les *deepfakes*.

Les modifications suivantes sont ainsi sollicitées :

Art. 5 al. 1 let. b ap-OA 3

¹ Afin d'établir l'identité de requérants d'asile et de personnes à protéger, les autorités compétentes peuvent relever les données biométriques suivantes :
~~b. les images faciales.~~

Art. 87 ap-OASA

Expert en empreintes digitales et ~~en images faciales~~ (art. 109I LEI)

¹ Un expert en empreintes digitales et un expert en images faciales des services d'identification biométrique de l'Office fédéral de la police (fedpol) sont chargés de vérifier, conformément à l'art. 109I quinquies, al. 1 et 2, LEI, les résultats obtenus lors de la comparaison automatique des données dans Eurodac selon l'art. 109I, al. 5, LEI.

⁴ Rapport explicatif, Ad. art. 20bbis, p. 10.

² La procédure est régie par les art. 11, al. 3 à 5, et 11a, al. 3 à 6, de l'ordonnance 3 du 11 août 1999 sur l'asile (OA3).

³ L'expert transmet le résultat de sa vérification au SEM ainsi qu'aux services du Corps des gardes-frontière ou des polices cantonales et communales qui ont procédé à la saisie des données ayant initié la comparaison automatique dans Eurodac.

Art. 8 al. 1 let. d ap-Ordonnance sur le traitement des données signalétiques biométriques

¹ Sont enregistrées dans AFIS après comparaison :

d. les empreintes digitales ~~et les images faciales~~ de requérants d'asile prises conformément à la législation sur l'asile

9. La saisie des données biométriques des enfants

L'ODAGE s'oppose à nouveau fermement au maintien de l'âge minimum de 14 ans à 6 ans pour l'enregistrement des empreintes digitales.

Comme déjà mentionné dans sa contribution du 13 novembre 2024⁵, l'ODAGE est de l'avis que cet abaissement d'âge n'est conforme ni au principe de proportionnalité, ni à l'intérêt supérieur de l'enfant au sens de l'art. 3 CDE. Cela est d'autant plus le cas si les images faciales étaient malgré tout saisies, compte tenu des risques spécifiques en lien avec l'utilisation des images des enfants.

Dans ce contexte, l'ODAGE continue à demander la limitation de la prise d'empreintes digitales des personnes mineures aux situations où celle-ci est strictement nécessaire (par exemple en cas d'urgence).

Les modifications suivantes sont ainsi sollicitées :

Art. 6 al. 1 et 2 ap-OA 3

¹ ~~Aucune donnée biométrique concernant des enfants de moins de 14 ans accompagnés de l'un de leurs parents ne sera relevée, sauf en cas d'urgence, notamment pour déterminer leur identité à fin d'établir un lien de parenté.~~

10. Consultation du C-VIS

La possibilité à l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières ainsi qu'aux polices cantonales de consulter le C-VIS projetée est excessive (art. 11 al. 1 let. g ap-OVIS). La consultation du C-VIS doit être limitée au strict nécessaire. Or, l'implication excessive de la police dans des procédures liées à l'asile pose un risque de confusion entre sécurité publique et protection des personnes réfugiées.

L'ODAGE note avec inquiétude que le Rapport explicatif dispose à cette fin que "[p]our la prévention et la détection d'infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ou pour les enquêtes en la matière, [...] Une requête préalable du VIS n'est plus requise⁶, sans fixer aucun cadre, notamment qui pour déterminer s'il y a un risque d'une infraction terroriste".

Par conséquent, il est sollicité la modification suivante :

Art. 11 OVIS

¹ Afin d'accomplir les tâches qui leur sont assignées, les services suivants peuvent consulter en ligne les données du C-VIS:

(...)

~~g. les polices cantonales, l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières et les autorités cantonales migratoires : dans le cadre de leurs tâches liées au filtrage prévu par le règlement (UE) 2024/1356.~~

⁵ ODAGE, contribution relative à l'approbation relative à la reprise du Pacte du 13 novembre 2024.

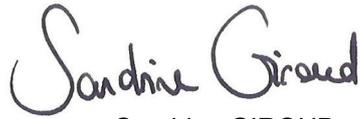
⁶ Rapport explicatif, p. 16.



Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente et vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre très haute considération.



Roxane SHEYBANI
Présidente de la Commission
des droits humains



Sandrine GIROUD
Bâtonnière

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

13. Oktober 2025

**Stellungnahme vom «NoGEAS-Bündnis» zur
Vernehmlassung 2025/7**

**Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-
Migrations- und Asylpakts**

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage.....	3
2. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung	4
2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte	4
2.2 Verlängerung der Überstellungsfristen.....	6
2.3 Tonaufnahmen im Dublin-/AMM-VO-Verfahren	12
2.4 Familie und Familienzusammenführung.....	13
2.5 Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige	13
2.6 Fazit zu den Empfehlungen zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung	13
3. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung	15
3.1 Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern	16
3.2 Biometrische Abgleiche und Verifizierung	16
3.3 Datenübermittlung an Drittstaaten.....	17
3.4 Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung	18
3.5 Zusammenfassung zu den Empfehlungen zur Eurodac-Verordnung	19
4. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung.....	20
4.1 Empfehlungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung	20

1. Ausgangslage

Mit der Genehmigung der Bundesbeschlüsse zur Übernahme und Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts hat sich das Parlament vom 26.09.2025 für eine Beteiligung der Schweiz am reformierten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem ausgesprochen. Die Schweiz übernimmt damit zentrale Teile einer historischen Reform, die einseitig auf Abschottung, Inhaftierung und Entrechtung setzt. Gefängnisähnliche Lager an den EU-Aussengrenzen, Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten und massenhafte Datenerfassung – all das wird nun mit Schweizer Zustimmung Realität.

Mit diesem Entscheid übernimmt die Schweiz fast ausschliesslich repressive Elemente des Pakts. Schon jetzt profitiert sie wie kein anderes Land von diesem System, das Geflüchtete entrechtet und ihre Würde missachtet. Künftig kann sie Geflüchtete wieder bzw. noch leichter nach Italien, Kroatien oder Griechenland ausschaffen, während andere bis zu drei Jahre auf eine Prüfung ihres Asylgesuchs in der Schweiz warten müssen. Der Schutz von Menschen auf der Flucht, eine Orientierung an den Menschenrechten sowie die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen (insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie der Kinderrechtskonvention) drohen dabei auf der Strecke zu bleiben.

Vor diesem Hintergrund fordert das NoGEAS-Bündnis, dass der Bundesrat auf Ebene der Verordnungsanpassungen weiterhin bestehende Spielräume nutzt und sich dabei stets von den Interessen der Schutzsuchenden leiten lässt. Insbesondere sollte die Schweiz ihr Recht auf Dublin-Selbsteintritte konsequent ausschöpfen – etwa für unbegleitete minderjährige Asylsuchende, kranke Menschen, Familien mit Kindern und Menschen, die im Herkunftsland oder auf der Flucht geschlechtsspezifische oder sexualisierte Gewalt erleben mussten. Insgesamt verlangt das Bündnis vom Bundesrat:

- eine verbindliche Regelung der Selbsteintritte in Dublin-/AMM-VO-Verfahren;
- einen restriktiven Einsatz der Verlängerung der Überstellungsfristen;
- eine Stärkung des Kindeswohls und der Familieneinheit;
- eine Stärkung des Datenschutzes im Bereich biometrischer Daten;
- einen Einbezug der Überprüfungsphase in den Rahmen der unentgeltlichen Rechtsvertretung.

2. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Mit der Verordnung (EU) 2024/1351 («Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung», AMM-VO) werden die Zuständigkeitskriterien und das Verfahren zur Bestimmung des für ein Asylgesuch zuständigen Staates neu geregelt. Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates, fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

Die AMM-VO bietet der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform erneut den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Die Schweiz hat sich zwar dazu verpflichtet, die Bestimmungen als Weiterentwicklung des Dublin-Bestands zu übernehmen. Die AMM-VO bietet jedoch an vielen Stellen Spielräume, die auch auf Verordnungsebene geprüft und genutzt werden müssen, soweit sie nicht über die Entscheide des nationalen Gesetzgebers hinausgehen. Das NoGEAS-Bündnis vertritt daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde und der Grundrechte nutzen sollte – auch auf Verordnungsebene.

2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Mit der AMM-VO werden die Kriterien für die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates dahingehend verschärft, dass der Ersteinreisestaats im Ergebnis in viel mehr Fällen für die Durchführung des Asylver-

fahrens zuständig sein wird. Dies ergibt sich etwa daraus, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich in den nach den Kriterien zuständigen Staat überstellt werden können, «sofern dies dem Kindeswohl dient». Mit diesen Regelungen wird der Schutz von Familien und unbegleiteten Minderjährigen abgebaut, wodurch bewusst von einer kindeswohlerorientierten Praxis abgewichen wird und eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung erfolgt, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind. Auch die Änderung der Verfahrensregeln, wie etwa die Verkürzung von Fristen bei Aufnahme- und Wiederaufnahmesuchen oder die Änderung des Wiederaufnahmegesuchs in eine Wiederaufnahmemitteilung (Art. 41 Abs. 1 AMM-VO) wird laut ECRE zu einer noch höheren Zuständigkeitsquote der Aussengrenzstaaten führen und Familienzusammenführungen aufgrund der kurzen Fristen erschweren. Zudem prognostiziert ECRE vermehrte Konflikte unter den Mitgliedstaaten aufgrund einer Verringerung der Möglichkeiten des angefragten Mitgliedstaates, eine Wiederaufnahmemitteilung anzufechten (ECRE Comments on AMMR, Mai 2024, S. 4, 41-43). In der Konsequenz wird dies zu einer weiteren Überforderung der Asylsysteme der Aussengrenzstaaten beitragen und zu noch mehr Leid an den europäischen Aussengrenzen führen.

Um unmenschliche Schicksale zu verhindern, kann der prüfende Staat Selbsteintritte vornehmen. Sowohl die aktuell noch geltende Dublin-III-Verordnung als auch die neue AMM-VO sehen die Möglichkeit vor, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, selbst wenn gemäss den Bestimmungen ein anderer Staat für diese Prüfung zuständig wäre. Dieser sogenannte Selbsteintritt ist zentral für eine an der humanitären Tradition der Schweiz orientierte Umsetzung des Asylpaktes.

Wir fordern daher, auf Verordnungsebene einen verbindlichen Kriterienkatalog festzuschreiben, nach welchem die Schweiz zwingend Selbsteintritte vornimmt. Ein solcher Kriterienkatalog wäre nicht als abschliessend anzusehen, sodass humanitäre Selbsteintritte auch im Einzelfall möglich wären, selbst wenn die Kriterien nicht erfüllt sind.

Zwingende Selbsteintritte sollten insbesondere erfolgen:

a. Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat.

b. Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil systemische Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp verfügt hat oder unter Migrationsdruck steht.

- c. Bei Anwendung der Verordnung (EU) 2024/1359 im zuständigen Mitgliedstaat.**
- d. Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.**
- e. Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.**
- f. Wenn das in der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert.**
- g. Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet und sie die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann und will.**
- h. Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen.**
- i. Wenn die asylsuchende Person im Herkunftsland oder auf der Flucht geschlechtsspezifische oder sexualisierte Gewalt erlitten hat.**

Wir empfehlen, diesen verbindlichen Kriterienkatalog wörtlich in die Asylverordnung aufzunehmen (z. B. als Art. 29a Abs. 3bis AsylV 1), damit die Schweiz in der Praxis rechtssicher, transparent und grundrechtskonform agieren kann.

2.2 Verlängerung der Überstellungsfristen

Die AMM-VO verlängert die Überstellungsfristen teils erheblich – gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf maximal drei Jahre. Gleichzeitig weitet sie auch die Gründe aus, die zu einer Verlängerung der Fristen führen können. So wird die Überstellungsfrist nicht nur verlängert, wenn die gesuchstellende Person untergetaucht ist, sondern auch, wenn sie sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt. Insbesondere letzteres Kriterium kann zu Situationen führen, in denen insbesondere schwer kranke asylsuchende Personen unverschuldet in einem jahrelangen Schwebezustand gehalten werden.

Eine Verlängerung der Überstellungsfrist von 6 Monaten auf maximal 36 Monate ist aus unserer Sicht völlig unverhältnismässig und führt zu gravierenden Folgen für die Betroffenen. Sie führt zu psychischen Belastungen und kann Depressionen, Angststörungen und Retraumatisierungen auslösen; sie erschwert die Integration und verhindert z.B. einen frühzeitigen Zugang zum Arbeitsmarkt; sie gefährdet das Familienleben durch lange Trennungen von Angehörigen; und sie erschwert spätere Ver-

fahren, da die Beschaffung von Unterlagen und Beweisen für die Asylgründe umso schwieriger werden, je länger die konkrete Flucht zurückliegt. Die teils unklaren Tatbestände für die Verlängerungen («Untertauchen», «körperliches Widersetzen», «Untauglichmachen», «medizinische Anforderungen») bergen zudem die Gefahr mangelnder Rechtssicherheit.

Wir fordern daher:

a. Bei Krankheit konsequent Selbsteintritte vorzunehmen, anstatt die Überstellungsfrist auf drei Jahre auszudehnen.

Die Schweiz ist gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur äusserst restriktiv Anwendung finden. Spital-Aufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechts auf Zugang zu medizinischer Versorgung führen, weil sich Asylsuchende aus Angst vor der Verlängerung der Überstellungsfrist nicht in medizinische Behandlung geben könnten. Bereits heute ist der Zugang zu medizinischer Versorgung für Asylsuchende mit vielen Hürden verbunden. Die Schweiz muss in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung und Verschlechterung des Gesundheitszustandes der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.1).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme sowie auch eine Maximal-Frist in der AMM-VO darstellt. Es ist ohne weiteres möglich, auch eine kürzere Frist vorzusehen. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahmeleitlinie auf die erheblichen Konsequenzen, die mit der Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff «Flucht» dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind, dass sich der Antragsteller

den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»¹

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 19. März 2019, C-163/17) voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist. Entsprechendes ist in der AsylV 1 zu regeln.

b. Konsequente Beachtung der EuGH-Rechtsprechung bei der Auslegung des Kriteriums des Untertauchens.

Es wäre weiter zu regeln, welche Voraussetzungen für die Verlängerung einer Überstellungsfrist auf nationaler Ebene gegeben sein müssen. So wäre insbesondere weiterhin an die EuGH-Rechtsprechung anzuknüpfen, wonach Absicht hinsichtlich der Verhinderung der Überstellung vorliegen muss. Ebenfalls ist es aus unserer Sicht angemessen, sich für die Ausgestaltung an der Rechtsprechung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts zur Verlängerung der Überstellungsfrist nach der Dublin-III-VO gemäss Urteil vom 17.08.2021 (BVerwG (1. Senat), Urt. V. 17.08.2021 – 1 C 51.20, <https://www.bverwg.de/170821U1C1.21.0>) zu orientieren. Es ist im Sinne der einheitlichen Anwendung der AMM-VO die Rechtsprechung anderer Mitgliedsstaaten zur Auslegung des Begriffs des «Flüchtigeins» zu beachten. Die AMM-VO muss einheitlich ausgelegt werden, um eine Zersplitterung des Rechts zu vermeiden und einheitliche Rechtsstandards zu setzen.

In die AsylV 1 sollten daher folgende, vom EuGH und vom deutschen Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze aufgenommen werden:

1. Im Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vom 19. März 2019, C-163/17, Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland, erklärte dieser, dass Art. 29 Abs. 2 Satz 2 der Dublin-III-VO dahingehend auszulegen sei, dass ein Antragsteller «flüchtig» im Sinne dieser Bestimmung ist, wenn er sich den für die Durchführung seiner Überstellung zuständigen nationalen Behörden gezielt entzieht, um die Überstellung zu vereiteln (Rn. 70). Gemäss dem Urteil müssen in einer Situation, in der die Überstellung nicht durchgeführt werden kann, weil die betreffende Person die ihr zugewiesene Wohnung verlassen hat, ohne die zuständigen Behörden über ihre Abwesenheit zu informieren, **diese Behörden beweisen, dass die Person tatsächlich beabsichtigte, sich ihnen zu entziehen, um ihre Überstellung zu vereiteln** (Rz.

¹ RICHTLINIE (EU) 2024/1346

57, 70).

2. Nach der oben erwähnten Rechtsprechung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts darf eine Verlängerung der Überstellungsfrist nur unter strengen Massstäben stattfinden (Rn. 22):

«Entgegen der Auffassung der Beklagten genügt für ein kausales Sichentziehen nicht jedes sich irgendwie nachteilig auf die Durchführbarkeit einer angesetzten Überstellung auswirkende Verhalten des Betroffenen bzw. jedwede vorübergehende Verunmöglichung einer Überstellung. Insbesondere entzieht sich ein Ausländer jedenfalls bei einer zwangsweisen Überstellung regelmässig nicht allein durch ein passives – wenn auch möglicherweise pflichtwidriges – Verhalten (objektiv) dem staatlichen Zugriff. Ist der Vollzugsbehörde der Aufenthalt des Betroffenen bekannt, kann sie eine zwangsweise Überstellung durchführen. Die durch die Abschiebungsanordnung begründete gesetzliche Ausreisepflicht (§ 50 AufenthG i.V.m. § 67 Abs. 1 Nr. 5 und § 34a Abs. 2 Satz 4 AsylG) beinhaltet keine Verpflichtung zur aktiven Mitwirkung an der eigenen Überstellung. Der Ausreisepflichtige kann selbst entscheiden, ob er an einer ihm angebotenen kontrollierten Überstellung mitwirkt oder nicht. Verweigert er seine Mitwirkung, bedarf es einer begleiteten Überstellung, die er passiv dulden muss. Allein der Umstand, dass sich wegen der fehlenden Mitwirkung bzw. Kooperation des Betroffenen, der für eine zwangsweise Überstellung erforderliche Aufwand für die Vollzugsbehörde erhöht und sein Verhalten möglicherweise zu einer Verzögerung führt, weil die Vollzugsbehörde keine Vorsorge für eine begleitete Überstellung getroffen hat, stellt objektiv kein Sichentziehen dar. Der Aufenthalt des Betroffenen ist der Behörde bekannt, und eine Überstellung könnte unter Anwendung unmittelbaren Zwangs jederzeit durchgeführt werden. Damit fehlt es (objektiv) an einem Sichentziehen. Dass der Betroffene (subjektiv) regelmässig in der Absicht handeln dürfte, eine Überstellung zu vereiteln, genügt nicht. Eine Verlängerungsmöglichkeit allein wegen fehlender Mitwirkung des Betroffenen widerspricht nicht nur den Dublin-Bestimmungen und speziell mit Art. 29 Abs. 1 und 2 Dublin III-VO verfolgten Beschleunigungszwecks (vgl. EuGH, Urteil vom 19. März 2019 - C-163/17, Jawo - Rn. 57 f.), sondern angesichts der erheblichen Folgen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist für den Betroffenen zeitigt, auch dem Ausnahmecharakter des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Dublin III-VO (Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet vom 25. Juli 2018 - C-163/17 - Rn. 59). Folglich reicht bei einem den zuständigen Behörden bekannten Aufenthalt des Antragstellers grundsätzlich weder dessen Flugunwilligkeit, ein Aufenthalt im offenen Kirchenasyl (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2021 - 1 C 42.20 - NVwZ 2021, 875 Rn. 26 m.w.N.), ein einmaliges Nichtantreffen in der Wohnung oder Unterkunft noch das Nichtbefolgen einer Selbstgestellungsaufforderung für die Annahme, er sei im unionsrechtlichen Sinne flüchtig. Letztere dient lediglich der Erleichterung einer – im nationalen Recht regelmässig vorgeschriebenen – Überstellung mit Verwaltungszwang, in dem sie der Vollzugsbehörde eine zwangsweise Abholung

des Ausländers in seiner Unterkunft oder Wohnung erspart. Kommt der Ausländer einer Aufforderung zur Selbstgestaltung nicht nach, entzieht er sich damit (objektiv) nicht dem staatlichen Zugriff.» (Rn. 22).

Wir fordern, diese Kriterien in der AsylV 1 aufzunehmen und insbesondere festzuhalten, dass eine Verlängerung der Überstellungsfrist nicht erfolgen darf, weil die betreffende Person einen freiwilligen Flug nicht angetreten hat oder nicht genügend mitgewirkt hat. Weder Flugunwilligkeit noch ein einmaliges Nichtantreffen in der Unterkunft oder das Nichtantreten eines Fluges (ohne Widerstand zu leisten) darf zur Verlängerung der Überstellungsfrist führen. Der Text der reformierten EU-Verordnung sieht dahingehend weder eine Änderung in Art. 2 Abs. 7 noch Art. 46 Abs. 2 AMM-VO vor. Entsprechend können die vom EuGH und dem deutschen Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze weiterhin angewendet werden.

c. Verlängerung der Überstellungsfrist nur bei nachweisbar umfassender vorheriger Aufklärung über Kriterien zur Verlängerung der Überstellungsfrist

Eine Verlängerung der Überstellungsfrist darf nur aus Gründen erfolgen, über die die betroffenen Personen nachweisbar und verständlich aufgeklärt worden sind. Da die Verlängerung der Überstellungsfrist mit umfangreichen Konsequenzen und Entrechtungen einhergeht, darf diese nur erfolgen, wenn die betreffende Person auch tatsächlich anders hätte handeln können und sich beim entsprechenden Handeln über die Konsequenzen bewusst war. Bisher ist es jedoch leider so, dass je nach Asylregion und Unterkunft unterschiedliche Regeln gelten. In der einen Region führen bestimmte Verhaltensweisen, wie das angekündigte Übernachten bei Familienmitgliedern, nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist, an anderen Orten schon. Dabei sind die Regelungen für die Betroffenen extrem undurchsichtig und sie verstehen häufig nicht, welches Verhalten zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führt oder nicht. Eine Verlängerung der Überstellungsfrist darf in der Konsequenz nur erfolgen, wenn die betroffene Person klar über die Kriterien und Gründe, welche zur Überstellungsfristverlängerung führen, aufgeklärt worden ist. Regelungen, die einer Person nie kommuniziert worden sind, kann diese naturgemäss nicht einhalten und dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist führen. Eine entsprechende Information an die asylsuchende Person muss dokumentiert und von der Behörde, welche die Überstellungsfrist verlängern will, nachgewiesen werden.

Dies ergibt sich bereits aus Art. 19 Abs. 1 lit. n AMM-VO, sollte jedoch in der AsylV 1 konkretisiert werden.

d. Die Dauer der verlängerten Überstellungsfrist muss an eine Verhältnismässigkeitsprüfung geknüpft werden, welche im Entscheid über die Verlängerung begründet werden muss. Die drei Jahre entsprechen einer Maximalfrist, welche nicht pauschal und ohne Prüfung des Einzelfalls angewendet werden darf. Die Dauer der Verlängerung der Überstellungsfrist muss je nach Einzelfall geprüft

und bemessen werden. Dabei sind insbesondere das Recht auf Familie und das Recht auf Gesundheit und medizinische Versorgung zu beachten.

Gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO kann die Überstellungsfrist auf «höchstens drei Jahre» verlängert werden. Damit gibt die AMM-VO eine Maximalgrenze vor, wobei die konkrete Dauer nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen und hierfür das Verhältnismässigkeitsprinzip zu berücksichtigen ist. Dies ergibt sich auch aus dem Sinn und Zweck der Verordnung und in einer Zusammenschau der bisherigen Rechtsprechung des EuGH (bspw. Urteil des EuGH vom 12. Januar 2023 (C-323/21, C-324/21 und C-325/21, ECLI:EU:C:2023:4). Hiernach tragen die Überstellungsfristen entscheidend zur Verwirklichung des im fünften Erwägungsgrund der Dublin-III-VO bzw. (37) Erwägungsgrund der AMM-VO genannten Ziels einer zügigen Bearbeitung der Anträge auf internationalen Schutz bei. Die Überstellungsfristen gewährleisten, dass diese Verfahren ohne unberechtigte Verzögerung durchgeführt werden, und zeugen von der besonderen Bedeutung, die der Unionsgesetzgeber einer raschen Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats beimisst.

Der Unionsgesetzgeber sieht offensichtlich eine Dauer von drei Monaten (Art. 46 Abs. 2 Unterabsatz 2 AMM-VO) als ausreichend für die Organisation und Durchführung einer Überstellung im Dublin-Raum an. Wenn eine Verlängerung der Überstellungsfrist geprüft wird, sollte daher die dreimonatige Frist ab Wiederauftauchen der Person entsprechend Art. 46 Abs. 2 Unterabsatz 2 AMM-VO als Grundsatz gelten. Nur bei besonderen Ausnahmefällen darf eine verlängerte Überstellungsfrist auf über 12 Monate angewandt werden, etwa wenn die Person noch immer unauffindbar ist oder sich besonders renitent zeigt. Für Personen, die lediglich einmalig nicht in der Unterkunft waren oder aus gesundheitlichen Gründen nicht überstellt werden konnten, wäre eine Verlängerung der Überstellungsfrist um mehr als 3 Monate schlicht unverhältnismässig. Zusammenfassend muss in der AsylV1 konkretisiert werden, dass bei der Verlängerung der Überstellungsfrist zwingend eine Verhältnismässigkeitsprüfung hinsichtlich der Dauer zu erfolgen hat, wobei insbesondere das Beschleunigungsgebot sowie die medizinische und familiäre Situation der asylsuchenden Person berücksichtigt werden muss.

e. Information und Gewährung des rechtlichen Gehörs zur Verlängerung der Überstellungsfrist

Da es sich bei der Verlängerung der Überstellungsfrist um eine erhebliche nachteilige Rechtsänderung für die asylsuchende Person handelt, muss zudem zwingend eine Information über die Verlängerung erfolgen und das rechtliche Gehör gewährt werden.

Sollte eine Überstellungsfristverlängerung im Raum stehen, so muss es die Möglichkeit geben, zuvor im Rahmen eines rechtlichen Gehörs gem. Art. 29 Abs. 2 BV Stellung zu nehmen und einen Rechtsbehelf einzulegen. Die betroffene Person muss somit umgehend Kenntnis von der Verlängerung der

Überstellungsfrist erhalten. Die asylsuchenden Personen dürfen nicht im Glauben gelassen werden, dass die sechsmonatige Überstellungsfrist noch immer läuft, während diese bereits verlängert worden ist. Entsprechendes muss in der AsylV 1 geregelt werden.

2.3 Tonaufnahmen im Dublin-/AMM-VO-Verfahren

Artikel 22 AMM-VO regelt neu, dass von den bisher «Dublin-Befragung» genannten Anhörungen Tonaufnahmen vorgenommen werden müssen. Die Verwendung von Tonaufnahmen bei den Befragungen kann zur Verfahrenssicherheit beitragen, muss aber grund- und datenschutzrechtlich abgesichert sein. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die Aufnahmen sicher und geschützt und nicht länger als für das Verfahren nötig aufbewahrt werden.

Wir weisen darauf hin, dass den Antragstellenden durch die Möglichkeit, auf Antrag auf eine Tonaufnahme zu verzichten, keine Nachteile erwachsen dürfen und dies insbesondere nicht als Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht ausgelegt werden darf.

Darüber hinaus werfen die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen zu den Modalitäten der Tonaufnahme in Art. 11e E-AsylV 3 Fragen bezüglich des Zugangs zu den Aufzeichnungen für den Rechtsschutz auf. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung sollte als Teil des Akteneinsichtsrechts gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung nur in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in vielen Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetschende zur Einsichtnahme beigezogen werden und erhebliche Wege in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel.

Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hat daher lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht – als Teil des verfassungsmässigen Anspruchs des rechtlichen Gehörs – sollte der Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme der Dublin-Befragung automatisch zusammen mit der Akteneinsicht gewährt werden, indem die Tonaufnahme der Rechtsvertretung rechtzeitig vor Ablauf der Beschwerdefrist auf einem Tonträger analog oder allenfalls über eine sichere Cloud-Lösung digital zur Verfügung gestellt wird – auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren zu erreichen, sollten zudem neu auch Tonaufzeichnungen der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen für Tonaufzeichnungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden.

2.4 Familie und Familienzusammenführung

Das Bündnis begrüsst, dass die AMM-VO den Begriff «Familienangehörige» auch auf Familien ausweitet, die ausserhalb des Herkunftsstaats gegründet wurden. Es weist jedoch darauf hin, dass Familien, die erst nach der Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, weiterhin nicht berücksichtigt werden. Nach Art. 8 EMRK kann die Schweiz in einzelnen Fällen jedoch verpflichtet sein, auch diese Fälle zu prüfen.

Zudem bestehen in der Praxis erhebliche Beweisprobleme für die Familieneinheit:

- Dokumente sind in Kriegs- und Krisensituationen oft nicht beschaffbar;
- DNA-Tests werden regelmässig unverhältnismässigerweise verlangt, obwohl auch andere Indizien (Fotos, Kontakte, Zeugenaussagen) ausreichen würden.

Das Bündnis empfiehlt daher, die Beweisregeln explizit zu präzisieren und verhältnismässig auszugestalten, um die Familieneinheit wirksam zu schützen.

2.5 Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige

Das Bündnis betont, dass das Kindeswohl (Art. 3 KRK) oberste Priorität haben muss. Vertrauenspersonen sind für unbegleitete Minderjährige in Dublin-/AMM-VO-Verfahren essenziell. Ihre Aufgaben umfassen insbesondere:

- Begleitung zu Anhörungen;
- kindgerechte Erklärung der Verfahren;
- Vertretung der Interessen gegenüber Behörden;
- Schutz vor Willkür und Überforderung.

Das Bündnis empfiehlt, diese Aufgaben explizit in der VZAE zu verankern und die nötigen Qualifikationen klar zu definieren.

2.6 Fazit zu den Empfehlungen zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung

Die AMM-VO ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Das Bündnis anerkennt den Nutzen einheitlicher Verfahren, betont jedoch, dass die Umsetzung in der Schweiz grund- und menschenrechtlich abgesichert werden muss und die Schweiz die ihr verbleibenden Spielräume im Sinne des Flüchtlingsschutzes nutzen muss.

Das Bündnis fordert den Bundesrat daher auf, auf Verordnungsebene:

- einen verbindlichen Kriterienkatalog für Selbsteintritte zu verankern und insbesondere Überstellungen von unbegleiteten Minderjährigen auszuschliessen;
- die Kriterien für die Verlängerung der Überstellungsfristen klar zu definieren, die Verlängerungen restriktiv zu handhaben und insbesondere in Krankheitsfällen auszuschliessen;
- die Asylsuchenden nachweisbar und umfassend über die Kriterien zur Verlängerung der Überstellungsfrist zu informieren;
- vor der Überstellungsfristverlängerung das rechtliche Gehör zu gewähren;
- die Dauer der Überstellungsfristverlängerung von einer Verhältnismässigkeitsprüfung abhängig zu machen und im Regelfall von einer Verlängerung um drei Monate ab Wiederauftauchen auszugehen;
- den Rechtsvertretungen einen praktikablen Zugang zu den Tonaufnahmen der Dublin-Befragungen zu gewährleisten;
- Familienzusammenführungen umfassend und grundrechtskonform zu regeln;
- das Kindeswohl bei Vertrauenspersonen auf Verordnungsebene explizit zu verankern.

3. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Die revidierte Eurodac-Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstandes dar und muss von der Schweiz grundsätzlich übernommen werden. Primärer Zweck der Datenbank ist weiterhin die Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates. Neu soll sie jedoch auch dazu dienen, die irreguläre Einwanderung in die EU stärker zu kontrollieren und Weiterreisen innerhalb der EU zu unterbinden.

Die Reform der Eurodac-Datenbank geht zu diesem Zweck mit einer sehr starken Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung einher. Zukünftig werden nicht nur Asylsuchende, sondern auch Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel, abgelehnte Asylsuchende, Personen mit einem temporären Schutzstatus, Resettlement-Fälle sowie Menschen, die aus Seenot gerettet wurden, in Eurodac erfasst. Das Mindestalter für die Erfassung wird von 14 auf sechs Jahre abgesenkt, zudem werden erstmals zahlreiche persönliche Daten für bis zu zehn Jahre gespeichert. Zusätzlich zu den Fingerabdrücken werden künftig auch Gesichtsbilder erfasst.

Diese Neuerungen stellen einen gravierenden Eingriff in die Grundrechte und insbesondere auch in die Kinderrechte dar. Sie bedrohen das Recht auf Datenschutz und Privatsphäre (Art. 8 EMRK, Art. 13 BV) und können zu einer Stigmatisierung von Schutzsuchenden als Sicherheitsrisiko führen. Die geplante Interoperabilität mit weiteren EU-Datenbanken (SIS, VIS, EES, ETIAS) verstärkt diesen Effekt und unterminiert den Grundsatz, dass Schutzsuchende primär als Rechtsträger und nicht als Gefahrenquelle betrachtet werden sollten.

Zahlreiche Umsetzungsfragen der Eurodac-Reform, insbesondere bezüglich des Zugangs für Strafverfolgungsbehörden zu den in Eurodac gespeicherten Daten, sind aktuell noch offen und werden vom Bundesrat erst in einer zweiten Phase im Jahr 2026 mit Hilfe einer neuen bundesrätlichen Eurodac-Verordnung geklärt. Bezüglich der aktuellen Verordnungsanpassungen nimmt das Bündnis zu folgenden Aspekten Stellung:

- Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern;
- Biometrische Abgleiche und Verifizierung durch Fingerabdruck- und Gesichtsbild-Expert*innen;
- Datenübermittlung an Drittstaaten;
- Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung und Löschung ihrer Daten.

Das Bündnis weist darauf hin, dass der Ausbau von Erhebung, Speicherung, Abgleich und Interoperabilität tief in diverse Grundrechte eingreift (informationelle Selbstbestimmung, Privatsphäre, Kinderrechte, Recht auf ein faires Verfahren) und daher enge Schutzvorkehrungen in der schweizerischen Umsetzung erfordert.

3.1 Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern

Die Eurodac-Verordnung senkt die Altersgrenze für die biometrische Erfassung von Kindern von bisher 14 Jahren neu auf 6 Jahre ab. Das Bündnis begrüsst, dass der Bundesrat darauf verzichtet hat, auch die biometrische Erfassung von noch jüngeren Kindern zu erlauben und dies in Art. 6 Abs. 1 AsylV 3 explizit festgehalten wird. Darüber hinaus spricht es sich jedoch für weitergehende Schutzmechanismen für diese Gruppe besonders verletzlicher Personen aus, die über die in Art. 88a der VZAE genannten Massnahmen hinausgehen.

So sollten nicht nur die rechtlichen und pädagogischen Qualifikationen der Vertrauenspersonen präziser bestimmt werden, sondern auch ihre Rolle bei der Sicherstellung eines niederschweligen Zugangs zu Berichtigungs- und Lösungsverfahren für Minderjährige erwähnt werden. Ausserdem sollte Minderjährigen für die biometrische Erfassung neben einer Vertrauensperson auch eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite gestellt werden.

Daneben spricht sich das Bündnis bezüglich Minderjähriger insgesamt für eine möglichst enge Zweckbindung der Datenerfassung, für restriktive Zuweisung von Zugriffsrechten, für eine detaillierte Protokollierung und Benachrichtigung sowie für eine schnellstmögliche Löschung der erfassten Daten nach Wegfall ihres Verwendungszweckes aus.

3.2 Biometrische Abgleiche und Verifizierung

Biometrische Abgleiche (sowohl von Fingerabdrücken als auch von Gesichtsbildern) erhalten im erweiterten Eurodac-System eine zentrale Rolle, da sie neu auch mit Personendaten verknüpft sind. Umso wichtiger ist ein sorgsamer und nach Möglichkeit wenig bis gar nicht automatisierter Umgang mit ihnen. Dadurch, dass in Zukunft auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falsch-positiven Treffern signifikant an. Das Bündnis begrüsst daher, dass Treffermeldungen, die allein auf Gesichtsbilddaten beruhen, in jedem Fall manuell überprüft werden müssen.

Gleichzeitig sollten auch an Abgleiche, die auf Fingerabdrücken beruhen, sehr hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden. Da automatisierte biometrische Abgleiche generell nicht die «Identität» zweier Datensätze bestätigen können, sondern immer nur eine auf Wahrscheinlichkeitsrechnung beruhende und von variablen Schwellenwerten abhängige Aussage über den Grad ihrer Ähnlichkeit treffen, empfiehlt das Bündnis, dass weiterhin auch alle auf Fingerabdrücken beruhende Treffer manuell

überprüft werden. Sollte dies nicht praktikabel sein, sind die unteren Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-negativen Treffern) möglichst niedrig und die oberen Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-positiven Treffern) möglichst hoch anzusetzen.

Bezüglich der Qualifikation der Biometrie-Expert*innen empfiehlt das Bündnis, einen anerkannten und überprüfbareren Fachausweis vorzusetzen und das Personal regelmässig zu schulen und zu prüfen. Für den Fall von substantiell bestrittenen Treffern müssen zudem die Beschwerde- und Berichtigungsmöglichkeiten, samt Fristen, Dokumentationspflichten und Rechtsmittelweg, klar geregelt sein.

3.3 Datenübermittlung an Drittstaaten

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der bisher geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die bis vor kurzem geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmten, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtlichen Schranken werden mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter in Art. 50 Abs. 3 und 5 der neuen Eurodac-Verordnung geregelten Bedingungen zum Zweck der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Diese Neuerung steht in einem direkten Spannungsverhältnis zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere zur Flüchtlingskonvention und dem darin verankerten Non-Refoulement-Prinzip (Art. 33 FK). Es besteht eine reale Gefahr, dass durch eine solche Datenweitergabe verfolgungsrelevante Informationen an Herkunftsstaaten gelangen, was zu (weiterer) Repression und Verfolgung führen kann. Aktuell verweist die geplante Regelung in Artikel 6d AsylV 3 und Artikel 87e VZAE lediglich auf Art. 50 Eurodac-Verordnung, ohne jedoch den völkerrechtlichen Rahmen, insbesondere das Non-Refoulement-Gebot, explizit zu nennen oder rechtlich verbindlich zu verankern. Daher schlägt das Bündnis vor, die Bestimmungen präziser zu fassen und einen Vorbehalt zugunsten der Flüchtlingskonvention aufzunehmen.

Über die grundrechtlichen Probleme hinaus gehen mit der Neuerung auch einschneidende datenschutzrechtliche Gefahren einher, die im vorliegenden Verordnungsentwurf nicht adäquat adressiert werden. Zum einen fällt durch die Eurodac-Revision die bisher nötige Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten weg. Ebenso ist keine Verhältnismässigkeitsprüfung mehr vorgesehen. Beides sollte aus Sicht des Bündnisses in den revidierten Art. 6a bis 6d AsylV 3 ergänzt und dabei insbesondere festgehalten werden, dass die Schweiz auf eine Übermittlung von Daten an Drittstaaten absieht, wenn diese nicht ein der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten.

Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergegeben werden können. Stattdessen sollten sie zusätzlich konkret informiert werden, wenn dies akut geplant ist. Dazu sollte ihnen zudem eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden und sie über die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel informiert werden.

Zu guter Letzt würde es das Bündnis begrüßen, wenn in den Artikeln der AsylV 3 zur Bekanntgabe von Personendaten an einen Nicht-Dublin-Staat auch eine Aufsicht des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) festgehalten würde, ähnlich wie sie in Art. 11d E-AsylV 3 bezüglich der Bearbeitung von Daten in Eurodac enthalten ist.

3.4 Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung

Bezüglich der Rechte der von einer Datenerfassung, -bearbeitung und -weitergabe in Eurodac betroffenen Personen auf Auskunft über ihre Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung und Löschung verweist der Entwurf der AsylV 3 in Art. 11b und 11c auf das Datenschutzgesetz vom 25. September 2020 sowie auf die Bestimmungen in Art. 43 der Eurodac-Verordnung.

Dadurch bleibt jedoch die Frage offen, ob das Recht auf Auskunft sowie auf Berichtigung, Ergänzung und Löschung von Daten auch effektiv ausgeübt werden kann, insbesondere von Minderjährigen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem oft nicht kennen. Unklar bleibt zudem, ob die Betroffenen auch informiert werden, wenn und wo es bei den automatisierten Abfragen der Datenbank Treffer gegeben hat, die ihre Person betreffen, dass also auf ihre Daten zugegriffen und/oder sie bearbeitet wurden.

Insbesondere sollten sie zudem über die Weitergabe von Daten, u.a. an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 3.3.), informiert werden und dabei Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten. Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Auch sollte ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.

Im erläuternden Bericht wird zudem erwähnt, dass bei Eurodac-Erfassungen vorhandene Informationen aus dem ZEMIS oder eRetour beigezogen werden. Auch diesbezüglich rät das Bündnis zu Datensparsamkeit und empfiehlt, die entsprechenden Prozesse klar zu definieren, jede Zweitverwendung zu protokollieren und zu begründen sowie den Betroffenen eine Prüfung und Widerspruch gegen sachfremde Beizüge zu ermöglichen.

3.5 Zusammenfassung zu den Empfehlungen zur Eurodac-Verordnung

Die Eurodac-Datenbank ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Das Bündnis betont jedoch die Gefahren, die aus der massiven Ausweitung der Datenbank erwachsen. Um eine grund- und datenschutzrechtliche Umsetzung der Eurodac-Revision in der Schweiz zu gewährleisten, empfiehlt das Bündnis insbesondere, dass:

- die biometrische Erfassung von Minderjährigen kinder- und datenschutzrechtlich flankiert und auf ein Mindestmass beschränkt wird;
- biometrische Treffer weitestgehend manuell verifiziert werden und dabei hohe Qualitäts- und Qualifizierungsstandards vorausgesetzt werden;
- auf eine Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten möglichst verzichtet wird, oder diese einer Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen und nur durchgeführt wird, wenn Drittstaaten ein mit der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten;
- der EDÖB nicht nur eine aktive Rolle in der Aufsicht der Datenverarbeitung in Eurodac einnimmt, sondern auch bei der Weitergabe an Drittstaaten;
- betroffene Personen möglichst transparent, zeitnah und in einer ihnen verständlichen Sprache über sämtliche Schritte der Datenverarbeitung und -weitergabe informiert werden und ihre Rechtsansprüche auch effektiv wahrnehmen können.

4. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Mit der Überprüfungsverordnung (EU) 2024/1356 führt die EU ein neues, einheitliches Verfahren zur Identitäts- und Sicherheitsüberprüfung an den Aussengrenzen ein, das auch von der Schweiz als Schengen-assoziiertes Land zu übernehmen ist. Ziel ist die rasche Abklärung von Identität, Gesundheits- und Sicherheitsaspekten, bevor über die Zuweisung zu einem Asyl-, Rückkehr- oder anderen Verfahren entschieden wird. Laut erläuterndem Bericht zur Verordnungsanpassung wird die Überprüfungsverordnung in der Schweiz ab Juni 2026 zur Anwendung kommen. Sie wird insbesondere über Änderungen der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung VEV (Art. 68a-68f) und punktuell über Änderungen der AsylV 1 sowie des AIG umgesetzt.

Das Bündnis betont, dass die Überprüfungsverordnung tief in die Grundrechte eingreift – insbesondere Freiheitsrechte, Zugang zum Verfahren, Rechtsschutz und Datenschutz – und daher in der Schweiz nur unter klaren Schutzvorkehrungen umgesetzt werden sollte.

Da mit der Überprüfungsverordnung auf EU-Ebene ein Instrument geschaffen wurde, das faktisch auf eine kurzzeitige Inhaftierung hinausläuft, weist das Bündnis darauf hin, dass nach Art. 5 EMRK jeder Freiheitsentzug notwendig und verhältnismässig sein muss. Wir begrüssen dementsprechend, dass der Bundesrat die vorgesehene Dauer der Überprüfung im Inland von möglichen sieben Tagen auf 72 Stunden verkürzt hat. Dies betrifft jedoch nicht die Überprüfungen an den Grenzen und den Flughäfen. Ausserdem kann auch eine Festhaltung von drei Tagen zu einer hohen Belastung der Betroffenen führen. Die Praxis zeigt, dass selbst kurze Inhaftierungen schwerwiegende psychische Folgen haben können, insbesondere für traumatisierte Personen, Kinder und vulnerable Gruppen. Dass die Überprüfung unter einer «Fiktion der Nicht-Einreise» vorgenommen wird, darf zudem nicht zu einer Entrechtung der Betroffenen führen. Die Grundrechte müssen auch während der Überprüfung gewahrt bleiben.

4.1 Empfehlungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Das Bündnis empfiehlt daher:

- die Dauer aller Überprüfungsverfahren im Inland, an der Grenze und an den Flughäfen auf höchstens 72 Stunden zu beschränken;
- eine mögliche Festhaltung nur als ultima ratio einzusetzen und innert 48 Stunden einer richterlichen Überprüfung zu unterziehen;
- nicht nur minderjährigen Asylsuchenden, sondern allen betroffenen Personen ab Beginn des Überprüfungsverfahrens eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen;

- einheitliche Standards für die Überprüfung (die von verschiedenen kantonalen und nationalen Behörden durchgeführt werden wird) sowie verbindliche Kriterien für die Vulnerabilitätsprüfung vorzuschreiben, inklusive zu ergreifender Massnahmen, sollte eine Vulnerabilität festgestellt werden;
- auf die nicht durch übergeordnete Vorgaben gebotene Verschärfung der Meldepflichten in Art. 8 Abs. 2 AsylV 1 zu verzichten, da diese angesichts der abgelegenen Lage vieler Bundesasylzentren nicht realisierbar ist;
- Informationen stets in einer Sprache zu vermitteln, die die betroffenen Personen verstehen, bei Analphabetismus oder geringer Sprachkompetenz visuelle oder mündliche Erklärungen einzusetzen und für Kinder eine altersgerechte Aufbereitung vorzunehmen;
- Korrekturen im Überprüfungsformular zuzulassen, ohne dass dadurch Nachteile in einem allfälligen Asylverfahren entstehen, und dies auch, wenn Antragstellende bereits in einem anderen Mitgliedsstaat einer Überprüfung unterzogen wurden;
- die Überprüfung durch Erlass einer anfechtbaren Verfügung abzuschliessen, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten;
- bei der Unterbringung Mindeststandards bezüglich des Zugangs zu medizinischer Versorgung, Hygiene, Ernährung und der Kommunikation mit Angehörigen zu erfüllen;
- Fachorganisationen und NGOs wirksamen Zugang zu den betroffenen Personen zu gewähren, so wie es die EU-Überprüfungsverordnung 2024/1356 in Art. 8 Abs. 6 vorsieht, und dies in der VEV oder einer anderen Verordnung auch explizit festzuhalten;
- den in der EU-Verordnung vorgesehenen Überwachungsmechanismus auf Verordnungsebene explizit unabhängig und weisungsfrei auszugestalten und mit Zutrittsrechten und Berichtspflichten auszustatten.

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Vernehmlassungsantwort des Flüchtlingsparlaments Schweiz

Winterthur, 10. Oktober 2025

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Das Wichtigste in Kürze	3
3	Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung	4
3.1	Kriterienkatalog für Selbsteintritte	4
3.2	Tonaufnahmen	5
3.2.1	Verzicht der Tonaufnahme im Dublin-Verfahren	5
3.2.2	Entschädigung der Rechtsvertretung.....	6
3.2.3	Anhören der Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren.....	6
3.3	Familie	7
3.4	Vertrauensperson	7
3.5	Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen	8
4	Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung	9
4.1	Datenschutz	9
5	Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung	10
5.1	Sprache	10
5.2	Korrekturen im Überprüfungsformular.....	11
5.3	Regelung der Modalitäten der Gesundheits- und Vulnerabilitätsabklärung.....	11
5.5	Zugewiesenes Zentrum	12
5.6	Festhaltungen.....	12

1 Einleitung

Das Flüchtlingsparlament Schweiz dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme. In der vorliegenden Vernehmlassungsantwort konzentrieren wir uns auf die für uns relevanten Themen. Dass zu einzelnen Punkten keine Stellung genommen wird, ist nicht als Zustimmung zu verstehen. Im September 2020 präsentierte die Europäische Kommission den Entwurf eines neuen EU-Pakts zu Migration und Asyl¹, im Mai 2024 wurde der Pakt nach langen Verhandlungen von EU-Rat und EU-Parlament verabschiedet. Die neuen Regelungen, eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), sollen ab Sommer 2026 angewendet werden und die europäische Asyl- und Migrationspolitik grundlegend reformieren.

Als assoziierter Schengen-/Dublin-Staat ist die Schweiz von dieser Reform ebenfalls betroffen. Sie sieht die vollständige oder teilweise Übernahme bestimmter EU-Verordnungen vor, was Anpassungen der Schweizer Rechtsordnung erforderlich macht. Die vorliegende Vernehmlassung behandelt die daraus resultierenden Anpassungen auf Verordnungsebene, die sich aus dem EU-Pakt zu Migration und Asyl ergeben.

2 Das Wichtigste in Kürze

Im Asyl- und Migrationsbereich braucht es zwingend eine europäische Zusammenarbeit sowie europäische Standards und europäische Lösungen. Das Flüchtlingsparlament Schweiz kritisiert allerdings, dass mit dem EU-Pakt auf Kosten des dringend nötigen Schutzes für Geflüchtete primär massive Verschärfungen eingeführt werden. Auf den Pakt selbst hat die Schweiz keinen Einfluss mehr. Sie sollte indes bei dessen nationaler Umsetzung den vorhandenen Spielraum nutzen.

In Bezug auf die Ordnungsänderungen fordert das Flüchtlingsparlament Schweiz weitere Anpassungen zur Stärkung der Rechte von Schutzsuchenden. Insbesondere soll ein verbindlicher Kriterienkatalog für zwingende Selbsteintritte auf Verordnungsebene eingeführt werden. Ausserdem muss der zusätzliche Aufwand der Rechtsvertretungen im Zusammenhang mit Tonaufnahmen möglichst klein gehalten und entschädigt werden. Weitere Forderungen betreffen das Dublin- und das Screening-Verfahren sowie den Datenschutz.

¹ Wobei einzelne Elemente aus einem gescheiterten Reformvorschlag von 2016 übernommen wurden.

3 Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung

3.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Die Möglichkeit, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, obwohl ein anderer Staat zuständig wäre, bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt. Die Schweiz macht davon jedoch nur restriktiv² Gebrauch. Für eine solidarische Umsetzung des Paktes sowie um Einzelfällen gerecht zu werden, ist eine grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. Das Flüchtlingsparlament Schweiz schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt. Zusätzlich fordert das Flüchtlingsparlament Schweiz zwingende Selbsteintritte der Schweiz in folgenden Konstellationen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den psychischen oder physischen Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als zwölf Monaten widerspricht aus Sicht des Flüchtlingsparlaments dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbseintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn bezüglich des menschenrechtskonformen Umgangs mit Geflüchteten im Zielstaat der Rückführung Zweifel bestehen.
- Wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Ein verbindlicher Kriterienkatalog ist nicht als abschliessend zu sehen, es besteht kein Ausschluss von Fällen, die nicht unter einen Punkt des Kataloges fallen würden. Entsprechend besteht kein Anlass zur Sorge, dass ein verbindlicher Kriterienkatalog dem Einzelfall nicht gerecht werden könnte.³

² 82 Fälle im Jahr 2024, wenn man die Fälle abzieht, die nicht Italien (aufgrund Annahmestopp Italiens), Griechenland oder Ungarn (Überstellung durch die Rechtsprechung eingeschränkt) betrafen.

³ Argumentation Bundesrat, Botschaft Gesetzesänderungen EU-Pakt, S. 64 f.

Vorschlag Flüchtlingsparlament Schweiz:

Art. 29a Abs. 3^{bis} AsylV1 (neu)

Das SEM behandelt das Gesuch auch dann, wenn die Prüfung ergeben hat, dass ein anderer Staat dafür zuständig ist, wenn einer der folgenden Sachverhalte zutrifft:

- a. wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist;**
- b. wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert;**
- c. wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde;**
- d. wenn das in der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert;**
- e. wenn die asylsuchende Person minderjährig ist und keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient;**
- f. wenn bezüglich des menschenrechtskonformen Umgangs mit Geflüchteten im Zielstaat der Rückführung Zweifel bestehen;**
- g. wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.**

Mittels diverser Anpassungen von Fristen in der AMM-VO wird die Bindung der asylsuchenden Person an einen bestimmten Staat verstärkt und verlängert (Beispiele: Art. 29 Abs. 4 AMM-VO zu den abgelaufenen Visa-/Aufenthaltsbewilligungen; Art. 33 AMM-VO zur Verlängerung der Zuständigkeitsdauer von 12 auf 20 Monate). Hier fordert das Flüchtlingsparlament, die individuelle Lebenssituation der Menschen abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen, um stossende Situationen zu vermeiden.

3.2 Tonaufnahmen

Aus Sicht des Flüchtlingsparlaments Schweiz ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen bei der persönlichen Anhörung nach Art. 22 AMMR-VO grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz⁴ zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzerfordernungen Rechnung zu tragen.

3.2.1 Verzicht der Tonaufnahme im Dublin-Verfahren

Dass Asylsuchende das SEM um Verzicht der Tonaufnahme ersuchen können, begrüsst das Flüchtlingsparlament Schweiz. Sie fordert aber, dass im entsprechenden Artikel der AsylV1 ergänzt wird, dass der asylsuchenden Person dadurch kein Nachteil entsteht. Insbesondere darf das Ersuchen um Verzicht der Tonaufnahme nicht als Verletzung der Mitwirkungspflicht gewertet werden.

⁴ Datenschutzgesetz (DSG) vom 25. September 2020, SR 101.

Vorschlag Flüchtlingsparlament Schweiz

Art. 20b^{bis} Abs. 4 AsylV1

Wird auf eine Tonaufnahme verzichtet, weil die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung darum ersucht hat, so hält das SEM dies sowie die entsprechende Begründung schriftlich fest. **Der asylsuchenden Person entstehen dadurch keine Nachteile. Das SEM** erstellt in jedem Fall einen Befragungsbericht.

3.2.2 Entschädigung der Rechtsvertretung

Durch die Modalitäten der Tonaufnahme, die in der AsylV3 geregelt sind, können Rechtsvertretungen Mehraufwände entstehen, insbesondere durch die Verpflichtung, die Tonaufnahmen vor Ort anzuhören. Dieser zusätzliche Aufwand für die Rechtsvertretungen muss entschädigt werden.

Vorschlag Flüchtlingsparlament Schweiz

Art. 20b^{bis} Abs. 5 Asyl1

Die Modalitäten der Tonaufnahme richten sich nach Artikel 11e der Asylverordnung 3 vom 11. August 1997. **Der dadurch anfallende Mehraufwand für die Rechtsvertretung ist vom Bund zu entschädigen.**

3.2.3 Anhören der Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren

Das Flüchtlingsparlament Schweiz versteht Art. 11e Abs. 3 lit. b AsylV3 dahingehend, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen können.

Die in Art. 11e Abs. 4 AsylV3 erwähnte Möglichkeit der Rechtsvertretung, die Tonaufnahme auf Ersuchen vor Ort anhören zu können, ist aus Sicht der Flüchtlingsparlament zu offen formuliert. Ungeachtet der erforderlichen Aufwandsentschädigung (vgl. Ausführungen zu Art. 20b^{bis} Abs. 6 AsylV1) muss aus Sicht der Flüchtlingsparlament klar sein, dass für die Wahl des Ortes für das Anhören einer Tonbandaufnahme die Präferenz der jeweiligen Rechtsvertretung zu beachten ist und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abgewichen werden darf. Alternativ wird die vom Arbeitsort der Rechtsvertretung nächste Stelle benannt.

Vorschlag Flüchtlingsparlament Schweiz:

Art. 11e AsylV3

Abs. 4: Die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung kann darum ersuchen, die Tonaufnahme vor Ort anzuhören. **Wird von diesem Recht Gebrauch gemacht, weist das SEM den von der Rechtsvertretung gewünschten SEM-Standort und Termin zu. Ist dies in begründeten Ausnahmefällen nicht möglich, weist es den Ort mit der kürzesten Anreisezeit und einen Termin mindestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zu.**

Abs. 5: Auf Antrag der Rechtsvertretung wird die Tonaufnahme transkribiert und der Rechtsvertretung bis spätestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zur Verfügung gestellt.

3.3 Familie

Das Flüchtlingsparlament begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» in Art. 2 (8) AMM-VO der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden.⁵ Sie bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen sieht das Flüchtlingsparlament jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht der Schweiz, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

Ebenfalls zu begrüessen sind aus Sicht des Flüchtlingsparlaments die Bestrebungen für raschere Familienezusammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln im EU-Regelwerk ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht des Flüchtlingsparlaments für sämtliche Verfahren zur Familienezusammenführung gelten. Das Flüchtlingsparlament fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienezusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.

Vorschlag Flüchtlingsparlament:

Art. 73c Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (neu)

Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

Das Flüchtlingsparlament fordert, dass die Behörden alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung dessen vornehmen, was «kohärente, nachprüfbar und hinreichend detaillierte» Indizien sind, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich sollten die Behörden relevante Beweise auch nach Ablauf der Fristen akzeptieren, solange noch keine Entscheidung getroffen wurde.

3.4 Vertrauensperson

Aus Sicht der Flüchtlingsparlament muss das Kindeswohl immer die oberste Priorität einer Vertrauensperson sein. Das Flüchtlingsparlament fordert deshalb, diese übergeordnete Prämisse explizit zu erwähnen.

Vorschlag Flüchtlingsparlament:

Art. 88a Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Abs. 3: Die Vertrauensperson muss über Kenntnisse des Ausländerrechts und des Rechts betreffend das Dublin-Verfahren verfügen. Sie begleitet und unterstützt die unbegleitete minderjährige Person

⁵ Entgegen der Auffassung des Bundesrates ist aus Sicht der Flüchtlingsparlament klar, dass die Definitionen des ersten Teils der AMM-VO für die Anwendung der Verordnung relevant sind, um eine einheitliche Umsetzung zu gewährleisten.

bei der Erfassung der Daten in Eurodac sowie im Wegweisungsverfahren unter Einschluss von Verfahren zur Anordnung von Zwangsmassnahmen nach den Artikeln 73-81 AIG. **Priorität für sämtliche Handlungen der Vertrauensperson hat das Kindeswohl.**

3.5 Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf drei Jahre verlängert werden. Diese drei Jahre gelten ab dem Zeitpunkt, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat unterrichtet hat, dass die betreffende Person oder ein Familienangehöriger, der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

Diese Verlängerung der Überstellungsfrist für eine rein administrative Massnahme ist aus Sicht des Flüchtlingsparlaments unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betroffenen Personen nach sich, insbesondere für ihre mentale Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration. Die Verzögerung ist auch aus staatlicher Sicht problematisch, einerseits bleiben Personen sehr lange im Dublin-Verfahren, müssen untergebracht und betreut werden und haben weder Zugang zum Arbeitsmarkt noch zu Integrationsmassnahmen, andererseits gestaltet sich die Bewertung von Asylgründen mit zunehmendem zeitlichem Abstand zu den einschlägigen Ereignissen schwieriger.

Die Gründe für eine Verlängerung werden u. a. um folgende Gründe ausgeweitet:

- Untertauchen der Person oder eines Familienmitgliedes, das zusammen mit der betroffenen Person überstellt werden sollte: Hierbei handelt es sich um eine Ausweitung des bisherigen Grundes des «flüchtig seins» auf Familienangehörige. Obwohl diese Regelung dem grundsätzlich zu begrüssenden Ziel der Wahrung der Familieneinheit dienen soll, sieht das Flüchtlingsparlament diese Ausweitung kritisch. Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass die Annahme von Flüchtigkeit und Untertauchen keinem einheitlichen Massstab folgt. Die in gewissen Fällen übereilig angenommene Meldung des Untertauchens ist kaum rückgängig zu machen und kann zu stossenden Ergebnissen führen, wenn sie ungerechtfertigt erfolgt ist.
- Sich der Überstellung körperlich widersetzen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes.
- Sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich machen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt viel Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes.
- Für die Überstellung erforderliche medizinische Anforderungen nicht erfüllen: Die Bedeutung dieses Tatbestandes ist aus Sicht der Flüchtlingsparlament unklar. Wenn eine Person aufgrund von Krankheit nicht überstellt werden kann, so kann ihr das nicht angelastet werden und eine Verlängerung der Überstellungsfrist und die damit einhergehende Verlängerung des Verfahrens auf bis zu drei Jahre stellt eine ungerechtfertigte Bestrafung einer unverschuldeten Krankheits-situation dar. Es wird in der AMM-VO nicht ausformuliert, ob es sich dabei um eine längerfristige Krankheit oder eine Krankheit im Moment einer vorgesehenen Überstellung handeln soll.

Im Falle einer psychischen Erkrankung erhöht die Verzögerung des Verfahrens die Gefahr eines chronischen Verlaufs.⁶

Die Flüchtlingsparlament sieht die Ausweitung der Tatbestände sowie die Verlängerung des Überstellungszeitraums als wesentliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und kritisiert diese Änderung. Zudem führt die Verlängerung zu Folgeproblemen, was die Beweiserbringung und Erzählung der Fluchtgeschichte anbelangt. Dies liegt weder im Interesse der asylsuchenden Personen noch im Interesse des zuständigen Staates.

Das Flüchtlingsparlament fordert deshalb eine restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert das Flüchtlingsparlament klare und transparente Kriterien auf Verordnungs- oder Weisungsebene für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können.

Zusätzlich wurde die Definition einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer (mutmasslichen) Flucht gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, **fordert das Flüchtlingsparlament eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt das Flüchtlingsparlament an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.**

4 Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

4.1 Datenschutz

Das Flüchtlingsparlament sieht die mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl einhergehende massive Ausweitung der Datenerfassung, Datenspeicherung und Datenverwendung äusserst kritisch. Das vernetzte System der Interoperabilität behandelt schutzsuchende Menschen primär als Sicherheitsrisiko und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte.

Grundsätzlich muss beim Umgang mit schützenswerten Daten besondere Sorgfalt angewendet werden. Die Bekanntgabe von Eurodac-Daten an Staaten, die durch keines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind, stellt für die betroffenen Personen ein zusätzliches Datenschutz-Risiko dar. Das Flüchtlingsparlament fordert, dass die Weitergabe von Daten restriktiv erfolgt und nur die relevanten Daten beinhaltet und die Weitergabe von biometrischen Daten eine Ausnahme darstellt.

⁶ Z. B. Médecins du Monde (MdM), Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia – New trends, observations, challenges and recommendations, 2023, S. 25, aufrufbar unter: <https://shorturl.at/l7i7K>; Hajak, V. L., Sardana, S., Verdeli, H. und Grimm, S., A Systematic Review of Factors Affecting Mental Health and Well-Being of Asylum Seekers and Refugees in Germany. Frontiers in psychiatry, März 2021, aufrufbar unter: <https://pub-med.ncbi.nlm.nih.gov/33815176/>.

Vorschlag Flüchtlingsparlament:

Art. 87e VZAE

Abs. 3 lit. f: **ausschliesslich in begründeten Ausnahmefällen** biometrische Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragen, [...]

Abs. 4: Gleichzeitig mit den biometrischen Daten nach Absatz 3 Buchstabe f dürfen **in begründeten Ausnahmefällen ebenfalls** bekanntgegeben werden:

5 Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren soll der Erstüberprüfung von Ausländer:innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konstellationen im Landesinneren. Bei der Umsetzung in der Schweiz fordert das Flüchtlingsparlament wie in der Vernehmlassung zu den Gesetzesänderungen⁷ dargelegt eine grundsätzliche Anpassung betreffend des Einbezugs des unabhängigen Rechtsschutzes und dessen Entschädigung sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens. Aus Sicht der Flüchtlingsparlament sollten alle Personen – nicht nur unbegleitete minderjährige Asylsuchende – im Screening eine Rechtsvertretung erhalten (Art. 102h AsylG).

5.1 Sprache

Das Flüchtlingsparlament weist generell darauf hin, dass Rechte nur wahrgenommen werden können, wenn die betroffenen Personen sich ihrer Rechte bewusst sind. Entsprechend sollten Informationen immer in einer Sprache vermittelt werden, die die asylsuchende Person am besten beherrscht. Wenn eine Person nicht lesen kann, müssen Informationen im Zweifelsfall mündlich oder visuell übermittelt werden.

Vorschlag Flüchtlingsparlament

Art. 68a Abs. 3 VEV

Die Information in den Absätzen 1 und 2 erfolgt in Papierform oder in elektronischer Form und in einer der betroffenen Person verständlichen Sprache. **Wenn eine Person nicht lesen kann, muss sichergestellt werden, dass sie die relevanten Informationen in verständlicher Form erhält.** Bei minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern erfolgt die Information auf eine kinderfreundliche und altersgerechte Weise, wobei ein Elternteil, ein erwachsener Familienangehöriger oder eine Vertrauensperson einbezogen wird.

⁷ [Vernehmlassungsantwort der SFH vom 14. November 2024](#) zu Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands).

5.2 Korrekturen im Überprüfungsformular

Der asylsuchenden Person dürfen aus den Angaben im Überprüfungsformular keine Nachteile erwachsen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Informationen gemäss Erläuterndem Bericht (S. 37) und Erwägung 32 der Screening-Verordnung so zu verfassen sind, dass sie in einem nachfolgenden Asyl- oder Wegweisungsverfahren einer behördlichen und richterlichen Nachprüfung unterzogen werden können. Das Flüchtlingsparlament fordert deshalb, dass die betroffene Person falsche Angaben im Überprüfungsformular ohne Nachteile korrigieren lassen kann.

Vorschlag Flüchtlingsparlament:

Art. 68d Abs. 3 VEV

Die betroffene Person kann falsche Angaben korrigieren lassen oder verlangen, dass ein entsprechender Vermerk im ausgefüllten Formular angebracht wird, **ohne dass ihr dadurch Nachteile für ihr Verfahren entstehen.**

5.3 Regelung der Modalitäten der Gesundheits- und Vulnerabilitätsabklärung

Das Flüchtlingsparlament fordert, dass die Modalitäten der Gesundheitskontrollen und der Vulnerabilitätskontrollen auf Verordnungsstufe klar und transparent festgelegt werden, damit einheitliche Verfahren und Instrumente geschaffen werden. Geregelt werden sollen insbesondere die zu ergreifenden Massnahmen, wenn ein Behandlungsbedarf oder eine Vulnerabilität festgestellt wird. Das Flüchtlingsparlament schliesst sich dem Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) an, welches vorschlägt, dass bestehende bewährte Praktiken und Leitfäden⁸ zur Ermittlung von Vulnerabilitäten als Grundlage für die Durchführung von Vulnerabilitätskontrollen im Screening dienen sollen.

Entsprechend erarbeitete Abläufe sollen überdies genutzt werden, um die Identifizierung von Schutzbedürftigkeiten auch in den weiteren Verfahren zu verbessern.

5.4 Einheitliche Standards

Je nach Konstellation sind unterschiedliche Behörden des Bundes oder der Kantone für das Screening verantwortlich. Das Flüchtlingsparlament fordert deshalb, dass einheitliche Standards für die Durchführung des Screening-Verfahrens aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes. Um der Gefahr von *Ethnic Profiling* vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinnern nötig.

⁸ Z.B. UNHCR (2016), [Vulnerability screening tool](#), EUAA (2024), IPSN: [Tool for identification of persons with special needs](#).

Vorschlag Flüchtlingsparlament

Art. 68g VEV (neu)

Abs. 1 Die für die Überprüfung zuständigen Behörden werden einheitlich geschult, insbesondere mit Blick auf Vulnerabilitätsabklärungen und das Kindeswohl.

Abs. 2 Das SEM erlässt einen transparenten Kriterienkatalog für ein mögliches Überprüfungsverfahren im Landesinneren.

5.5 Zugewiesenes Zentrum

Im erläuternden Bericht wird erwähnt, dass Personen in der Regel dem nächstgelegenen Zentrum zugewiesen werden. Das Flüchtlingsparlament fordert, diese gemäss dem erläuternden Bericht bestehende Praxis auf Verordnungsebene festzuhalten.

Vorschlag Flüchtlingsparlament

Art. 8 AsylV 1

¹ Meldet sich eine ausländische Person bei einer kantonalen oder eidgenössischen Behörde, so:

- a. nimmt diese deren vollständige Personalien auf;
- b. weist diese sie einem Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder einem kantonal oder kommunal geführten Zentrum nach Artikel 24d AsylG zu und benachrichtigt das Zentrum; und
- c. stellt diese einen Passierschein aus.

1^{bis}: In der Regel erfolgt die Zuweisung an das nächstgelegene Zentrum innerhalb der Asylregion gemäss Art. 1b AsylV1, in der die Person aufgegriffen wurde oder in der sie sich bei einer eidgenössischen oder kantonalen Behörde gemeldet hat. Bei der Zuteilung zu einer Asylregionen werden bestehende Sprachkenntnisse sowie bereits in der Schweiz anwesende Familienmitglieder berücksichtigt.

5.6 Festhaltungen

Ausländer:innen müssen der zuständigen Behörde während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen. Die Behörde kann zur Durchführung der Überprüfung eine kurzfristige Festhaltung anordnen, falls die Asylsuchenden ihre Mitwirkungspflichten verletzen oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen.

Festhaltungen sind aus Sicht des Flüchtlingsparlaments in diesen Situationen unverhältnismässig. Das Flüchtlingsparlament fordert, auf solche zu verzichten.

Der Präsident

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundesrat Beat Jans
Bundeshaus West
3003 Bern

Per E-Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch,

Bern, 5. August 2025

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf das titelerwähnte Vernehmlassungsverfahren und bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die KKPKS stellt zunächst fest, dass die Bestimmungen der Verordnungsvorentwürfe keine Gelegenheit bieten, eine pragmatischere Lösung für die Umsetzung des Überprüfungsverfahrens zu finden. Die bereits auf Gesetzesebene sehr detaillierte Festlegung, räumt auch auf Verordnungsebene keine Möglichkeit für eine zielgerichtetere Umsetzung ein. Diese wurden seitens SEM den Kantonen in Aussicht gestellt und erachten wir für eine praktikable Umsetzung in der Schweiz als zwingend. Die KKPKS erwartet daher vom SEM in den Weisungen diesem Umstand Rechnung zu tragen, und konkrete Lösungsansätze vorzusehen.

Die KKPKS verweist deshalb vollumfänglich auf ihre Stellungnahme vom 12. November 2024 zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) und die darin enthaltenen Anmerkungen. Insbesondere ist sie nach wie vor der Ansicht, dass für die Überprüfung im Hoheitsgebiet die Bestimmungen zur Gesundheitskontrolle, zur vorläufigen Prüfung der Vulnerabilität und zur Bestimmung einer Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige so für die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden nicht umsetzbar sind.

Gleichwohl stellt die KKPKS mit Zufriedenheit fest, dass auf europäischer Ebene Gespräche über die in der Überprüfungsverordnung vorgesehene Gesundheitskontrolle geführt werden. Die KKPKS erwartet vom SEM, dass es sich in diesen Gesprächen einsetzt, um eine Lösung zu finden, deren Umsetzung realistisch ist. Das Ziel muss sein, wie im erläuternden Bericht festgehalten (S. 36), dass die Gesundheitskontrolle nur dann obligatorisch ist, wenn die Person offensichtlich krank ist oder nach einer medizinischen Betreuung verlangt – wie es im Übrigen bereits heute praktiziert wird.



Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten
Conférence des commandantes et des commandants des polices cantonales
Conferenza delle e dei comandanti delle polizie cantonali

Der Präsident

Die KKPKS hat keine weiteren Anmerkungen zu den Vorentwürfen. Sie begrüsst, dass die für das Überprüfungsverfahren erforderlichen Unterlagen (Überprüfungsformular sowie die Informationen zur Überprüfung gemäss Art. 68a VE-VEV) vom SEM zur Verfügung gestellt werden.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Der Präsident

Cocchi
Matteo
95PKHJ

Firmato digitalmente
da Cocchi Matteo
95PKHJ
Data: 2025.08.05
13:31:28 +02'00'

Matteo Cocchi, Kdt Kantonspolizei Tessin

Kopie: Mitglieder der KKPKS, GS KKJPD

Per Mail an
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 13. Oktober 2025

Vernehmlassungsantwort Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU- Migrations- und Asylpakts (Vernehmlassung 2025/7)

Sehr geehrte Damen und Herren

HEKS, das Hilfswerk der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz, bedankt sich für die Gelegenheit Stellung zu nehmen zu den geplanten Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts. HEKS setzt sich seit vielen Jahren für die Rechte von Geflüchteten ein und hat sich auch in der Vergangenheit regelmässig an Vernehmlassungen beteiligt. Wenn HEKS zu einem Punkt keine Stellung bezieht, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Im September 2020 präsentierte die Europäische Kommission den Entwurf eines neuen EU-Pakts zu Migration und Asyl. Im Mai 2024 wurde der Pakt nach langen Verhandlungen von EU-Rat und EU-Parlament verabschiedet. Die neuen Regelungen, eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), sollen ab Sommer 2026 angewendet werden und die europäische Asyl- und Migrationspolitik grundlegend reformieren.

Als assoziierter Schengen-/Dublin-Staat betrifft diese Reform auch die Schweiz. Sie soll einzelne EU-Verordnungen ganz oder teilweise übernehmen. Für die Umsetzung braucht es Anpassungen im Schweizer Recht. HEKS hat sich bereits im Zuge der Vernehmlassung zu den Gesetzesänderungen ausführlich zur Übernahme der einschlägigen Elemente des EU-Paktes zu Migration und Asyl geäussert. Die vorliegende Vernehmlassung betrifft die aus dem EU-Pakt zu Migration und Asyl folgenden Anpassungen im Schweizer Recht auf Verordnungsebene.

HILFSWERK DER EVANGELISCH-REFORMIERTEN KIRCHE SCHWEIZ

Hauptsitz +41 44 360 88 00
Seminarstrasse 28 info@heks.ch
Postfach heks.ch
CH-8042 Zürich IBAN CH37 0900 0000 8000 1115 1



Inhalt

1. Einleitende Bemerkungen	3
2. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung	3
2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte.....	3
2.2 Tonaufnahmen.....	5
2.2.1 Verzicht der Tonaufnahme im Dublin-Verfahren	5
2.2.2 Entschädigung der Rechtsvertretung	5
2.2.3 Anhören der Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren	6
2.3 Familien	6
2.4 Kinder	7
2.4.1 Vertrauensperson	7
2.4.2 Abklärung Kindeswohl	8
2.5 Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen.....	8
3. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung	9
3.1 Abnahme und Auswertung von biometrischen Daten.....	9
3.2 Datenschutz.....	9
4. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung.....	10
4.1 Sprache.....	10
4.2 Korrekturen im Überprüfungsformular	10
4.3 Regelung der Modalitäten der Gesundheits- und Vulnerabilitätsabklärung	10
4.4 Einheitliche Standards	11
4.5 Zuweisung in ein Zentrum	11
4.6 Festhaltungen.....	11



1. Einleitende Bemerkungen

Im Asyl- und Migrationsbereich braucht es aus Sicht von HEKS zwingend eine enge, internationale Zusammenarbeit sowie gesamteuropäische Standards und Lösungen. **Mit dem EU-Pakt werden jedoch primär massive Verschärfungen auf Kosten des dringend nötigen Schutzes für Geflüchtete eingeführt.** Da die Schweiz keinen Einfluss mehr hat auf die Ausgestaltung des Pakts, sollte sie stattdessen bei dessen nationaler Umsetzung den vorhandenen Spielraum zugunsten des Schutzes von Geflüchteten nutzen.

In Bezug auf die Verordnungsänderungen empfiehlt HEKS Anpassungen zur Stärkung der Rechte von Schutzsuchenden. Insbesondere soll ein verbindlicher Kriterienkatalog für zwingende Selbsteintritte auf Verordnungsstufe eingeführt werden. Ausserdem muss der zusätzliche Aufwand der Rechtsvertretungen im Zusammenhang mit Tonaufnahmen möglichst klein gehalten und entschädigt werden. Weitere Empfehlungen betreffen das Dublin- und das Screening-Verfahren sowie den Datenschutz.

2. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung

2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Die Möglichkeit, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, obwohl ein anderer Staat zuständig wäre, wird im neuen Regelwerk explizit weitergeführt. **Die Schweiz macht davon aus Sicht von HEKS jedoch zu wenig Gebrauch.** Für eine solidarische Umsetzung des Paktes sowie um Einzelfällen gerecht zu werden, ist eine grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. **HEKS schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.**

In folgenden Konstellationen erachtet HEKS Selbsteintritte der Schweiz als zwingend:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als



zwölf Monaten widerspricht aus Sicht von HEKS dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.

- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Ein verbindlicher Kriterienkatalog ist nicht abschliessend zu verstehen, es besteht kein Ausschluss von Fällen, die nicht unter einen Punkt des Kataloges fallen würden. Entsprechend besteht kein Anlass zur Sorge, dass ein verbindlicher Kriterienkatalog dem Einzelfall nicht gerecht werden könnte.

Vorschlag HEKS:

Art. 29a Abs. 3^{bis} AsylV1 (neu)

Das SEM behandelt das Gesuch ausnahmsweise auch dann, wenn die Prüfung ergeben hat, dass ein anderer Staat dafür zuständig ist, wenn einer der folgenden Sachverhalte zutrifft:

- a. wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist;
- b. wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert;
- c. wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde;
- d. wenn das in der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert;
- e. wenn die asylsuchende Person minderjährig ist und keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient;
- f. wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Mittels diverser Anpassungen von Fristen in der AMM-VO wird die Bindung der asylsuchenden Person an einen bestimmten Staat verstärkt und verlängert (Beispiele: Art. 29 Abs. 4 AMM-VO zu den abgelaufenen Visa-/Aufenthaltsbewilligungen; Art. 33 AMM-VO zur Verlängerung der Zuständigkeitsdauer von 12 auf 20 Monate). **Dazu empfiehlt HEKS, die individuelle Lebenssituation der Menschen abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen, um stossende Situationen zu vermeiden.**



2.2 Tonaufnahmen

Aus Sicht von HEKS ist die Verwendung von Tonaufnahmen bei der persönlichen Anhörung nach Art. 22 AMMR-VO grundsätzlich zu begrüßen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz (DSG) zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzanforderungen Rechnung zu tragen.

2.2.1 Verzicht der Tonaufnahme im Dublin-Verfahren

Dass Asylsuchende das SEM um Verzicht der Tonaufnahme ersuchen können, begrüsst HEKS. Im entsprechenden Artikel der AsylV1 sollte aber ergänzt werden, dass der asylsuchenden Person dadurch kein Nachteil entsteht. Insbesondere darf das Ersuchen um Verzicht der Tonaufnahme nicht als Verletzung der Mitwirkungspflicht gewertet werden.

Zudem soll in allen Fällen, in denen keine Tonaufnahme erstellt wird, ein Befragungsprotokoll inklusive Rückübersetzung und Unterschrift aller Beteiligten aufgesetzt werden und nicht wie vorgesehen lediglich ein «Befragungsbericht».

Vorschlag HEKS:

Art. 20b^{bis} AsylV1

Abs. 3

Verhindert ein technisches Problem die Tonaufnahme seit mehr als fünf Tagen, so wird auf die Tonaufnahme verzichtet. **In diesem Fall wird die Befragung in einem Protokoll festgehalten.**

Abs. 4

Wird auf eine Tonaufnahme verzichtet, weil die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung darum ersucht hat, so hält das SEM dies sowie die entsprechende Begründung schriftlich fest. **Der asylsuchenden Person entstehen dadurch keine Nachteile. In diesem Fall wird über die Befragung ein Protokoll geführt.**

2.2.2 Entschädigung der Rechtsvertretung

Durch die Modalitäten der Tonaufnahme, die in der AsylV3 geregelt sind, können der Rechtsvertretung Mehraufwände entstehen, insbesondere durch die Verpflichtung, die Tonaufnahmen vor Ort anzuhören. Dieser zusätzliche Aufwand für die Rechtsvertretungen muss entschädigt werden.

Vorschlag HEKS:

Art. 20b^{bis} Abs. 5 Asyl1



Die Modalitäten der Tonaufnahme richten sich nach Artikel 11e der Asylverordnung 3 vom 11. August 1997. **Der dadurch anfallende Mehraufwand für die Rechtsvertretung ist vom Bund zu entschädigen.**

2.2.3 Anhören der Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren

HEKS versteht Art. 11e Abs. 3 lit. b AsylV3 dahingehend, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen können. HEKS hat dies in seiner Vernehmlassung zu den Gesetzesanpassungen empfohlen und begrüsst dies entsprechend.

Die in Art. 11e Abs. 4 AsylV3 erwähnte Möglichkeit der Rechtsvertretung, die Tonaufnahme auf Ersuchen vor Ort anhören zu können, ist aus Sicht von HEKS zu offen formuliert. **Ungeachtet der erforderlichen Aufwandsentschädigung (vgl. Ausführungen zu Art. 20b^{bis} Abs. 5 AsylV1) muss aus Sicht von HEKS klar sein, dass für die Wahl des Ortes für das Anhören einer Tonbandaufnahme die Präferenz der jeweiligen Rechtsvertretung ausschlaggebend ist.**

Aus Sicht von HEKS muss die Tonaufnahme zudem in jedem Fall transkribiert und automatisch den Akten beigelegt werden. Anderenfalls ist die Einhaltung der sehr kurzen Beschwerdefristen nicht zu gewährleisten, insbesondere wenn es zu einer Mandatsniederlegung der ursprünglich mandatierten Rechtsvertretung kommt. **Ohne die Möglichkeit einer vorgängigen Einsicht der Transkription ist das Recht auf eine wirksame Beschwerde aus Sicht von HEKS gefährdet.** Die im erläuternden Bericht erwähnten Gründe, die gegen eine Übermittlung der digitalen Datei sprechen sollen (Aufzeichnung der Stimmen und Aussagen aller an der Befragung Anwesenden) sind im Zusammenhang mit einer (anonymisierten) Transkription nicht nachvollziehbar.

Vorschlag HEKS:

Art. 11e Asylverordnung 3 (AsylV3)

Abs. 4

Die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung kann darum ersuchen, die Tonaufnahme vor Ort anzuhören. **Wird von diesem Recht Gebrauch gemacht, weist das SEM den von der Rechtsvertretung gewünschten SEM-Standort und Termin zu.**

Abs. 5

Die Tonaufnahme wird in jedem Fall transkribiert und den Akten beigelegt.

2.3 Familien

HEKS begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» in Art. 2 (8) AMM-VO der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden. HEKS bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen steht die Schweiz aus Sicht von HEKS im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK in der Pflicht, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.



Ebenfalls zu begrüssen sind aus Sicht von HEKS die Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln im EU-Regelwerk ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht von HEKS für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. HEKS empfiehlt deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auf Verordnungsebene festgehalten werden.

Vorschlag HEKS:

Art. 75a Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) (neu)

Abs. 1

Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

Abs. 2

Wenn die betroffenen Personen aus Gründen, die sie nicht zu verantworten haben, nicht in der Lage sind, formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Test vorzulegen, soll auf Grundlage der vorgebrachten Indizien entschieden werden.

HEKS empfiehlt, dass die Behörden alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung dessen vornehmen, was «kohärente, nachprüfbar und hinreichend detaillierte» Indizien sind, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich sollten die Behörden relevante Beweise auch nach Ablauf der Fristen akzeptieren, solange noch keine Entscheidung getroffen wurde.

2.4 Kinder

2.4.1 Vertrauensperson

Aus Sicht von HEKS muss das Kindeswohl immer die oberste Priorität einer Vertrauensperson sein. HEKS empfiehlt deshalb, diese übergeordnete Prämisse explizit festzuhalten. Im Zweifelsfall muss von der Minderjährigkeit ausgegangen werden und entsprechende Massnahmen müssen veranlasst werden.

Vorschlag HEKS:

Art. 88a Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Abs. 1

In Wegweisungsverfahren kann mit Unterstützung wissenschaftlicher Methoden abgeklärt werden, ob die Altersangabe der betroffenen Person dem tatsächlichen Alter entspricht. Im Zweifelsfall muss die Minderjährigkeit angenommen und entsprechende Massnahmen ergriffen werden.



Abs. 3

Die Vertrauensperson muss über Kenntnisse des Ausländerrechts und des Rechts betreffend das Dublin-Verfahren verfügen. Sie begleitet und unterstützt die unbegleitete minderjährige Person bei der Erfassung der Daten in Eurodac sowie im Wegweisungsverfahren unter Einschluss von Verfahren zur Anordnung von Zwangsmassnahmen nach den Artikeln 73-81 AIG. **Priorität für sämtliche Handlungen der Vertrauensperson hat das Kindeswohl.**

2.4.2 Abklärung Kindeswohl

HEKS schliesst sich der Empfehlung von UNHCR an, dass in Dublin-Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates eine Abklärung des übergeordneten Kindesinteresses von einer Fachperson im Kinderschutz durchgeführt wird, und dass das SEM unter Einbezug von Fachorganisationen Standards für diese Abklärung in einer Weisung festhalten soll.

Vorschlag HEKS:

Art. 7 Asylverordnung 1 (AsylV1)

Abs. 3^{bis}: Die Abklärung des übergeordneten Kindesinteresses in Dublin-Verfahren wird von einer Fachperson im Kinderschutz durchgeführt. Das SEM hält die Standards für diese Abklärung in einer Weisung fest.

2.5 Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu aus verschiedenen Gründen auf drei Jahre verlängert werden. Diese Möglichkeit zur Verlängerung der Überstellungsfrist ist aus Sicht von HEKS unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betroffenen Personen nach sich, insbesondere für ihre psychische Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration. Die Verzögerung ist auch aus staatlicher Sicht unvorteilhaft: Einerseits bleiben Personen sehr lange im Dublin-Verfahren, müssen untergebracht und betreut werden und haben weder Zugang zum Arbeitsmarkt noch zu Integrationsmassnahmen. Andererseits gestaltet sich die Darlegung und Bewertung von Asylgründen mit zunehmendem zeitlichem Abstand zu den einschlägigen Ereignissen wesentlich schwieriger.

HEKS empfiehlt deshalb eine restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, empfiehlt HEKS klare und transparente Kriterien auf Verordnungs- oder Weisungsebene für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können.

Zusätzlich wurde die Definition einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer (mutmasslichen) Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, **empfiehlt HEKS eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt HEKS an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid zusätzlich in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.**



3. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

3.1 Abnahme und Auswertung von biometrischen Daten

Aufgrund der neuen Eurodac-Verordnung wird die Abnahme der biometrischen Daten von Personen ab sechs Jahren vorgesehen, weshalb Art. 6 Abs. 1 AsylV3 entsprechend angepasst werden soll. Es ist jedoch aus Sicht von HEKS nicht nachvollziehbar, weshalb Art. 6 Abs. 2 AsylV3 damit hinfällig wird, wie im Erläuternden Bericht ausgeführt wird. HEKS empfiehlt, dass Art. 6 Abs. 2 AsylV3 nicht aufgehoben, sondern ebenfalls entsprechend angepasst wird. Zudem muss auch hier das Kindeswohl immer an erster Stelle stehen, weshalb die Abnahme der biometrischen Daten immer kinderfreundlich ausgestaltet sein muss und nie mit Zwang verbunden sein darf.

Vorschlag HEKS:

Art. 6 Asylverordnung 3 (AsylV3)

Abs. 2

Von unbegleiteten Kindern unter sechs Jahren werden nur biometrische Daten erhoben, wenn deren Auswertung Rückschlüsse auf ihre Identität zulässt.

Abs. 2^{bis}

Die Abnahme von biometrischen Daten bei Kindern muss altersgerecht ausgestaltet sein und darf nicht unter Zwang erfolgen.

3.2 Datenschutz

HEKS sieht die mit dem EU-Migrations- und Asylpakt einhergehende massive Ausweitung der Datenerfassung, Datenspeicherung und Datenverwendung äusserst kritisch. Das vernetzte System der Interoperabilität behandelt schutzsuchende Menschen primär als Sicherheitsrisiko und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte.

Grundsätzlich muss beim Umgang mit schützenswerten Daten besondere Sorgfalt angewendet werden. Die Bekanntgabe von Eurodac-Daten an Staaten, die durch keines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind, stellt für die betroffenen Personen ein zusätzliches Datenschutz-Risiko dar. HEKS empfiehlt, dass die Weitergabe von Daten restriktiv erfolgt und nur die relevanten Daten beinhaltet, und dass die Weitergabe von biometrischen Daten eine Ausnahme darstellt.

Vorschlag HEKS:

Art. 87e Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Abs. 3 lit. f: in begründeten Ausnahmefällen biometrische Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragen, [...]

Abs. 4: Gleichzeitig mit den biometrischen Daten nach Absatz 3 Buchstabe f dürfen in begründeten Ausnahmefällen ebenfalls bekanntgegeben werden:



4. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

4.1 Sprache

HEKS weist darauf hin, dass Rechte nur wahrgenommen werden können, wenn die betroffenen Personen sich ihrer Rechte bewusst sind. Entsprechend sollten Informationen immer so früh als möglich und in der Sprache vermittelt werden, die die asylsuchende Person am besten beherrscht. Wenn eine Person nicht lesen kann, müssen Informationen im Zweifelsfall mündlich oder visuell übermittelt werden.

Vorschlag HEKS

Art. 68a Abs. 3 Verordnung über die Einreise und die Visumserteilung (VEV)

Die Information in den Absätzen 1 und 2 erfolgt **zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Papierform oder in elektronischer Form und in der Sprache, die die betroffene Person am besten beherrscht. Wenn eine Person nicht lesen kann, muss sichergestellt werden, dass sie die relevanten Informationen in verständlicher Form erhält.** Bei minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern erfolgt die Information auf eine kinderfreundliche und altersgerechte Weise, wobei ein Elternteil, ein erwachsener Familienangehöriger oder eine Vertrauensperson einbezogen wird.

4.2 Korrekturen im Überprüfungsformular

Der asylsuchenden Person dürfen aus den Angaben im Überprüfungsformular keine Nachteile erwachsen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Informationen gemäss Erläuterndem Bericht (S. 37) und Erwägung 32 der Screening-Verordnung so zu verfassen sind, dass sie in einem nachfolgenden Asyl- oder Wegweisungsverfahren einer behördlichen und richterlichen Nachprüfung unterzogen werden können. **HEKS empfiehlt deshalb, dass die betroffene Person falsche Angaben im Überprüfungsformular ohne Nachteile korrigieren lassen kann.**

Vorschlag HEKS:

Art. 68d Abs. 3 Verordnung über die Einreise und die Visumserteilung (VEV)

Die betroffene Person kann falsche Angaben korrigieren lassen oder verlangen, dass ein entsprechender Vermerk im ausgefüllten Formular angebracht wird, **ohne dass ihr dadurch Nachteile für ihr Verfahren entstehen.**

4.3 Regelung der Modalitäten der Gesundheits- und Vulnerabilitätsabklärung

HEKS empfiehlt, dass die Modalitäten der Gesundheitskontrollen und der Vulnerabilitätskontrollen auf Verordnungsstufe klar und transparent festgelegt werden, damit einheitliche Verfahren und Instrumente geschaffen werden. Geregelt werden sollen insbesondere die zu ergreifenden Massnahmen, wenn ein Behandlungsbedarf oder eine Vulnerabilität festgestellt wird. HEKS schliesst sich dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) an, welches vorschlägt,



dass bestehende bewährte Praktiken und Leitfäden zur Ermittlung von Vulnerabilitäten als Grundlage für die Durchführung von Vulnerabilitätskontrollen im Screening dienen sollen.

Entsprechend erarbeitete Abläufe sollen überdies genutzt werden, um die Identifizierung von besonderen Bedürfnissen auch in den weiteren Verfahren zu verbessern.

4.4 Einheitliche Standards

Je nach Konstellation sind unterschiedliche Behörden des Bundes oder der Kantone für das Screening verantwortlich. **HEKS empfiehlt deshalb, dass einheitliche Standards für die Durchführung des Screening-Verfahrens aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes.** Um der Gefahr von *Ethnic Profiling* vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinnern nötig.

Vorschlag HEKS

Art. 68g Verordnung über die Einreise und die Visumserteilung (VEV) **(neu)**

Abs. 1

Die für die Überprüfung zuständigen Behörden werden einheitlich geschult, insbesondere mit Blick auf Vulnerabilitätsabklärungen und das Kindeswohl.

Abs. 2

Das SEM erlässt einen transparenten Kriterienkatalog für das Überprüfungsverfahren im Landesinneren.

4.5 Zuweisung in ein Zentrum

Im Erläuternden Bericht wird erwähnt, dass Personen in der Regel dem nächstgelegenen Zentrum zugewiesen werden. **HEKS empfiehlt, diese gemäss dem Erläuternden Bericht bestehende Praxis auf Verordnungsebene zu ergänzen und festzuschreiben, dass die Anwesenheit von Angehörigen in der Schweiz und besondere Bedürfnisse bei der Zuweisung in ein Zentrum berücksichtigt werden.**

Vorschlag HEKS

Art. 8 Asylverordnung 1 (AsylV1)

Abs 1^{bis}

Bei der Zuweisung werden die Anwesenheit von Angehörigen in der Schweiz und besondere Bedürfnisse berücksichtigt.

4.6 Festhaltungen

Ausländer:innen müssen der zuständigen Behörde während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen. Die Behörde kann zur Durchführung der Überprüfung eine kurzfristige Festhaltung anordnen, falls die Asylsuchenden ihre Mitwirkungspflichten verletzen oder die



Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen.

Festhaltungen müssen dabei der Ausnahmefall sein. **HEKS empfiehlt eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung als *ultima ratio* nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen klaren Kriterienkatalog.**

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Empfehlungen.

Freundliche Grüsse

Walter Schmid
Präsident des Stiftungsrats

Karolina Frischkopf
Direktorin



Freiplatzaktion Zürich, Diererstrasse 59, 8004 Zürich
T 044 241 54 11 – info@freiplatzaktion.ch
IBAN-Nummer: CH77 0900 0000 8003 8582 1

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
Per E-Mail:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

13. Oktober 2025

**Stellungnahme der Freiplatzaktion Zürich
zur Vernehmlassung 2025/7: Verordnungsanpassungen aufgrund der
Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Freiplatzaktion Zürich setzt sich seit 40 Jahren für die Rechte von asylsuchenden und migrierten Menschen ein. Hierzu bieten wir eine professionelle und staatlich unabhängige Rechtsberatung an, tragen rechtliche Missstände in die Öffentlichkeit und engagieren uns in lokalen und nationalen politischen Projekten. Weitere Informationen zu unserer Arbeit finden Sie auf unserer Webseite unter: www.freiplatzaktion.ch.

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	3
2. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO).....	3
<i>2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte</i>	<i>4</i>
<i>2.2 Verlängerung der Überstellungsfristen.....</i>	<i>6</i>
<i>2.3 Tonaufnahmen im Dublin-/AMM-VO-Verfahren.....</i>	<i>11</i>
<i>2.4 Familie und Familienzusammenführung.....</i>	<i>12</i>
<i>2.5 Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige.....</i>	<i>12</i>
<i>2.6 Fazit zu den Empfehlungen zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung.....</i>	<i>12</i>
3. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung.....	13
<i>3.1 Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern</i>	<i>14</i>
<i>3.2 Biometrische Abgleiche und Verifizierung</i>	<i>14</i>
<i>3.3 Datenübermittlung an Drittstaaten.....</i>	<i>15</i>
<i>3.4 Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung.....</i>	<i>16</i>
<i>3.5 Zusammenfassung zu den Empfehlungen zur Eurodac-Verordnung.....</i>	<i>17</i>
4. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung.....	17
<i>4.1 Empfehlungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung.....</i>	<i>18</i>

1. Ausgangslage

Mit der Genehmigung der Bundesbeschlüsse zur Übernahme und Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts hat sich das Parlament vom 26.09.2025 für eine Beteiligung der Schweiz am reformierten Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ausgesprochen. Die Schweiz übernimmt damit zentrale Teile einer historischen Reform, die einseitig auf Abschottung, Inhaftierung und Entrechtung setzt. Gefängnisähnliche Lager an den EU-Ausgangsgrenzen, Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten und massenhafte Datenerfassung – all das wird nun mit Schweizer Zustimmung Realität.

Mit dieser Entscheidung übernimmt die Schweiz fast ausschliesslich repressive Elemente des Pakts. Schon jetzt profitiert sie wie kein anderes Land von diesem System, das Geflüchtete entrechtet und ihre Würde missachtet. Künftig kann sie Geflüchtete wieder bzw. noch leichter nach Italien, Kroatien oder Griechenland ausschaffen, während andere bis zu drei Jahre auf eine Prüfung ihres Asylgesuchs in der Schweiz warten müssen. Der Schutz von Menschen auf der Flucht, eine Orientierung an den Menschenrechten sowie die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen (insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie der Kinderrechtskonvention) drohen dabei auf der Strecke zu bleiben.

Vor diesem Hintergrund fordert die Freiplatzaktion Zürich, dass der Bundesrat auf Ebene der Verordnungsanpassungen weiterhin bestehende Spielräume nutzt und sich dabei stets von den Interessen der Schutzsuchenden leiten lässt. Insbesondere sollte die Schweiz ihr Recht auf Dublin-Selbsteintritte konsequent ausschöpfen – etwa für unbegleitete minderjährige Asylsuchende, kranke Menschen, Familien mit Kindern und Menschen, die im Herkunftsland oder auf der Flucht geschlechtsspezifische oder sexualisierte Gewalt erleben mussten. Insgesamt verlangt die Freiplatzaktion vom Bundesrat:

- eine verbindliche Regelung der Selbsteintritte in Dublin-/AMM-VO-Verfahren;
- einen restriktiven Einsatz der Verlängerung der Überstellungsfristen;
- eine Stärkung des Kindeswohls und der Familieneinheit;
- eine Stärkung des Datenschutzes im Bereich biometrischer Daten;
- einen Einbezug der Überprüfungsphase in den Rahmen der unentgeltlichen Rechtsvertretung.

2. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Mit der Verordnung (EU) 2024/1351 («Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung», AMM-VO) werden die Zuständigkeitskriterien und das Verfahren zur Bestimmung des für ein Asylgesuch zuständigen Staates neu geregelt. Sie ersetzt das bisherige Dublin-System,

hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates, fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

Die AMM-VO bietet der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform erneut den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Die Schweiz hat sich zwar dazu verpflichtet, die Bestimmungen als Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands zu übernehmen. Die AMM-VO bietet jedoch an vielen Stellen Spielräume, die auch auf Verordnungsebene geprüft und genutzt werden müssen, soweit sie nicht über die Entscheide des nationalen Gesetzgebers hinausgehen. Die Freiplatzaktion vertritt daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde und der Grundrechte nutzen sollte – auch auf Verordnungsebene.

2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Mit der AMM-VO werden die Kriterien für die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates dahingehend verschärft, dass der Ersteinreisestaat im Ergebnis in viel mehr Fällen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig sein wird. Dies ergibt sich etwa daraus, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich in den nach den Kriterien zuständigen Staat überstellt werden können, «sofern dies dem Kindeswohl dient». Mit diesen Regelungen wird der Schutz von Familien und unbegleiteten Minderjährigen abgebaut, wodurch bewusst von einer kindeswohlorientierten Praxis abgewichen wird und eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung erfolgt, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich

nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind. Auch die Änderung der Verfahrensregeln, wie etwa die Verkürzung von Fristen bei Aufnahme- Und Wiederaufnahmeersuchen oder die Änderung des Wiederaufnahmegesuchs in eine Wiederaufnahmemitteilung (Art. 41 Abs. 1 AMM-VO) wird laut ECRE zu einer noch höheren Zuständigkeitsquote der Aussengrenzstaaten führen und Familienzusammenführungen aufgrund der kurzen Fristen erschweren. Zudem prognostiziert ECRE vermehrte Konflikte unter den Mitgliedstaaten aufgrund einer Verringerung der Möglichkeiten des angefragten Mitgliedstaates, eine Wiederaufnahmemitteilung anzufechten (ECRE Comments on AMMR, Mai 2024, S. 4, 41-43). In der Konsequenz wird dies zu einer weiteren Überforderung der Asylsysteme der Aussengrenzstaaten beitragen und zu noch mehr Leid an den europäischen Aussengrenzen führen.

Um unmenschliche Schicksale zu verhindern, kann der prüfende Staat Selbsteintritte vornehmen. Sowohl die aktuell noch geltende Dublin-III-Verordnung als auch die neue AMM-VO sehen die Möglichkeit vor, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, selbst wenn gemäss den Bestimmungen ein anderer Staat für diese Prüfung zuständig wäre. Dieser sogenannte Selbsteintritt ist zentral für eine an der humanitären Tradition der Schweiz orientierte Umsetzung des Asylpaktes.

Die Freiplatzaktion fordert daher, auf Verordnungsebene einen verbindlichen Kriterienkatalog festzuschreiben, nach welchem die Schweiz zwingend Selbsteintritte vornimmt. Ein solcher Kriterienkatalog wäre nicht als abschliessend anzusehen, sodass humanitäre Selbsteintritte auch im Einzelfall möglich wären, selbst wenn die Kriterien nicht erfüllt sind.

Zwingende Selbsteintritte sollten insbesondere erfolgen:

- a. Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat.**
- b. Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil systemische Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp verfügt hat oder unter Migrationsdruck steht.**
- c. Bei Anwendung der Verordnung (EU) 2024/1359 im zuständigen Mitgliedstaat.**
- d. Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.**
- e. Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.**
- f. Wenn das in der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert.**
- g. Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet und sie die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann und will.**
- h. Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen.**

i. Wenn die asylsuchende Person im Herkunftsland oder auf der Flucht geschlechtsspezifische oder sexualisierte Gewalt erlitten hat.

Die Freiplatzaktion empfiehlt, diesen verbindlichen Kriterienkatalog wörtlich in die Asylverordnung aufzunehmen (z. B. als Art. 29a Abs. 3bis AsylV 1), damit die Schweiz in der Praxis rechtssicher, transparent und grundrechtskonform agieren kann.

2.2 Verlängerung der Überstellungsfristen

Die AMM-VO verlängert die Überstellungsfristen teils erheblich – gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf maximal drei Jahre. Gleichzeitig weitert sie auch die Gründe aus, die zu einer Verlängerung der Fristen führen können. So wird die Überstellungsfrist nicht nur verlängert, wenn die gesuchstellende Person untergetaucht ist, sondern auch, wenn sie sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt. Insbesondere letzteres Kriterium kann zu Situationen führen, in denen insbesondere schwer kranke asylsuchende Personen unverschuldet in einem jahrelangen Schwebestatus gehalten werden.

Eine Verlängerung der Überstellungsfrist von 6 Monaten auf maximal 36 Monate ist aus unserer Sicht völlig unverhältnismässig und führt zu gravierenden Folgen für die Betroffenen. Sie führt zu psychischen Belastungen und kann Depressionen, Angststörungen und Retraumatisierungen auslösen; sie erschwert die Integration und verhindert z.B. einen frühzeitigen Zugang zum Arbeitsmarkt; sie gefährdet das Familienleben durch lange Trennungen von Angehörigen; und sie erschwert spätere Verfahren, da die Beschaffung von Unterlagen und Beweisen für die Asylgründe umso schwieriger werden, je länger die konkrete Flucht zurückliegt. Die teils unklaren Tatbestände für die Verlängerungen («Untertauchen», «körperliches Widersetzen», «Untauglichmachen», «medizinische Anforderungen») bergen zudem die Gefahr mangelnder Rechtssicherheit.

Die Freiplatzaktion fordert daher:

a. Bei Krankheit konsequent Selbsteintritte vorzunehmen, anstatt die Überstellungsfrist auf drei Jahre auszudehnen.

Die Schweiz ist gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur äusserst restriktiv Anwendung finden. Spital-Aufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen – alles andere würde zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechts auf Zugang zu medizinischer Versorgung führen, weil sich Asylsuchende aus Angst vor der Verlängerung der Überstellungsfrist nicht in medizinische Behandlung geben könnten. Bereits heute ist der

Zugang zu medizinischer Versorgung für Asylsuchende mit vielen Hürden verbunden. Die Schweiz muss in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung und Verschlechterung des Gesundheitszustandes der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.1).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme sowie auch eine Maximalfrist in der AMM-VO darstellt. Es ist ohne weiteres möglich, auch eine kürzere Frist vorzusehen. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahmerichtlinie auf die erheblichen Konsequenzen, die mit der Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff «Flucht» dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind, dass sich der Antragsteller den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»¹

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 19. März 2019, C-163/17) voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist. Entsprechendes ist in der AsylV 1 zu regeln.

b. Konsequente Beachtung der EuGH-Rechtsprechung bei der Auslegung des Kriteriums des Untertauchens.

Es wäre weiter zu regeln, welche Voraussetzungen für die Verlängerung einer Überstellungsfrist auf nationaler Ebene gegeben sein müssen. So wäre insbesondere weiterhin an die EuGH-Rechtsprechung anzuknüpfen, wonach Absicht hinsichtlich der Verhinderung der Überstellung vorliegen muss. Ebenfalls ist es aus unserer Sicht angemessen, sich für die Ausgestaltung an der Rechtsprechung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts zur Verlängerung der Überstellungsfrist nach der Dublin-III-VO gemäss Urteil vom 17.08.2021 (BVerwG (1. Senat), Urt. V. 17.08.2021 – 1 C 51.20, <https://www.bverwg.de/170821U1C1.21.0>) zu orientieren. Es ist im Sinne der einheitlichen Anwendung der AMM-VO die Rechtsprechung anderer Mitgliedsstaaten zur Auslegung des Begriffs des «Flüchtigseins» zu beachten. Die AMM-VO muss einheitlich ausgelegt werden, um eine Zersplitterung des Rechts zu vermeiden und einheitliche Rechtsstandards zu setzen.

¹ RICHTLINIE (EU) 2024/1346

In die AsylV 1 sollten daher folgende, vom EuGH und vom deutschen Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze aufgenommen werden:

1. Im Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vom 19. März 2019, C-163/17, Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland, erklärte dieser, dass Art. 29 Abs. 2 Satz 2 der Dublin-III-VO dahingehend auszulegen sei, dass ein Antragsteller «flüchtig» im Sinne dieser Bestimmung ist, wenn er sich den für die Durchführung seiner Überstellung zuständigen nationalen Behörden gezielt entzieht, um die Überstellung zu vereiteln (Rn. 70). Gemäss dem Urteil müssen in einer Situation, in der die Überstellung nicht durchgeführt werden kann, weil die betreffende Person die ihr zugewiesene Wohnung verlassen hat, ohne die zuständigen Behörden über ihre Abwesenheit zu informieren, **diese Behörden beweisen, dass die Person tatsächlich beabsichtigte, sich ihnen zu entziehen, um ihre Überstellung zu vereiteln** (Rz. 57, 70).
2. Nach der oben erwähnten Rechtsprechung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts darf eine Verlängerung der Überstellungsfrist nur unter strengen Massstäben stattfinden (Rn. 22):

«Entgegen der Auffassung der Beklagten genügt für ein kausales Sichentziehen nicht jedes sich irgendwie nachteilig auf die Durchführbarkeit einer angesetzten Überstellung auswirkende Verhalten des Betroffenen bzw. jedwede vorübergehende Verunmöglichung einer Überstellung. Insbesondere entzieht sich ein Ausländer jedenfalls bei einer zwangsweisen Überstellung regelmässig nicht allein durch ein passives – wenn auch möglicherweise pflichtwidriges – Verhalten (objektiv) dem staatlichen Zugriff. Ist der Vollzugsbehörde der Aufenthalt des Betroffenen bekannt, kann sie eine zwangsweise Überstellung durchführen. Die durch die Abschiebungsanordnung begründete gesetzliche Ausreisepflicht (§ 50 AufenthG i.V.m. § 67 Abs. 1 Nr. 5 und § 34a Abs. 2 Satz 4 AsylG) beinhaltet keine Verpflichtung zur aktiven Mitwirkung an der eigenen Überstellung. Der Ausreisepflichtige kann selbst entscheiden, ob er an einer ihm angebotenen kontrollierten Überstellung mitwirkt oder nicht. Verweigert er seine Mitwirkung, bedarf es einer begleiteten Überstellung, die er passiv dulden muss. Allein der Umstand, dass sich wegen der fehlenden Mitwirkung bzw. Kooperation des Betroffenen, der für eine zwangsweise Überstellung erforderliche Aufwand für die Vollzugsbehörde erhöht und sein Verhalten möglicherweise zu einer Verzögerung führt, weil die Vollzugsbehörde keine Vorsorge für eine begleitete Überstellung getroffen hat, stellt objektiv kein Sichentziehen dar. Der Aufenthalt des Betroffenen ist der Behörde bekannt, und eine Überstellung könnte unter Anwendung unmittelbaren Zwangs jederzeit durchgeführt werden. Damit fehlt es (objektiv) an einem Sichentziehen. Dass der Betroffene (subjektiv) regelmässig in der Absicht handeln dürfte, eine Überstellung zu vereiteln, genügt nicht. Eine Verlängerungsmöglichkeit allein wegen fehlender Mitwirkung des Betroffenen widerspräche nicht nur dem mit den Dublin-Bestimmungen und speziell mit Art. 29 Abs. 1 und 2 Dublin III-VO verfolgten Beschleunigungszwecks (vgl. EuGH, Urteil vom 19. März 2019 – C-163/17, Jawo – Rn. 57 f.), sondern angesichts der erheblichen Folgen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist für

den Betroffenen zeitigt, auch dem Ausnahmecharakter des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Dublin III-VO (Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet vom 25. Juli 2018 - C-163/17 - Rn. 59). Folglich reicht bei einem den zuständigen Behörden bekannten Aufenthalt des Antragstellers grundsätzlich weder dessen Flugunwilligkeit, ein Aufenthalt im offenen Kirchenasyl (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2021 - 1 C 42.20 - NVwZ 2021, 875 Rn. 26 m.w.N.), ein einmaliges Nichtantreffen in der Wohnung oder Unterkunft noch das Nichtbefolgen einer Selbstgestellungsaufforderung für die Annahme, er sei im unionsrechtlichen Sinne flüchtig. Letztere dient lediglich der Erleichterung einer – im nationalen Recht regelmässig vorgeschriebenen – Überstellung mit Verwaltungszwang, in dem sie der Vollzugsbehörde eine zwangsweise Abholung des Ausländers in seiner Unterkunft oder Wohnung erspart. Kommt der Ausländer einer Aufforderung zur Selbstgestellung nicht nach, entzieht er sich damit (objektiv) nicht dem staatlichen Zugriff.» (Rn. 22).

Die Freiplatzaktion fordert, diese Kriterien in der AsylV 1 aufzunehmen und insbesondere festzuhalten, dass eine Verlängerung der Überstellungsfrist nicht erfolgen darf, weil die betreffende Person einen freiwilligen Flug nicht angetreten hat oder nicht genügend mitgewirkt hat. Weder Flugunwilligkeit noch ein einmaliges Nichtantreffen in der Unterkunft oder das Nichtantreten eines Fluges (ohne Widerstand zu leisten) darf zur Verlängerung der Überstellungsfrist führen. Der Text der reformierten EU-Verordnung sieht dahingehend weder eine Änderung in Art. 2 Abs. 7 noch Art. 46 Abs. 2 AMM-VO vor. Entsprechend können die vom EuGH und dem deutschen Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze weiterhin angewendet werden.

c. Verlängerung der Überstellungsfrist nur bei nachweisbar umfassender vorheriger Aufklärung über Kriterien zur Verlängerung der Überstellungsfrist

Eine Verlängerung der Überstellungsfrist darf nur aus Gründen erfolgen, über die die betroffenen Personen nachweisbar und verständlich aufgeklärt worden sind. Da die Verlängerung der Überstellungsfrist mit umfangreichen Konsequenzen und Entrechtungen einhergeht, darf diese nur erfolgen, wenn die betreffende Person auch tatsächlich anders hätte handeln können und sich beim entsprechenden Handeln über die Konsequenzen bewusst war. Bisher ist es jedoch leider so, dass je nach Asylregion und Unterkunft unterschiedliche Regeln gelten. In der einen Region führen bestimmte Verhaltensweisen, wie das angekündigte Übernachten bei Familienmitgliedern, nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist, an anderen Orten schon. Dabei sind die Regelungen für die Betroffenen extrem undurchsichtig und sie verstehen häufig nicht, welches Verhalten zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führt oder nicht. Eine Verlängerung der Überstellungsfrist darf in der Konsequenz nur erfolgen, wenn die betroffene Person klar über die Kriterien und Gründe, welche zur Überstellungsfristverlängerung führen, aufgeklärt worden ist. Regelungen, die einer Person nie kommuniziert worden sind, kann diese naturgemäss nicht einhalten und dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist führen. Eine entsprechende Information an die asylsuchende Person muss dokumentiert und von der Behörde, welche die Überstellungsfrist verlängern will, nachgewiesen werden.

Dies ergibt sich bereits aus Art. 19 Abs. 1 lit. n AMM-VO, sollte jedoch in der AsylV 1 konkretisiert werden.

d. Die Dauer der verlängerten Überstellungsfrist muss an eine Verhältnismässigkeitsprüfung geknüpft werden, welche im Entscheid über die Verlängerung begründet werden muss. Die drei Jahre entsprechen einer Maximalfrist, welche nicht pauschal und ohne Prüfung des Einzelfalls angewendet werden darf. Die Dauer der Verlängerung der Überstellungsfrist muss je nach Einzelfall geprüft und bemessen werden. Dabei sind insbesondere das Recht auf Familie und das Recht auf Gesundheit und medizinische Versorgung zu beachten.

Gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO kann die Überstellungsfrist auf «höchstens drei Jahre» verlängert werden. Damit gibt die AMM-VO eine Maximalgrenze vor, wobei die konkrete Dauer nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen und hierfür das Verhältnismässigkeitsprinzip zu berücksichtigen ist. Dies ergibt sich auch aus dem Sinn und Zweck der Verordnung und in einer Zusammenschau der bisherigen Rechtsprechung des EuGH (bspw. Urteil des EuGH vom 12. Januar 2023 (C-323/21, C-324/21 und C-325/21, ECLI:EU:C:2023:4). Hiernach tragen die Überstellungsfristen entscheidend zur Verwirklichung des im fünften Erwägungsgrund der Dublin-III-VO bzw. (37) Erwägungsgrund der AMM-VO genannten Ziels einer zügigen Bearbeitung der Anträge auf internationalen Schutz bei. Die Überstellungsfristen gewährleisten, dass diese Verfahren ohne unberechtigte Verzögerung durchgeführt werden, und zeugen von der besonderen Bedeutung, die der Unionsgesetzgeber einer raschen Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats beimisst.

Der Unionsgesetzgeber sieht offensichtlich eine Dauer von drei Monaten (Art. 46 Abs. 2 Unterabsatz 2 AMM-VO) als ausreichend für die Organisation und Durchführung einer Überstellung im Dublin-Raum an. Wenn eine Verlängerung der Überstellungsfrist geprüft wird, sollte daher die dreimonatige Frist ab Wiederauftauchen der Person entsprechend Art. 46 Abs. 2 Unterabsatz 2 AMM-VO als Grundsatz gelten. Nur bei besonderen Ausnahmefällen darf eine verlängerte Überstellungsfrist auf über 12 Monate angewandt werden, etwa wenn die Person noch immer unauffindbar ist oder sich besonders renitent zeigte. Für Personen, die lediglich einmalig nicht in der Unterkunft waren oder aus gesundheitlichen Gründen nicht überstellt werden konnten, wäre eine Verlängerung der Überstellungsfrist um mehr als 3 Monate schlicht unverhältnismässig. Zusammenfassend muss in der AsylV1 konkretisiert werden, dass bei der Verlängerung der Überstellungsfrist zwingend eine Verhältnismässigkeitsprüfung hinsichtlich der Dauer zu erfolgen hat, wobei insbesondere das Beschleunigungsgebot sowie die medizinische und familiäre Situation der asylsuchenden Person berücksichtigt werden muss.

e. Information und Gewährung des rechtlichen Gehörs zur Verlängerung der Überstellungsfrist

Da es sich bei der Verlängerung der Überstellungsfrist um eine erhebliche nachteilige Rechtsänderung für die asylsuchende Person handelt, muss zudem zwingend eine Information über die Verlängerung erfolgen und das rechtliche Gehör gewährt werden.

Sollte eine Überstellungsfristverlängerung im Raum stehen, so muss es die Möglichkeit geben, zuvor im Rahmen eines rechtlichen Gehörs gem. Art. 29 Abs. 2 BV Stellung zu nehmen und einen Rechtsbehelf einzulegen. Die betroffene Person muss somit umgehend Kenntnis von der Verlängerung der Überstellungsfrist erhalten. Die asylsuchenden Personen dürfen nicht im Glauben gelassen werden, dass die sechsmonatige Überstellungsfrist noch immer läuft, während diese bereits verlängert worden ist. Entsprechendes muss in der AsylV 1 geregelt werden.

2.3 Tonaufnahmen im Dublin-/AMM-VO-Verfahren

Artikel 22 AMM-VO regelt neu, dass von den bisher «Dublin-Befragung» genannten Anhörungen Tonaufnahmen vorgenommen werden müssen. Die Verwendung von Tonaufnahmen bei den Befragungen kann zur Verfahrenssicherheit beitragen, muss aber grund- und datenschutzrechtlich abgesichert sein. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die Aufnahmen sicher und geschützt und nicht länger als für das Verfahren nötig aufbewahrt werden.

Die Freiplatzaktion weist darauf hin, dass den Antragstellenden durch die Möglichkeit, auf Antrag auf eine Tonaufnahme zu verzichten, keine Nachteile erwachsen dürfen und dies insbesondere nicht als Verstoss gegen die Mitwirkungspflicht ausgelegt werden darf.

Darüber hinaus werfen die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen zu den Modalitäten der Tonaufnahme in Art. 11e E-AsylV 3 Fragen bezüglich des Zugangs zu den Aufzeichnungen für den Rechtsschutz auf. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung sollte als Teil des Akteneinsichtsrechts gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung nur in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in vielen Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetschende zur Einsichtnahme beigezogen werden und erhebliche Wege in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel.

Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hat daher lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht – als Teil des verfassungsmässigen Anspruchs des rechtlichen Gehörs – sollte der Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme der Dublin-Befragung automatisch zusammen mit der Akteneinsicht gewährt werden, indem die Tonaufnahme der Rechtsvertretung rechtzeitig vor Ablauf der Beschwerdefrist auf einem Tonträger analog oder allenfalls über eine sichere Cloud-Lösung digital zur Verfügung gestellt wird – auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren zu erreichen, sollten zudem neu auch Tonaufzeichnungen der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen für Tonbandaufzeichnungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden.

2.4 Familie und Familienzusammenführung

Die Freiplatzaktion begrüsst, dass die AMM-VO den Begriff «Familienangehörige» auch auf Familien ausweitet, die ausserhalb des Herkunftsstaats gegründet wurden. Sie weist jedoch darauf hin, dass Familien, die erst nach der Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, weiterhin nicht berücksichtigt werden. Nach Art. 8 EMRK kann die Schweiz in einzelnen Fällen jedoch verpflichtet sein, auch diese Fälle zu prüfen.

Zudem bestehen in der Praxis erhebliche Beweisprobleme für die Familieneinheit:

- Dokumente sind in Kriegs- und Krisensituationen oft nicht beschaffbar;
- DNA-Tests werden regelmässig unverhältnismässigerweise verlangt, obwohl auch andere Indizien (Fotos, Kontakte, Zeugenaussagen) ausreichen würden.

Die Freiplatzaktion empfiehlt daher, die Beweisregeln explizit zu präzisieren und verhältnismässig auszugestalten, um die Familieneinheit wirksam zu schützen.

2.5 Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige

Die Freiplatzaktion betont, dass das Kindeswohl (Art. 3 KRK) oberste Priorität haben muss. Vertrauenspersonen sind für unbegleitete Minderjährige in Dublin-/AMM-VO-Verfahren essenziell. Ihre Aufgaben umfassen insbesondere:

- Begleitung zu Anhörungen;
- kindgerechte Erklärung der Verfahren;
- Vertretung der Interessen gegenüber Behörden;
- Schutz vor Willkür und Überforderung.

Die Freiplatzaktion empfiehlt, diese Aufgaben explizit in der VZAE zu verankern und die nötigen Qualifikationen klar zu definieren.

2.6 Fazit zu den Empfehlungen zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung

Die AMM-VO ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Die Freiplatzaktion anerkennt den Nutzen einheitlicher Verfahren, betont jedoch, dass die Umsetzung in der Schweiz grund- und menschenrechtlich abgesichert werden muss und die Schweiz die ihr verbleibenden Spielräume im Sinne des Flüchtlingsschutzes nutzen muss.

Die Freiplatzaktion fordert den Bundesrat daher auf, auf Verordnungsebene:

- einen verbindlichen Kriterienkatalog für Selbsteintritte zu verankern und insbesondere Überstellungen von unbegleiteten Minderjährigen auszuschliessen;
- die Kriterien für die Verlängerung der Überstellungsfristen klar zu definieren, die Verlängerungen restriktiv zu handhaben und insbesondere in Krankheitsfällen auszuschliessen;

- die Asylsuchenden nachweisbar und umfassend über die Kriterien zur Verlängerung der Überstellungsfrist zu informieren;
- vor der Überstellungsfristverlängerung das rechtliche Gehör zu gewähren;
- die Dauer der Überstellungsfristverlängerung von einer Verhältnismässigkeitsprüfung abhängig zu machen und im Regelfall von einer Verlängerung um drei Monate ab Wiederauftauchen auszugehen;
- den Rechtsvertretungen einen praktikablen Zugang zu den Tonaufnahmen der Dublin-Befragungen zu gewährleisten;
- Familienzusammenführungen umfassend und grundrechtskonform zu regeln;
- das Kindeswohl bei Vertrauenspersonen auf Verordnungsebene explizit zu verankern.

3. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Die revidierte Eurodac-Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstandes dar und muss von der Schweiz grundsätzlich übernommen werden. Primärer Zweck der Datenbank ist weiterhin die Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates. Neu soll sie jedoch auch dazu dienen, die irreguläre Einwanderung in die EU stärker zu kontrollieren und Weiterreisen innerhalb der EU zu unterbinden.

Die Reform der Eurodac-Datenbank geht zu diesem Zweck mit einer sehr starken Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung einher. Zukünftig werden nicht nur Asylsuchende, sondern auch Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel, abgelehnte Asylsuchende, Personen mit einem temporären Schutzstatus, Resettlement-Fälle sowie Menschen, die aus Seenot gerettet wurden, in Eurodac erfasst. Das Mindestalter für die Erfassung wird von 14 auf sechs Jahre abgesenkt, zudem werden erstmals zahlreiche persönliche Daten für bis zu zehn Jahre gespeichert. Zusätzlich zu den Fingerabdrücken werden künftig auch Gesichtsbilder erfasst.

Diese Neuerungen stellen einen gravierenden Eingriff in die Grundrechte und insbesondere auch in die Kinderrechte dar. Sie bedrohen das Recht auf Datenschutz und Privatsphäre (Art. 8 EMRK, Art. 13 BV) und können zu einer Stigmatisierung von Schutzsuchenden als Sicherheitsrisiko führen. Die geplante Interoperabilität mit weiteren EU-Datenbanken (SIS, VIS, EES, ETIAS) verstärkt diesen Effekt und unterminiert den Grundsatz, dass Schutzsuchende primär als Rechtsträger und nicht als Gefahrenquelle betrachtet werden sollten.

Zahlreiche Umsetzungsfragen der Eurodac-Reform, insbesondere bezüglich des Zugangs für Strafverfolgungsbehörden zu den in Eurodac gespeicherten Daten, sind aktuell noch

offen und werden vom Bundesrat erst in einer zweiten Phase im Jahr 2026 mit Hilfe einer neuen bundesrätlichen Eurodac-Verordnung geklärt. Bezüglich der aktuellen Verordnungsanpassungen nimmt die Freiplatzaktion zu folgenden Aspekten Stellung:

- Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern;
- Biometrische Abgleiche und Verifizierung durch Fingerabdruck- und Gesichtsbild-Expert*innen;
- Datenübermittlung an Drittstaaten;
- Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung und Löschung ihrer Daten.

Die Freiplatzaktion weist darauf hin, dass der Ausbau von Erhebung, Speicherung, Abgleich und Interoperabilität tief in diverse Grundrechte eingreift (informationelle Selbstbestimmung, Privatsphäre, Kinderrechte, Recht auf ein faires Verfahren) und daher enge Schutzvorkehrungen in der schweizerischen Umsetzung erfordert.

3.1 Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern

Die Eurodac-Verordnung senkt die Altersgrenze für die biometrische Erfassung von Kindern von bisher 14 Jahren neu auf 6 Jahre ab. Die Freiplatzaktion begrüsst, dass der Bundesrat darauf verzichtet hat, auch die biometrische Erfassung von noch jüngeren Kindern zu erlauben und dies in Art. 6 Abs. 1 AsylV 3 explizit festgehalten wird. Darüber hinaus spricht sie sich jedoch für weitergehende Schutzmechanismen für diese Gruppe besonders verletzlicher Personen aus, die über die in Art. 88a der VZAE genannten Massnahmen hinausgehen.

So sollten nicht nur die rechtlichen und pädagogischen Qualifikationen der Vertrauenspersonen präziser bestimmt werden, sondern auch ihre Rolle bei der Sicherstellung eines niederschweligen Zugangs zu Berichtigungs- und Lösungsverfahren für Minderjährige erwähnt werden. Ausserdem sollte Minderjährigen für die biometrische Erfassung neben einer Vertrauensperson auch eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite gestellt werden.

Daneben spricht sich die Freiplatzaktion bezüglich Minderjähriger insgesamt für eine möglichst enge Zweckbindung der Datenerfassung, für restriktive Zuweisung von Zugriffsrechten, für eine detaillierte Protokollierung und Benachrichtigung sowie für eine schnellstmögliche Löschung der erfassten Daten nach Wegfall ihres Verwendungszweckes aus.

3.2 Biometrische Abgleiche und Verifizierung

Biometrische Abgleiche (sowohl von Fingerabdrücken als auch von Gesichtsbildern) erhalten im erweiterten Eurodac-System eine zentrale Rolle, da sie neu auch mit

Personendaten verknüpft sind. Umso wichtiger ist ein sorgsamer und nach Möglichkeit wenig bis gar nicht automatisierter Umgang mit ihnen. Dadurch, dass in Zukunft auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falsch-positiven Treffern signifikant an. Die Freiplatzaktion begrüsst daher, dass Treffermeldungen, die allein auf Gesichtsbilddaten beruhen, in jedem Fall manuell überprüft werden müssen.

Gleichzeitig sollten auch an Abgleiche, die auf Fingerabdrücken beruhen, sehr hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden. Da automatisierte biometrische Abgleiche generell nicht die «Identität» zweier Datensätze bestätigen können, sondern immer nur eine auf Wahrscheinlichkeitsrechnung beruhende und von variablen Schwellenwerten abhängige Aussage über den Grad ihrer Ähnlichkeit treffen, empfiehlt die Freiplatzaktion, dass weiterhin auch alle auf Fingerabdrücken beruhende Treffer manuell überprüft werden. Sollte dies nicht praktikabel sein, sind die unteren Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-negativen Treffern) möglichst niedrig und die oberen Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-positiven Treffern) möglichst hoch anzusetzen.

Bezüglich der Qualifikation der Biometrie-Expert*innen empfiehlt die Freiplatzaktion, einen anerkannten und überprüfbaren Fachausweis vorauszusetzen und das Personal regelmässig zu schulen und zu prüfen. Für den Fall von substantiell bestrittenen Treffern müssen zudem die Beschwerde- und Berichtigungsmöglichkeiten, samt Fristen, Dokumentationspflichten und Rechtsmittelweg, klar geregelt sein.

3.3 Datenübermittlung an Drittstaaten

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der bisher geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die bis vor kurzem geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmten, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtlichen Schranken werden mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter in Art. 50 Abs. 3 und 5 der neuen Eurodac-Verordnung geregelten Bedingungen zum Zweck der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Diese Neuerung steht in einem direkten Spannungsverhältnis zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere zur Flüchtlingskonvention und dem darin verankerten Non-Refoulement-Prinzip (Art. 33 FK). Es besteht eine reale Gefahr, dass durch eine solche Datenweitergabe verfolgungsrelevante Informationen an Herkunftsstaaten gelangen, was zu (weiterer) Repression und Verfolgung führen kann. Aktuell verweist die geplante Regelung in Artikel 6d AsylV 3 und Artikel 87e VZAE lediglich auf Art. 50 Eurodac-Verordnung, ohne jedoch den völkerrechtlichen Rahmen, insbesondere das Non-Refoulement-Gebot, explizit zu nennen oder rechtlich verbindlich zu verankern. Daher schlägt die Freiplatzaktion vor, die Bestimmungen präziser zu fassen und einen Vorbehalt zugunsten der Flüchtlingskonvention aufzunehmen.

Über die grundrechtlichen Probleme hinaus gehen mit der Neuerung auch einschneidende datenschutzrechtliche Gefahren einher, die im vorliegenden Verordnungsentwurf nicht adäquat adressiert werden. Zum einen fällt durch die Eurodac-Revision die bisher nötige Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten weg. Ebenso ist keine Verhältnismässigkeitsprüfung mehr vorgesehen. Beides sollte aus Sicht der Freiplatzaktion in den revidierten Art. 6a bis 6d AsylV 3 ergänzt und dabei insbesondere festgehalten werden, dass die Schweiz auf eine Übermittlung von Daten an Drittstaaten abzieht, wenn diese nicht ein der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten.

Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergegeben werden können. Stattdessen sollten sie zusätzlich konkret informiert werden, wenn dies akut geplant ist. Dazu sollte ihnen zudem eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden und sie über die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel informiert werden.

Zu guter Letzt würde es die Freiplatzaktion begrüßen, wenn in den Artikeln der AsylV 3 zur Bekanntgabe von Personendaten an einen Nicht-Dublin-Staat auch eine Aufsicht des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) festgehalten würde, ähnlich wie sie in Art. 11d E-AsylV 3 bezüglich der Bearbeitung von Daten in Eurodac enthalten ist.

3.4 Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung

Bezüglich der Rechte der von einer Datenerfassung, -bearbeitung und -weitergabe in Eurodac betroffenen Personen auf Auskunft über ihre Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung und Löschung verweist der Entwurf der AsylV 3 in Art. 11b und 11c auf das Datenschutzgesetz vom 25. September 2020 sowie auf die Bestimmungen in Art. 43 der Eurodac-Verordnung.

Dadurch bleibt jedoch die Frage offen, ob das Recht auf Auskunft sowie auf Berichtigung, Ergänzung und Löschung von Daten auch effektiv ausgeübt werden kann, insbesondere von Minderjährigen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem oft nicht kennen. Unklar bleibt zudem, ob die Betroffenen auch informiert werden, wenn und wo es bei den automatisierten Abfragen der Datenbank Treffer gegeben hat, die ihre Person betreffen, dass also auf ihre Daten zugegriffen und/oder sie bearbeitet wurden.

Insbesondere sollten sie zudem über die Weitergabe von Daten, u.a. an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 3.3.), informiert werden und dabei Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten. Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Auch sollte ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.

Im erläuternden Bericht wird zudem erwähnt, dass bei Eurodac-Erfassungen vorhandene Informationen aus dem ZEMIS oder eRetour beigezogen werden. Auch diesbezüglich rät die Freiplatzaktion zu Daten-Sparsamkeit und empfiehlt, die entsprechenden Prozesse klar zu definieren, jede Zweitverwendung zu protokollieren und zu begründen sowie den Betroffenen eine Prüfung und Widerspruch gegen sachfremde Beizüge zu ermöglichen.

3.5 Zusammenfassung zu den Empfehlungen zur Eurodac-Verordnung

Die Eurodac-Datenbank ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Die Freiplatzaktion betont jedoch die Gefahren, die aus der massiven Ausweitung der Datenbank erwachsen. Um eine grund- und datenschutzrechtliche Umsetzung der Eurodac-Revision in der Schweiz zu gewährleisten, empfiehlt die Freiplatzaktion insbesondere, dass:

- die biometrische Erfassung von Minderjährigen kinder- und datenschutzrechtlich flankiert und auf ein Mindestmass beschränkt wird;
- biometrische Treffer weitestgehend manuell verifiziert werden und dabei hohe Qualitäts- und Qualifizierungsstandards vorausgesetzt werden;
- auf eine Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten möglichst verzichtet wird, oder diese einer Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen und nur durchgeführt wird, wenn Drittstaaten ein mit der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten;
- der EDÖB nicht nur eine aktive Rolle in der Aufsicht der Datenverarbeitung in Eurodac einnimmt, sondern auch bei der Weitergabe an Drittstaaten;
- betroffene Personen möglichst transparent, zeitnah und in einer ihnen verständlichen Sprache über sämtliche Schritte der Datenverarbeitung und -weitergabe informiert werden und ihre Rechtsansprüche auch effektiv wahrnehmen können.

4. Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Mit der Überprüfungsverordnung (EU) 2024/1356 führt die EU ein neues, einheitliches Verfahren zur Identitäts- und Sicherheitsüberprüfung an den Aussengrenzen ein, das auch von der Schweiz als Schengen-assoziierter Staat zu übernehmen ist. Ziel ist die rasche Abklärung von Identität, Gesundheits- und Sicherheitsaspekten, bevor über die Zuweisung zu einem Asyl-, Rückkehr- oder anderen Verfahren entschieden wird. Laut erläuterndem Bericht zur Verordnungsanpassung wird die Überprüfungsverordnung in der Schweiz ab Juni 2026 zur Anwendung kommen. Sie wird insbesondere über Änderungen der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung VEV (Art. 68a-68f) und punktuell über Änderungen der AsylV 1 sowie des AIG umgesetzt.

Die Freiplatzaktion betont, dass die Überprüfungsverordnung tief in die Grundrechte eingreift – insbesondere Freiheitsrechte, Zugang zum Verfahren, Rechtsschutz und Datenschutz – und daher in der Schweiz nur unter klaren Schutzvorkehrungen umgesetzt werden sollte.

Da mit der Überprüfungsverordnung auf EU-Ebene ein Instrument geschaffen wurde, das faktisch auf eine kurzzeitige Inhaftierung hinausläuft, weist die Freiplatzaktion darauf hin, dass nach Art. 5 EMRK jeder Freiheitsentzug notwendig und verhältnismässig sein muss. Die Freiplatzaktion begrüsst dementsprechend, dass der Bundesrat die vorgesehene Dauer der Überprüfung im Inland von möglichen sieben Tagen auf 72 Stunden verkürzt hat. Dies betrifft jedoch nicht die Überprüfungen an den Grenzen und den Flughäfen. Ausserdem kann auch eine Festhaltung von drei Tagen zu einer hohen Belastung der Betroffenen führen. Die Praxis zeigt, dass selbst kurze Inhaftierungen schwerwiegende psychische Folgen haben können, insbesondere für traumatisierte Personen, Kinder und vulnerable Gruppen. Dass die Überprüfung unter einer «Fiktion der Nicht-Einreise» vorgenommen wird, darf zudem nicht zu einer Entrechtung der Betroffenen führen. Die Grundrechte müssen auch während der Überprüfung gewahrt bleiben.

4.1 Empfehlungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Die Freiplatzaktion empfiehlt daher:

- die Dauer aller Überprüfungsverfahren im Inland, an der Grenze und an den Flughäfen auf höchstens 72 Stunden zu beschränken;
- eine mögliche Festhaltung nur als ultima ratio einzusetzen und innert 48 Stunden einer richterlichen Überprüfung zu unterziehen;
- nicht nur minderjährigen Asylsuchenden, sondern allen betroffenen Personen ab Beginn des Überprüfungsverfahrens eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen;
- einheitliche Standards für die Überprüfung (die von verschiedenen kantonalen und nationalen Behörden durchgeführt werden wird) sowie verbindliche Kriterien für die Vulnerabilitätsprüfung vorzuschreiben, inklusive zu ergreifender Massnahmen, sollte eine Vulnerabilität festgestellt werden;
- auf die nicht durch übergeordnete Vorgaben gebotene Verschärfung der Meldepflichten in Art. 8 Abs. 2 AsylV 1 zu verzichten, da diese angesichts der abgelegenen Lage vieler Bundesasylzentren nicht realisierbar ist;
- Informationen stets in einer Sprache zu vermitteln, die die betroffenen Personen verstehen, bei Analphabetismus oder geringer Sprachkompetenz visuelle oder mündliche Erklärungen einzusetzen und für Kinder eine altersgerechte Aufbereitung vorzunehmen;

- Korrekturen im Überprüfungsformular zuzulassen, ohne dass dadurch Nachteile in einem allfälligen Asylverfahren entstehen, und dies auch, wenn Antragstellende bereits in einem anderen Mitgliedsstaat einer Überprüfung unterzogen wurden;
- die Überprüfung durch Erlass einer anfechtbaren Verfügung abzuschliessen, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten;
- bei der Unterbringung Mindeststandards bezüglich des Zugangs zu medizinischer Versorgung, Hygiene, Ernährung und der Kommunikation mit Angehörigen zu erfüllen;
- Fachorganisationen und NGOs wirksamen Zugang zu den betroffenen Personen zu gewähren, so wie es die EU-Überprüfungsverordnung 2024/1356 in Art. 8 Abs. 6 vorsieht, und dies in der VEV oder einer anderen Verordnung auch explizit festzuhalten;
- den in der EU-Verordnung vorgesehenen Überwachungsmechanismus auf Verordnungsebene explizit unabhängig und weisungsfrei auszugestalten und mit Zutrittsrechten und Berichtspflichten auszustatten.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen,

Corinne Reber

MLaw LL.M. Rechtsanwältin, Co-Geschäftsleitung
Freiplatzaktion Zürich / Rechtsarbeit Asyl und Migration

Eidgenössisches Departement für Polizei und Justiz EJPD
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
CH-3000 Bern

Geht elektronisch an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 13. Oktober 2025

Vernehmlassung 2025/7: Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (nachfolgend: FIZ) bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die FIZ arbeitet seit rund 40 Jahren zum Thema Menschenhandel. Zu ihrem Angebot gehört u.a. die Abteilung Opferschutz Menschenhandel (OM), in dem jährlich ca. 350 Opfer von Menschenhandel beraten und stationär in Schutzunterkünften untergebracht werden. Eine Zielgruppe von OM sind Betroffene von Menschenhandel im Asylbereich. Im Zeitraum von 2019-2024 hat die FIZ rund 300 Opfer von Menschenhandel, die sich in der Schweiz in einem Asylverfahren befanden, beraten und unterstützt. Die Erfahrungen mit dieser Zielgruppe haben gezeigt:¹ Alle Faktoren, welche Betroffene von Menschenhandel vulnerabel machen, sind bei asylsuchenden Opfern nochmals deutlich akzentuiert. Die fehlenden sicheren und legalen Migrationswege sind einer der grössten Risikofaktoren, um (erneut) Opfer von Ausbeutung und Gewalt zu werden. Auch die Einführung des beschleunigten Asylverfahrens hat sich für diese Zielgruppe als besonders problematisch erwiesen, weil die nötigen Abklärungen zum

¹ Für eine vertiefte Übersicht der Erkenntnisse sowie detaillierte Fallgeschichten siehe: «FIZ Projektbericht. Endlich in Sicherheit? Betroffene von Menschenhandel im Schweizer Asylsystem», 2024. Abrufbar unter: https://www.fiz-info.ch/images/content/FIZ_Asylbericht_dt_digital_240709.pdf.

Tatbestand sowie den nötigen Schutzmassnahmen innerhalb der kurzen Fristen kaum möglich sind. Entgegen Versprechungen vor Einführung des beschleunigten Verfahrens, dass solch komplexe Fälle ins erweiterte Verfahren überführt werden würden, befindet sich der Grossteil von Opfern von Menschenhandel standardmässig im Dublin-Verfahren –es gab keine humanitären Selbsteintritte explizit aufgrund von Menschenhandel bei unseren Klient*innen. Die Praxis macht deutlich: Die Einhaltung der Fristen und Abläufe des Asylverfahrens, insbesondere aber auch eine strikte Anwendung des Dublin-Verfahrens aufgrund von politischem Druck werden klar höher gewichtet als die Schutzpflichten gegenüber Opfern von Menschenhandel. Dies hat der Schweiz jüngst auch Rügen des Frauenrechtsausschusses CEDAW eingebracht: In gleich drei Urteilen² wird der Schweiz vorgeworfen, dass es nicht rechtens war, dass sie Opfer von Menschenhandel, sexualisierter und/oder geschlechtsspezifischer Gewalt, ohne vorher ein individualisiertes, trauma-sensibles und geschlechts-sensibles Risk-Assessment über das reale Risiko von einer Re-Traumatisierung durchzuführen, in das Dublin-Land Italien, resp. ins Rückübernahmeland Griechenland zurückführen wollte.³

Die FIZ ist deshalb über die geplanten Änderungen, die im Rahmen des EU-Migrations- und Asylpakts zur Übernahme in der Schweiz vorgeschlagen sind, alarmiert und entsetzt. Der Mangel an flankierenden Massnahmen und die fehlende Priorisierung von Schutzpflichten wird mit den geplanten Änderungen dazu führen, dass der Zugang zu Schutz für geflüchtete Personen nochmals massiv erschwert wird – auch in der Schweiz. Die vorgeschlagenen Änderungen begünstigen Menschenhandel, Ausbeutung und Gewalt auf der Flucht und innerhalb Europas zusätzlich und stehen jüngsten Gerichtsurteilen des UNO Frauenrechtsausschusses CEDAW diametral entgegen.

Im Folgenden werden wir auf einzelne, besonders problematische Aspekte der geplanten Änderungen eingehen und zeigen anhand eines Fallbeispiels auf, wie sich diese für Betroffene von Menschenhandel, die sich im Asylverfahren befinden, auswirken würde. In einem zweiten Teil nehmen wir spezifisch Bezug auf einzelne Gesetzesänderungen und Anpassungen.

Detaillierte Bemerkungen

Fallbeispiel Malaika⁴

„Aber wir waren immer zusammen. Wir sind doch Schwestern. Weshalb muss sie nun nach Kroatien zurück und ich nicht?“, fragte uns Juma verzweifelt. Zu Malaika gab es einen Eurodac-Treffer im System in Kroatien. Zu Juma nicht. Im Falle von Malaika bedeutet das, dass sie in eine Notunterkunft kommt, in der sie auf ihre Ausschaffung warten muss. Malaika wurde bereits nach dem ersten Beratungsgespräch in der FIZ an unsere hauseigene Psychiaterin verwiesen. Sie äussert mehrmals Suizidgedanken. Sie kommt in die Psychiatrische

² Urteil CEDAW/C/WG/62/DR/172/2021, CEDAW/C/91/D/169/2021 und CEDAW/C/91/D/171/2021.

³ Siehe dazu auch den ausführlicheren dazugehörigen Standpunkt der FIZ dazu, abrufbar unter: www.fiz-info.ch.

⁴ Alle Namen sind anonymisiert.

Klinik, wird wieder entlassen und kommt zurück in die Notunterkunft. Der Brief der Psychiaterin, obschon dem SEM und dem Migrationsamt angekündigt, wird nicht abgewartet. Darin steht: Malaika ist weiterhin stark suizidal, bei einer Ausschaffung nach Kroatien besteht akute Selbstmordgefahr. Doch während der Brief im Morgengrauen im Postverteilzentrum sortiert wird, sitzt Malaika bereits im Flugzeug nach Kroatien. Ebenfalls nicht berücksichtigt wird: Die Überstellungsfrist war eigentlich bereits abgelaufen. Die Schweiz hätte aufgrund der verstrichenen sechs Monate bereits selber auf das Asylgesuch eintreten und Malaika nicht nach Kroatien schicken, sondern sie gemeinsam mit ihrer Schwester das erweiterte Asylverfahren in der Schweiz durchlaufen lassen müssen.

1. Die geplante Unterbringungspolitik an der EU-Aussengrenze und ihre Auswirkungen auf vulnerable Personen

Die Erfahrung aus der Beratung zeigt, dass ein Teil der Klient*innen erst an der EU-Aussengrenze Opfer von Menschenhandel oder Ausbeutung geworden ist. Das Risiko ist dort besonders hoch, wo die Aufnahmesysteme überlastet sind, wie in Griechenland und in Italien. Die dortigen Zustände, der fehlende Schutz und mangelnde Unterstützung haben dazu geführt, dass sie aus schierer Not, z.B. weil sie auf der Strasse leben mussten und nichts zu essen mehr hatten besonders vulnerabel für Ausbeutung waren (siehe hierzu auch oben erwähnte CEDAW-Urteile⁵). Andere wurden in den Massenlagern in Bulgarien oder Kroatien von Zentrums- und Sicherheitspersonal belästigt, geschlagen und missbraucht. Auch Minderjährige. Auch Malaika.

Die dortigen Zustände sind bekannt, der Ansatz von Massenlagern an den Aussengrenzen Europas ist klar gescheitert. Dennoch setzt der Pakt darauf, genau diese Praxis fortzuführen und sogar noch zu intensivieren. Solche Lager sind verheerend: Eine Unterbringung und Begleitung, wie Betroffene von Menschenhandel es bräuchten und ihnen rechtlich zustehen würde⁶, ist unmöglich. Nicht selten wird zudem von Mitarbeitenden der Camps Gewalt an Geflüchteten ausgeübt. Die Gewaltopfer können sich an niemanden wenden.

Die Vorgaben bezüglich allfälligen Vulnerabilitätsscreenings sind zu vage formuliert. Es wird nicht präzisiert, nach welchen Kriterien die Vulnerabilitätsprüfung erfolgen soll.⁷ Den einzelnen Staaten wird damit sehr viel Spielraum gelassen bei der Umsetzung. Für die Schweiz müssen die CEDAW-Urteile⁸ diesbezüglich unbedingt einen Minimal-Rahmen darstellen. Die bereits grossen Unterschiede bei der Umsetzung von Menschenrechten in den verschiedenen EU-Ländern wird damit weiter akzentuiert, zu Ungunsten der Rechtsgleichheit von Geflüchteten. Das angedachte System verstärkt den

⁵ Urteil CEDAW/C/WG/62/DR/172/2021, CEDAW/C/91/D/169/2021 und CEDAW/C/91/D/171/2021; Standpunkt der FIZ dazu: www.fiz-info.ch.

⁶ Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel (EKM)-Art. 12

⁷ Vgl. Stellungnahme der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF) zum Referent*innenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zur Reform des Europäischen Asylsystems, Oktober 2024. Abrufbar unter: https://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2024/10/Stellungnahme_GEAS_Verbaende_BAfF_20241021.pdf. Für die Situation in der Schweiz siehe diese Stellungnahme, S. 16.

⁸ CEDAW/C/WG/62/DR/172/2021, CEDAW/C/91/D/169/2021 und CEDAW/C/91/D/171/2021.

Druck auf alle Länder, die sich an der EU-Aussengrenze befinden. Dass manche dieser Staaten die Ressourcen für die proportional deutlich höhere Zahl Geflüchteter, die sie unterbringen und zu versorgen haben, nicht aufbringen werden, wird sich negativ auf die Asylsuchenden vor Ort auswirken. Dies ist umso verheerender, als dass zwar von einer Solidarität unter den Mitgliedstaaten gesprochen wird, diese jedoch nicht verbindlich genug geregelt ist. Unter den zu erwartenden prekären Zuständen wird die Vulnerabilität von verletzlichen Gruppen und damit die Ausbeutungsgefahr exponentiell zunehmen.

2. Unterbindung von Weiterreisen innerhalb Europas

Malaika hat im Auffanglager in Kroatien Schreckliches erlebt. Mit der neuen Regelung wäre es für sie noch schwieriger gewesen, Kroatien zu verlassen und weiterzureisen: Das Weiterreisen innerhalb Europas soll stärker bestraft und die Zuständigkeit von Ersteintrittsländern an den Aussengrenzen von 12 auf 20 Monate erhöht werden. In der Theorie sollte der Aufenthalt in den Lagern rund 6 Monate dauern und in dieser Zeit Screening, Grenzverfahren und Rückkehrgrenzverfahren durchgeführt werden.⁹ Es ist jedoch absehbar, dass sich diese Fristen aufgrund verschiedener Verzögerungen in die Länge ziehen werden – und somit der Aufenthalt in den Lagern deutlich länger dauert. Bereits heute ziehen sich auch beschleunigte Verfahren deutlich in die Länge, es ist also nicht zu erwarten, dass sich bei einer erneuten Beschleunigung etwas daran ändern wird. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die Kapazitätsgrenzen der Auffanglager vielerorts überschritten und die Zustände für die einzelnen Geflüchteten noch unhaltbarer werden. Weshalb unter diesen Voraussetzungen die Weiterreise innerhalb Europas noch stärker sanktioniert werden soll, ist schlicht nicht nachvollziehbar und stossend.

3. Verlängerung der Überstellungsfrist – monatelanger Aufenthalt in der Notunterkunft

Schafft es dennoch eine Person, die Lager an den Aussengrenzen zu verlassen, in die Schweiz einzureisen und hier einen Asylantrag zu stellen, heisst das noch lange nicht, dass sie auch hier ein Asylgesuch durchlaufen darf. So geschah es auch bei Malaika, die trotz des Erlebten und ihrer grossen Vulnerabilität als Opfer von Menschenhandel zuerst in eine für vulnerable Personen höchst ungeeignete Notunterkunft kam und danach nach Kroatien zurückgeschafft worden ist.

Die Schweiz wurde dieses Jahr von der Expert*innengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels GRETA explizit für ihre strikte Dublin-Praxis gerügt und aufgefordert, ihre Dublin-Praxis zu überdenken.¹⁰ Die angedachte Verlängerung der Überstellungsfrist ins Dublin-Land von 6 Monaten auf bis zu 3 Jahre ist für Opfer von Menschenhandel besonders problematisch. Anhand der aktuellen Situation mit der Verweigerung von Dublin-Rückübernahmen seitens

⁹ Vgl. Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, S. 8.

¹⁰ Vgl. Empfehlungen der Expertenkommission des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels GRETA vom Juni 2024, insbesondere Ziffer 7. Abrufbar unter: <https://rm.coe.int/recommendation-cp-rec-2024-08-on-the-implementation-of-the-council-of-/1680b08129>.

Italiens und der gleichzeitigen Weigerung des SEM, in diesen Fällen vor Ablauf der Überstellungsfrist einen Selbsteintritt zu machen, sehen wir bereits jetzt in der Beratung die verheerenden Auswirkungen, welche die neue Regelung auf OMH haben wird:

1. Das Ausscheiden aus den Asylstrukturen in die Nothilfe und Notunterkunft ist für Opfer von Menschenhandel besonders gravierend. Wenn auch die Situation in den Bundesasylzentren keinesfalls den Vorgaben für die Unterbringung von Opfern von Menschenhandel entspricht¹¹, bedeutet ein Transfer in eine Notunterkunft nochmals eine extreme Verschlechterung sowie das Wegfallen wichtiger Grundrechte¹², welche ihnen zustehen würden. Der Aufenthalt in einer Notunterkunft ist für alle Personen schwierig. Für höchst traumatisierte und gefährdete Personen sind die Zustände gänzlich unhaltbar und destabilisierend.
2. Zur destabilisierenden Unterkunft kommt das Unwissen über ihren Verbleib hinzu. Werden sie an den Ort zurückgeschickt, an dem sie Schreckliches erlebt haben oder gar erstmals Opfer von Menschenhandel wurden und wo sich auch die Täterschaft befindet? Die Unwissenheit und das Warten kann aufgrund der absoluten Minimalleistungen, die sie in der Nothilfe erhalten nicht durch finanzierte Beratung oder Traumatherapie abgedeckt werden.
3. Das vorgesehene Bestrafungssystem, aufgrund dessen die Überstellungsfrist verlängert werden kann, könnte OMH besonders stark betreffen: Die Verschlechterung des psychischen, aber auch physischen Zustandes unter äusserst prekären Lebensumständen erleben wir in der Beratung unserer Klient*innen häufig. Da die Kriterien sehr vage formuliert sind, könnte insbesondere eine solche Verschlechterung des Zustandes unter Umständen als «vorsätzliches Untauglich machen» bestraft und die Frist verlängert werden. Dies könnte zu einem Teufelskreis führen, in dem sich Ursache und Wirkung stetig verschlimmern und die Personen unter Umständen drei Jahre lang in der Notunterkunft verbringen, bis sie überhaupt in der Schweiz ein Asylgesuch durchlaufen dürften. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Opfer von Menschenhandel nach einer solch langen Wartezeit unter schwersten Bedingungen sich von der erlittenen Gewalt erholen und eine stabile Existenz aufbauen kann, ist äusserst gering.

Es ist damit zu rechnen, dass der Druck mit den neuen Regelungen auf die Staaten an den Aussengrenzen zusätzlich steigt und vermehrt der Ausnahmezustand ausgerufen und Rückübernahmen gestoppt werden. Die Situation, wie sie aktuell für OMH mit Dublin Italien herrscht, könnte auch in vielen weiteren Dublin-Staaten Realität werden und dazu führen,

¹¹ Vgl. Ibid, Ziffer 5.

¹² Nothilfe gem. Art. 12 der Schweizerischen Bundesverfassung: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unelässlich sind. Dazu gehören.» Gem. EMK Art. 12 gehört jedoch neben dem Zugang zur medizinischen Nothilfe eine auf Menschenhandel spezialisierte Unterbringung, Beratung sowie die dafür nötige Übersetzung dazu (Vgl. Bericht Schweizerische Sozialdirektorenkonferenz SODK: Vertiefender Bericht zur Problematik der Opferhilfeleistungen für im Ausland ausgebeutete Opfer von Menschenhandel. Erhalten alle Opfer von Menschenhandel in der Schweiz die von Art. 12 Abs. 1 EKM geforderten minimalen Unterstützungsleistungen?, 2018, S. 2. Abrufbar unter: https://ch-sodk.s3.eu-west-1.amazonaws.com/media/files/2d8d791e/502f/4a01/99df/97c9c64ffbaf/2022.03.07_Bericht_Opfer_MH_Ausland_d.pdf.

dass eine Vielzahl von OMH in der Schweiz in Notunterkünften ausharren müssen, mitunter jahrelang. Und dies, nachdem sie ggf. bereits mehrere Monate in einem Lager an der EU-Aussengrenze festgehalten wurden, um im schlimmsten Fall kurz vor Ablauf der drei Jahre dorthin zurückgeschickt zu werden.

Die absehbar steigende Anzahl Asylsuchender in den Notunterkünften wird die Unzufriedenheit der Gesellschaft mit dem Asylsystem und den Druck auf Asylsuchende erhöhen. Anstatt aktiv nach praktikablen Lösungen zu suchen und zu verhindern, dass die Personen überhaupt in die Nothilfestrukturen transferiert werden, trägt die Schweiz so aktiv zu einer Verschlechterung bei, welche mitunter die nächste Verschärfung rechtfertigen wird. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass bereits jetzt Lösungen gesucht werden, wie mit einer möglichen Nicht-Rückübernahme durch (weitere) Dublin-Staaten in Zukunft umgegangen wird – eine Abschiebung in die Nothilfe, wie sie aktuell praktiziert wird, ist aus Sicht der FIZ keine Option.

4. Schutzrechte von Kindern wahren: Kein Übertritt ins Erst-Antragsland

Besonders schockierend ist die im Pakt neu vorgesehene Regelung, dass auch unbegleitete Minderjährige in das Erstantragsland zurückgeschickt werden können. Konkret soll neu nicht mehr das Land, in welchem der letzte Asylantrag eingereicht wurde, sondern - gleich wie bei Erwachsenen - das Land, in dem der erste Antrag eingereicht wurde, zuständig sein.¹³ Diese Regelung widerspricht direkt der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes¹⁴ und steht den UN-Kinderrechten diametral entgegen. Auch in diesen Fällen braucht es deshalb einen Selbsteintritt der Schweiz, sofern der Verbleib dem übergeordneten Wohle des Kindes entspricht.

Fazit

Die fehlenden legalen Migrationswege sowie die unhaltbare Situation für Geflüchtete an den EU-Aussengrenzen begünstigen Menschenhandel. Die rigorose Dublin-Praxis der Schweiz ignoriert die Schutzrechte von Opfern von Menschenhandel und trägt dazu bei, dass die Anzahl Betroffener steigen wird: Sie werden dorthin zurückgeschickt, wo ein besonders grosses Risiko besteht, erneut Opfer zu werden – an die EU-Aussengrenzen. Die FIZ pocht darauf, dass unter den neuen Umständen vom Spielraum des Selbsteintritts insbesondere für vulnerable Personen wie Opfer von Menschenhandel endlich Gebrauch gemacht wird. Der Selbsteintritt ist die einzige Schutzmöglichkeit für Menschenhandelsopfer, die in diesem System noch bleibt. Für die Schweiz müssen die CEDAW-Urteile diesbezüglich unbedingt einen Minimal-Rahmen darstellen.

¹³ Vgl. Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, S. 16.

¹⁴ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013.

Im Übrigen orientiert sich die FIZ bei ihrer Vernehmlassungsantwort an der Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH (einzige Abweichung: Zusatz bei Art. 29a Abs. 3bis AsylV1, neu lit. g und h unter Berücksichtigung Rechtsprechung CEDAW) und unterstützt deren Vorbringen:

1 Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung

1.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Die Möglichkeit, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, obwohl ein anderer Staat zuständig wäre, bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt. Die Schweiz macht davon jedoch nur restriktiv Gebrauch. Für eine solidarische Umsetzung des Paktes sowie um Einzelfällen gerecht zu werden, ist eine grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. Die FIZ schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

Zusätzlich fordert die FIZ zwingende Selbsteintritte der Schweiz in folgenden Konstellationen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als zwölf Monaten widerspricht aus Sicht der FIZ dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Ein verbindlicher Kriterienkatalog ist nicht als abschliessend zu sehen, es besteht kein Ausschluss von Fällen, die nicht unter einen Punkt des Kataloges fallen würden. Entsprechend besteht kein Anlass zur Sorge, dass ein verbindlicher Kriterienkatalog dem Einzelfall nicht gerecht werden könnte.

Vorschlag FIZ:

Art. 29a Abs. 3bis AsylV1 (neu)

Das SEM behandelt das Gesuch auch dann, wenn die Prüfung ergeben hat, dass ein anderer Staat dafür zuständig ist, wenn einer der folgenden Sachverhalte zutrifft:

- a. wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist;
- b. wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert;
- c. wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde;
- d. wenn das in der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert;
- e. wenn die asylsuchende Person minderjährig ist und keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient;
- f. wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

g. wenn eine Überstellung die Person gefährdet, erneut Opfer von Menschenhandel (Re-Trafficking) oder sexualisierter oder geschlechtsspezifischer Gewalt zu werden¹⁵

h. wenn bei einer Rückführung kein ausreichender Zugang zur adäquaten Gesundheitsversorgung oder psychologischer Unterstützung für die Genesung von Betroffenen von Menschenhandel und/oder geschlechtsspezifischer Gewalt gewährleistet ist¹⁶

Mittels diverser Anpassungen von Fristen in der AMM-VO wird die Bindung der asylsuchenden Person an einen bestimmten Staat verstärkt und verlängert (Beispiele: Art. 29 Abs. 4 AMM-VO zu den abgelaufenen Visa-/Aufenthaltsbewilligungen; Art. 33 AMM-VO zur Verlängerung der Zuständigkeitsdauer von 12 auf 20 Monate). Hier fordert die FIZ, die individuelle Lebenssituation der Menschen abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen, um stossende Situationen zu vermeiden.

1.2 Tonaufnahmen

Aus Sicht der FIZ ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen bei der persönlichen Anhörung nach Art. 22 AMMR-VO grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzerfordernissen Rechnung zu tragen.

1.2.1 Verzicht der Tonaufnahme im Dublin-Verfahren

¹⁵ Vgl. Urteil CEDAW/C/WG/62/DR/172/2021.

¹⁶ Vgl. CEDAW/C/91/D/169/2021 und CEDAW/C/91/D/171/2021.

Dass Asylsuchende das SEM um Verzicht der Tonaufnahme ersuchen können, begrüsst die FIZ. Sie fordert aber, dass im entsprechenden Artikel der AsylV1 ergänzt wird, dass der asylsuchenden Person dadurch kein Nachteil entsteht. Insbesondere darf das Ersuchen um Verzicht der Tonaufnahme nicht als Verletzung der Mitwirkungspflicht gewertet werden.

Vorschlag FIZ

Art. 20bbis Abs. 4 AsylV1

Wird auf eine Tonaufnahme verzichtet, weil die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung darum ersucht hat, so hält das SEM dies sowie die entsprechende Begründung schriftlich fest. Der asylsuchenden Person entstehen dadurch keine Nachteile. Das SEM erstellt in jedem Fall einen Befragungsbericht.

1.2.2 Entschädigung der Rechtsvertretung

Durch die Modalitäten der Tonaufnahme, die in der AsylV3 geregelt sind, können Rechtsvertretungen Mehraufwände entstehen, insbesondere durch die Verpflichtung, die Tonaufnahmen vor Ort anzuhören. Dieser zusätzliche Aufwand für die Rechtsvertretungen muss entschädigt werden.

Vorschlag FIZ

Art. 20bbis Abs. 5 AsylV1

Die Modalitäten der Tonaufnahme richten sich nach Artikel 11e der Asylverordnung 3 vom 11. August 1997. Der dadurch anfallende Mehraufwand für die Rechtsvertretung ist vom Bund zu entschädigen.

1.2.3 Anhören der Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren

Die FIZ versteht Art. 11e Abs. 3 lit. b AsylV3 dahingehend, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen können. Die FIZ hat dies in ihrer Vernehmlassung zu den Gesetzesanpassungen gefordert und begrüsst dies entsprechend.

Die in Art. 11e Abs. 4 AsylV3 erwähnte Möglichkeit der Rechtsvertretung, die Tonaufnahme auf Ersuchen vor Ort anhören zu können, ist aus Sicht der FIZ zu offen formuliert. Ungeachtet der erforderlichen Aufwandsentschädigung (vgl. Ausführungen zu Art. 20bbis Abs. 6 AsylV1) muss aus Sicht der FIZ klar sein, dass für die Wahl des Ortes für das Anhören einer Tonbandaufnahme die Präferenz der jeweiligen Rechtsvertretung zu beachten ist und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abgewichen werden darf. Alternativ wird die vom Arbeitsort der Rechtsvertretung nächste Stelle benannt.

Vorschlag FIZ:

Art. 11e AsylV3

Abs. 4: Die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung kann darum ersuchen, die Tonaufnahme vor Ort anzuhören. Wird von diesem Recht Gebrauch gemacht, weist das

SEM den von der Rechtsvertretung gewünschten SEM-Standort und Termin zu. Ist dies in begründeten Ausnahmefällen nicht möglich, weist es den Ort mit der kürzesten Anreisezeit und einen Termin mindestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zu.

Abs. 5: Auf Antrag der Rechtsvertretung wird die Tonaufnahme transkribiert und der Rechtsvertretung bis spätestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zur Verfügung gestellt.

1.3 Familie

Die FIZ begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» in Art. 2 (8) AMM-VO der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden. Sie bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen sieht die FIZ jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht der Schweiz, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

Ebenfalls zu begrüessen sind aus Sicht der FIZ die Bestrebungen für raschere Familiensammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln im EU-Regelwerk ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht der FIZ für sämtliche Verfahren zur Familiensammenführung gelten. Die FIZ fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familiensammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.

Vorschlag FIZ:

Art. 73c Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (neu)

Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

Die FIZ fordert, dass die Behörden alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung desselben vornehmen, was «kohärente, nachprüfbar und hinreichend detaillierte» Indizien sind, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich sollten die Behörden relevante Beweise auch nach Ablauf der Fristen akzeptieren, solange noch keine Entscheidung getroffen wurde.

1.4 Vertrauensperson

Aus Sicht der FIZ muss das Kindeswohl immer die oberste Priorität einer Vertrauensperson sein. Die FIZ fordert deshalb, diese übergeordnete Prämisse explizit zu erwähnen.

Vorschlag FIZ:

Art. 88a Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Abs. 3: Die Vertrauensperson muss über Kenntnisse des Ausländerrechts und des Rechts betreffend das Dublin-Verfahren verfügen. Sie begleitet und unterstützt die unbegleitete minderjährige Person bei der Erfassung der Daten in Eurodac sowie im Wegweisungsverfahren unter Einschluss von Verfahren zur Anordnung von Zwangsmassnahmen nach den Artikeln 73-81 AIG. Priorität für sämtliche Handlungen der Vertrauensperson hat das Kindeswohl.

1.5 Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf drei Jahre verlängert werden. Diese drei Jahre gelten ab dem Zeitpunkt, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat unterrichtet hat, dass die betreffende Person oder ein Familienangehöriger, der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

Diese Verlängerung der Überstellungsfrist für eine rein administrative Massnahme ist aus Sicht der FIZ unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betroffenen Personen nach sich, insbesondere für ihre mentale Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration. Die Verzögerung ist auch aus staatlicher Sicht problematisch, einerseits bleiben Personen sehr lange im Dublin-Verfahren, müssen untergebracht und betreut werden und haben weder Zugang zum Arbeitsmarkt noch zu Integrationsmassnahmen, andererseits gestaltet sich die Bewertung von Asylgründen mit zunehmendem zeitlichen Abstand zu den einschlägigen Ereignissen schwieriger.

Die Gründe für eine Verlängerung werden u. a. um folgende Gründe ausgeweitet:

- Untertauchen der Person oder eines Familienmitgliedes, das zusammen mit der betroffenen Person überstellt werden sollte: Hierbei handelt es sich um eine Ausweitung des bisherigen Grundes des «flüchtig seins» auf Familienangehörige. Obwohl diese Regelung dem grundsätzlich zu begrüssenden Ziel der Wahrung der Familien-einheit dienen soll, sieht die FIZ diese Ausweitung kritisch. Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass die Annahme von Flüchtigkeit und Untertauchen keinem einheitlichen Massstab folgt. Die in gewissen Fällen übereilig angenommene Meldung des Untertauchens ist kaum rückgängig zu machen und kann zu stossenden Ergebnissen führen, wenn sie ungerechtfertigt erfolgt ist.
- Sich der Überstellung körperlich widersetzen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes.
- Sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich machen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt viel Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes.
- Für die Überstellung erforderliche medizinische Anforderungen nicht erfüllen: Die Bedeutung dieses Tatbestandes ist aus Sicht der FIZ unklar. Wenn eine Person aufgrund von Krankheit nicht überstellt werden kann, so kann ihr das nicht angelastet werden und eine Verlängerung der Überstellungsfrist und die damit einhergehende Verlängerung des Verfahrens auf bis zu drei Jahre stellt eine ungerechtfertigte Bestrafung einer unverschuldeten Krankheitssituation dar. Es wird in der AMM-VO nicht ausformuliert, ob es sich dabei um eine längerfristige Krankheit oder eine

Krankheit im Moment einer vorgesehenen Überstellung handeln soll. Im Falle einer psychischen Erkrankung erhöht die Verzögerung des Verfahrens die Gefahr eines chronischen Verlaufs.

Die FIZ sieht die Ausweitung der Tatbestände sowie die Verlängerung des Überstellungszeitraums als wesentliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und kritisiert diese Änderung. Zudem führt die Verlängerung zu Folgeproblemen, was die Beweiserbringung und Erzählung der Fluchtgeschichte angeht. Dies liegt weder im Interesse der asylsuchenden Personen noch im Interesse des zuständigen Staates.

Die FIZ fordert deshalb eine restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert die FIZ klare und transparente Kriterien auf Verordnungs- oder Weisungsebene für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können. Des Weiteren wiederholt sie in diesem Zusammenhang ihre Forderung nach Selbsteintritten zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund von Krankheit, da diese Verlängerungen nicht den asylsuchenden Personen anzulasten sind. Im Falle einer kurzfristigen Erkrankung soll aus Sicht der FIZ keine Verlängerung der Überstellungsfrist, sondern ein neuer Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist angesetzt werden.

Zusätzlich wurde die Definition einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer (mutmasslichen) Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, fordert die FIZ eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt die FIZ an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.

2 Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

2.1 Datenschutz

Die FIZ sieht die mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl einhergehende massive Ausweitung der Datenerfassung, Datenspeicherung und Datenverwendung äusserst kritisch. Das vernetzte System der Interoperabilität behandelt schutzsuchende Menschen primär als Sicherheitsrisiko und un-terminiert grundlegende Datenschutzrechte.

Grundsätzlich muss beim Umgang mit schützenswerten Daten besondere Sorgfalt angewendet werden. Die Bekanntgabe von Eurodac-Daten an Staaten, die durch keines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind, stellt für die betroffenen Personen ein zusätzliches Datenschutz-Risiko dar. Die FIZ fordert, dass die Weitergabe von Daten restriktiv erfolgt und nur die relevanten Daten beinhaltet und die Weitergabe von biometrischen Daten eine Ausnahme darstellt.

Vorschlag FIZ:

Art. 87e VZAE

Abs. 3 lit. f : in begründeten Ausnahmefällen biometrische Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragen, [...]

Abs. 4: Gleichzeitig mit den biometrischen Daten nach Absatz 3 Buchstabe f dürfen in begründeten Ausnahmefällen ebenfalls bekanntgegeben werden:

3 Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren soll der Erstüberprüfung von Ausländer*innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konstellationen im Landesinneren. Bei der Umsetzung in der Schweiz fordert die FIZ wie in der Vernehmlassung zu den Gesetzesänderungen dargelegt eine grundsätzliche Anpassung betreffend des Einbezugs des unabhängigen Rechtsschutzes und dessen Entschädigung sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens. Aus Sicht der FIZ sollten alle Personen – nicht nur unbegleitete minderjährige Asylsuchende – im Screening eine Rechtsvertretung erhalten (Art. 102h AsylG).

3.1 Sprache

Die FIZ weist generell darauf hin, dass Rechte nur wahrgenommen werden können, wenn die betroffenen Personen sich ihrer Rechte bewusst sind. Entsprechend sollten Informationen immer in einer Sprache vermittelt werden, die die asylsuchende Person am besten beherrscht. Wenn eine Person nicht lesen kann, müssen Informationen im Zweifelsfall mündlich oder visuell übermittelt werden.

Vorschlag FIZ

Art. 68a Abs. 3 VEV

Die Information in den Absätzen 1 und 2 erfolgt in Papierform oder in elektronischer Form und in einer der betroffenen Person verständlichen Sprache. Wenn eine Person nicht lesen kann, muss sichergestellt werden, dass sie die relevanten Informationen in verständlicher Form erhält. Bei minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern erfolgt die Information auf eine kinderfreundliche und altersgerechte Weise, wobei ein Elternteil, ein erwachsener Familienangehöriger oder eine Vertrauensperson einbezogen wird.

3.2 Korrekturen im Überprüfungsformular

Der asylsuchenden Person dürfen aus den Angaben im Überprüfungsformular keine Nachteile erwachsen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Informationen gemäss Erläuterndem Bericht (S. 37) und Erwägung 32 der Screening-Verordnung so zu verfassen sind, dass sie in einem nachfolgenden Asyl- oder Wegweisungsverfahren einer behördlichen und richterlichen Nachprüfung unterzogen werden können. Die FIZ fordert deshalb, dass die betroffene Person falsche Angaben im Überprüfungsformular ohne Nachteile korrigieren lassen kann.

Vorschlag FIZ:

Art. 68d Abs. 3 VEV

Die betroffene Person kann falsche Angaben korrigieren lassen oder verlangen, dass ein entsprechender Vermerk im ausgefüllten Formular angebracht wird, ohne dass ihr dadurch Nachteile für ihr Verfahren entstehen.

3.3 Regelung der Modalitäten der Gesundheits- und Vulnerabilitätsabklärung

Die FIZ fordert, dass die Modalitäten der Gesundheitskontrollen und der Vulnerabilitätskontrollen auf Verordnungsstufe klar und transparent festgelegt werden, damit einheitliche Verfahren und Instrumente geschaffen werden. Geregelt werden sollen insbesondere die zu ergreifenden Massnahmen, wenn ein Behandlungsbedarf oder eine Vulnerabilität festgestellt wird. Die FIZ schliesst sich dem Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) an, welches vorschlägt, dass bestehende bewährte Praktiken und Leitfäden zur Ermittlung von Vulnerabilitäten als Grundlage für die Durchführung von Vulnerabilitätskontrollen im Screening dienen sollen.

Entsprechend erarbeitete Abläufe sollen überdies genutzt werden, um die Identifizierung von Schutzbedürftigkeiten auch in den weiteren Verfahren zu verbessern.

3.4 Einheitliche Standards

Je nach Konstellation sind unterschiedliche Behörden des Bundes oder der Kantone für das Screening verantwortlich. Die FIZ fordert deshalb, dass einheitliche Standards für die Durchführung des Screening-Verfahrens aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes. Um der Gefahr von Ethnic Profiling vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinneren nötig.

Vorschlag FIZ

Art. 68g VEV (neu)

Abs. 1 Die für die Überprüfung zuständigen Behörden werden einheitlich geschult, insbesondere mit Blick auf Vulnerabilitätsabklärungen und das Kindeswohl.

Abs. 2 Das SEM erlässt einen transparenten Kriterienkatalog für ein mögliches Überprüfungsverfahren im Landesinneren.

3.5 Zugewiesenes Zentrum

Im erläuternden Bericht wird erwähnt, dass Personen in der Regel dem nächstgelegenen Zentrum zugewiesen werden. Die FIZ fordert, diese gemäss dem erläuternden Bericht bestehende Praxis auf Verordnungsebene festzuhalten.

Vorschlag FIZ

Art. 8 AsylV 1

1 Meldet sich eine ausländische Person bei einer kantonalen oder eidgenössischen Behörde, so:

- a. nimmt diese deren vollständige Personalien auf;
- b. weist diese sie einem Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder einem kantonal oder kommunal geführten Zentrum nach Artikel 24d AsylG zu und benachrichtigt das Zentrum; und
- c. stellt diese einen Passierschein aus.

1bis: In der Regel erfolgt die Zuweisung an das nächstgelegene Zentrum innerhalb der Asylregion gemäss Art. 1b AsylV1, in der die Person aufgegriffen wurde oder in der sie sich bei einer eidgenössischen oder kantonalen Behörde gemeldet hat.

3.6 Festhaltungen

Ausländer*innen müssen der zuständigen Behörde während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen. Die Behörde kann zur Durchführung der Überprüfung eine kurzfristige Festhaltung anordnen, falls die Asylsuchenden ihre Mitwirkungspflichten verletzen oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen.

Festhaltungen müssen dabei der Ausnahmefall sein. Die FIZ fordert eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung als ultima ratio nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen klaren Kriterienkatalog.

Freundliche Grüsse

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration



Géraldine Merz

Fachwissen und Advocacy



Fanie Wirth

Bereichsleiterin Fachwissen und Advocacy



18. September 2025

Umsetzung der Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Stellungnahme der EKM

1 Ausgangslage	2
2 Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement- Verordnung (AMMR)	2
2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte	3
2.2 Verlängerung der Überstellungsfristen	4
2.3 Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren	4
2.4 Familie und Familienzusammenführung	5
2.5 Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige	5
2.6 Empfehlungen der EKM zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung	6
3 Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung	6
3.2 Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern	7
3.3 Biometrische Abgleiche und Verifizierung	7
3.4 Datenübermittlung an Drittstaaten	8
3.5 Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung	8
3.6 Empfehlungen der EKM zur Eurodac-Verordnung	9
4 Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung	10
4.1 Empfehlungen der EKM zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung	10

1 Ausgangslage

Die europäische Zusammenarbeit im Bereich Migration und Asyl ist für die Schweiz von zentraler Bedeutung. Angesichts der engen Verflechtungen im Schengen-/Dublin-Raum unterstützt die Schweiz grundsätzlich die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

Gleichzeitig muss die Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts mit den Verpflichtungen einer humanitären Schweiz in Einklang stehen. Der Schutz von Menschen auf der Flucht, die Wahrung der Menschenrechte, die Orientierung am Kindeswohl und die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen – (insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention und die UN-Pakte I und II) – dürfen nicht hinter sicherheitspolitischen Zielen zurücktreten.

Der erläuternde Bericht des Bundesrates vom Juni 2025 führt aus, dass die Verordnungsänderungen gleichzeitig mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt im Juni 2026 in Kraft treten sollen.

Die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen spiegeln dabei das Spannungsfeld wider, indem sich der Pakt bewegt: einerseits dienen sie der Stärkung der europäischen Zusammenarbeit, andererseits geht mit ihnen auch eine deutliche Verschärfung der Verfahren, Pflichten und Sanktionen einher. Es ist unbestreitbar, dass die neuen Regelungen einen Paradigmenwechsel einleiten: weg von einem Schutzregime, das primär auf humanitäre Grundsätze gestützt war, hin zu einem System, das vor allem Migrationskontrolle und Sicherheit in den Vordergrund rückt.

Die EKM betont, dass die Schweiz diesem Trend entgegenwirken sollte, indem sie bei der Umsetzung vorhandene Spielräume zugunsten der Wahrung der Grundrechte nutzt und sich dabei stets von den Interessen der Schutzsuchenden leiten lässt.

Dazu schlägt die EKM insbesondere vor:

- eine verbindliche Regelung der Selbsteintritte in Dublin-Verfahren in der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMMR);
- einen restriktiven Einsatz der Verlängerung der Überstellungsfristen;
- eine Stärkung des Kindeswohls und der Familieneinheit;
- eine Stärkung des Datenschutzes im Bereich biometrischer Daten;
- einen Einbezug der Überprüfungsphase in den Rahmen der unentgeltlichen Rechtsvertretung.

2 Verordnungsanpassungen im Rahmen der Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMMR)

Mit der Verordnung (EU) 2024/1351 («Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung», AMMR) werden die Zuständigkeitskriterien und das Verfahren zur Bestimmung des für ein Asylgesuch zuständigen Staates neu geregelt. Die Schweiz ist verpflichtet, diese Bestimmungen als Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands zu übernehmen.

Der erläuternde Bericht zu den Verordnungsanpassungen hält fest, dass die Grundzüge der Zuständigkeitsregeln beibehalten, einzelne Fristen und Kriterien jedoch angepasst werden. Die EKM anerkennt, dass ein kohärentes Zuständigkeitsregime wichtig ist, um Verfahren effizient zu gestalten. Zugleich weist sie darauf hin, dass die neue EU-Verordnung erhebliche Auswirkungen auf den Zugang zum Asylverfahren, den Rechtsschutz sowie die Wahrung der Grundrechte hat. Dies betrifft insbesondere

- die Frage der Selbsteintritte;
- die Verlängerung der Überstellungsfristen;
- den Rechtsschutz;
- das Wohl von Familien und das Kindeswohl.

2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Sowohl die Dublin-III-Verordnung als auch die neue AMMR-Verordnung sehen die Möglichkeit vor, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, selbst wenn gemäss den Verordnungen ein anderer Staat für diese Prüfung zuständig wäre. Dieser sogenannte Selbseintritt ist zentral für eine an der humanitären Tradition der Schweiz orientierten Umsetzung des EU Migrations- und Asylpakts.

Die EKM empfiehlt daher, auf Verordnungsebene einen verbindlichen Kriterienkatalog festzuschreiben, nach welchem die Schweiz zwingend Selbsteintritte vornimmt. Ein solcher Kriterienkatalog wäre nicht als abschliessend anzusehen, sodass humanitäre Selbsteintritte auch im Einzelfall möglich wären, selbst wenn die Kriterien nicht erfüllt sind.

Zwingende Selbsteintritte sollten erfolgen:

- wenn die asylsuchende Person minderjährige ist und keine Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbseintritt dem Kindeswohl dient;
- wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person unterstützen kann,
- wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als sechs Monate dauert;
- wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde;
- wenn das Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert;
- wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht;
- wenn im zuständigen Mitgliedstaat die Krisenverordnung zur Anwendung kommt und damit einhergehend die reguläre Überstellungsfrist auf 12 Monate verlängert wird. Eventualiter sollte ein Selbseintritt erfolgen, wenn in dem zuständigen Staat nach Ablauf von sechs Monaten weiterhin eine Krisensituation besteht;

- wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen, welche nicht ausreichend berücksichtigt worden sind oder wenn Familienzusammenführungen aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung oder fehlerhaften Informationsübermittlung scheiterten.

Die EKM empfiehlt, diesen Kriterienkatalog wörtlich in die Asylverordnung aufzunehmen (z. B. als Art. 29a Abs. 3^{bis} AsylV 1), damit die Schweiz in der Praxis rechtssicher und grundrechtskonform agieren kann. Ein verbindlicher Kriterienkatalog sorgt für Transparenz, Rechtssicherheit und eine menschenrechtskonforme Praxis.

Dabei ist insbesondere zu beachten, dass die AMMR-Verordnung neu auch Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden vorsieht. Für die EKM widerspricht jedoch jede Überstellung eines unbegleiteten Kindes grundsätzlich dem Kindeswohl. Insbesondere in diesen Fällen sollte die Schweiz also rasch von ihrem Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen.

2.2 Verlängerung der Überstellungsfristen

Die AMMR-Verordnung verlängert die Überstellungsfristen teils erheblich, gemäss Art. 46 Abs. 2 AMMR neu auf drei Jahre. Gleichzeitig weitet sie auch die Gründe aus, die zu einer Verlängerung der Fristen führen können. So wird die Überstellungsfrist nicht nur verlängert, wenn die gesuchstellende Person untergetaucht ist, sondern auch, wenn sie sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt. Insbesondere letzteres Kriterium kann zu Situationen führen, in denen asylsuchende Personen unverschuldet in einem jahrelangen Schwebezustand gehalten werden.

Eine Verlängerung der Überstellungsfrist von 6 Monaten auf 3 Jahre ist aus Sicht der EKM unverhältnismässig und führt zu gravierenden Folgen für die Betroffenen. Sie führt zu psychischen Belastungen und kann Depressionen, Angststörungen und Retraumatisierungen auslösen; sie erschwert die Integration und verhindert z.B. einen frühzeitigen Zugang zum Arbeitsmarkt; sie gefährdet das Familienleben durch lange Trennungen von Angehörigen; und sie erschwert spätere Verfahren, da die Beschaffung von Unterlagen und Beweisen für die Asylgründe umso schwieriger werden, je länger die konkrete Flucht zurückliegt. Die teils unklaren Tatbestände für die Verlängerungen («Untertauchen», «körperliches Widersetzen», «Untauglichmachen», «medizinische Anforderungen») bergen zudem die Gefahr mangelnder Rechtssicherheit.

Die EKM empfiehlt daher, die Verlängerung restriktiv zu handhaben, die Kriterien auf Verordnungsebene klar zu definieren und insbesondere bei Krankheit konsequent Selbsteintritte vorzunehmen, anstatt die Überstellungsfristen auf drei Jahre auszudehnen.

2.3 Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren

Artikel 22 AMMR regelt neu, dass von den bisher «Dublin-Befragung» genannten Anhörungen Tonaufnahmen vorgenommen werden müssen. Die Verwendung von Tonaufnahmen bei den Befragungen kann zur Verfahrenssicherheit beitragen, muss aber grundrechtlich abgesichert sein. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die Aufnahmen sicher und geschützt und nicht länger als für das Verfahren nötig aufbewahrt werden.

Die EKM weist darauf hin, dass den Antragstellenden durch die Möglichkeit, auf Antrag auf eine Tonaufnahme zu verzichten, keine Nachteile erwachsen dürfen und diese insbesondere nicht als Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht ausgelegt werden sollte.

Darüber hinaus werfen die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen bezüglich der Modalitäten der Tonaufnahme in Art. 11e E-AsylV 3 Fragen bezüglich des Zugangs zu den Aufzeichnungen für den Rechtsschutz auf. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung sollte als Teil des Akteneinsichtsrechts gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung nur in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in vielen Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetschende zur Einsichtnahme beigezogen werden und erhebliche Wege in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel.

Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hätte daher lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht sollte der Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme der Dublin-Befragung auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde gewährt werden. Hierzu sollten auf Antrag anonymisierte Transkriptionen der Aufnahmen erstellt und rechtzeitig vor Ablauf der Beschwerdefrist zugänglich gemacht werden.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren zu erreichen, sollte zudem neu auch Tonaufzeichnungen der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen für Tonbandaufzeichnungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden.

2.4 Familie und Familienzusammenführung

Die EKM begrüsst, dass die AMMR-Verordnung den Begriff «Familienangehörige» auch auf Familien ausweitet, die ausserhalb des Herkunftsstaats gegründet wurden. Sie weist jedoch darauf hin, dass Familien, die erst nach der Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, weiterhin nicht berücksichtigt werden. Nach Art. 8 EMRK kann die Schweiz in einzelnen Fällen jedoch verpflichtet sein, auch diese Fälle zu prüfen.

Zudem bestehen in der Praxis erhebliche Beweisprobleme für die Familieneinheit:

- Dokumente sind in Kriegs- und Krisensituationen oft nicht beschaffbar,
- DNA-Tests werden regelmässig verlangt, obwohl auch andere Indizien (Fotos, Kontakte, Zeugenaussagen) ausreichen sollten.

Die EKM empfiehlt daher, die Beweisregeln explizit zu präzisieren und verhältnismässig auszugestalten, um die Familieneinheit wirksam zu schützen.

2.5 Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige

Die EKM betont, dass das Kindeswohl (Art. 3 KRK) oberste Priorität haben muss. Vertrauenspersonen sind für unbegleitete Minderjährige in Dublin-- Verfahren essenziell. Ihre Aufgaben umfassen insbesondere:

- Begleitung zu Anhörungen;
- kindgerechte Erklärung der Verfahren;
- Vertretung der Interessen gegenüber Behörden;
- Schutz vor Willkür und Überforderung.

Die EKM empfiehlt, diese Aufgaben explizit in der VZAE zu verankern und die nötigen Qualifikationen klar zu definieren.

2.6 Empfehlungen der EKM zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung

Die AMMR-Verordnung ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Die EKM anerkennt den Nutzen einheitlicher Verfahren, betont jedoch, dass die Umsetzung in der Schweiz grund- und menschenrechtlich abgesichert werden muss und die Schweiz die ihr verbleibenden Spielräume im Sinne des Flüchtlingsschutzes nutzen muss.

Die EKM fordert den Bundesrat daher auf, auf Verordnungsebene:

- einen verbindlichen Kriterienkatalog für Selbsteintritte zu verankern und insbesondere Überstellungen von unbegleiteten Minderjährigen auszuschliessen,
- die Kriterien für die Verlängerung der Überstellungsfristen klar zu definieren, die Verlängerungen restriktiv zu handhaben und insbesondere in Krankheitsfällen auszuschliessen,
- den Rechtsvertretungen einen praktikablen Zugang zu den Tonaufnahmen der Dublin-Befragungen zu gewährleisten,
- Familienzusammenführungen umfassend und grundrechtskonform zu regeln,
- das Kindeswohl bei Vertrauenspersonen auf Verordnungsebene explizit zu verankern.

Damit könnte die Schweiz ihrer Verantwortung gerecht werden und zugleich zu einer fairen und menschenrechtskonformen Weiterentwicklung des europäischen Asylsystems beitragen.

3 Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Die revidierte Eurodac-Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstandes dar und muss von der Schweiz grundsätzlich übernommen werden. Primärer Zweck der Datenbank ist weiterhin die Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates. Neu soll sie jedoch auch dazu dienen, die irreguläre Einwanderung in die EU stärker zu kontrollieren und irreguläre Migration innerhalb der EU zu unterbinden.

Die Reform der Eurodac-Datenbank geht zu diesem Zweck mit einer sehr starken Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung einher. Zukünftig werden nicht nur Asylsuchende, sondern auch Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel, abgelehnte Asylsuchende, Personen mit einem temporären Schutzstatus, Resettlement-Fälle sowie Menschen, die aus Seenot gerettet wurden, in Eurodac erfasst. Das Mindestalter für die Erfassung wird von 14 auf sechs Jahre abgesenkt, zudem werden erstmals zahlreiche persönliche Daten für bis zu zehn Jahre gespeichert. Zusätzlich zu den Fingerabdrücken werden künftig auch Gesichtsbilder erfasst.

Diese Neuerungen stellen potenziell einen gravierenden Eingriff in die Grundrechte und insbesondere auch in die Kinderrechte dar. Sie bedrohen das Recht auf Datenschutz und Privatsphäre (Art. 8 EMRK, Art. 13 BV) und können zu einer Stigmatisierung von Schutzsuchenden als Sicherheitsrisiko führen. Die geplante Interoperabilität mit weiteren EU-Datenbanken (SIS, VIS, EES, ETIAS) verstärkt diesen Effekt und unterminiert den Grundsatz, dass Schutzsuchende primär als Rechtsträger und nicht als Gefahrenquelle betrachtet werden sollten.

Zahlreiche Umsetzungsfragen der Eurodac-Reform, insbesondere bezüglich des Zugangs für Strafverfolgungsbehörden zu den in Eurodac gespeicherte Daten, sind aktuell noch offen und

werden vom Bundesrat erst in einer zweiten Phase im Jahr 2026 mit Hilfe einer neuen bundesrätlichen Eurodac-Verordnung geklärt. Bezüglich der aktuellen Verordnungsanpassungen nimmt die EKM zu folgenden Aspekten Stellung:

- Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern,
- Biometrische Abgleiche und Verifizierung durch Fingerabdruck- und Gesichtsbild-Expertinnen und -Experten,
- Datenübermittlung an Drittstaaten,
- Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung und Löschung.

Die EKM anerkennt die Notwendigkeit effizienter Zuständigkeitsklärungen. Gleichzeitig weist sie darauf hin, dass der Ausbau von Erhebung, Speicherung, Abgleich und Interoperabilität tief in die Grundrechte eingreift (informationelle Selbstbestimmung, Privatsphäre, Kinderrechte, Recht auf ein faires Verfahren) und daher enge Schutzvorkehrungen in der schweizerischen Umsetzung erfordert.

3.1 Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern

Die Eurodac-Verordnung senkt die Altersgrenze für die biometrische Erfassung von Kindern von bisher 14 Jahren neu auf 6 Jahre ab. Die EKM begrüsst, dass der Bundesrat darauf verzichtet hat, auch die biometrische Erfassung von noch jüngeren Kindern zu erlauben und dies in Art. 6 Abs. 1 der Asyl-Verordnung 3 explizit festgehalten wird. Darüber hinaus spricht sie sich jedoch für weitergehende Schutzmechanismen für diese Gruppe besonders verletzlich Personen aus, die über die in Art. 88a der VZAE genannten Massnahmen hinausgehen.

So sollte nicht nur die rechtlichen und pädagogischen Qualifikationen der Vertrauenspersonen präziser bestimmt werden, sondern auch ihre Rolle bei der Sicherstellung eines niederschweligen Zugangs zu Berichtigungs- und Lösungsverfahren für Minderjährige erwähnt werden.

Daneben spricht sich die EKM bezüglich Minderjähriger insgesamt für eine möglichst enge Zweckbindung der Datenerfassung, für restriktive Zuweisung von Zugriffsrechten, für eine detaillierte Protokollierung und Benachrichtigung sowie für eine schnellstmögliche Löschung der erfassten Daten nach Wegfall ihres Verwendungszweckes aus.

3.2 Biometrische Abgleiche und Verifizierung

Biometrische Abgleiche (sowohl von Fingerabdrücken als auch von Gesichtsbildern) erhalten im erweiterten Eurodac-System eine zentrale Rolle, da sie neu auch mit Personendaten verknüpft sind. Umso wichtiger ist ein sorgsamer und nach Möglichkeit wenig bis gar nicht automatisierter Umgang mit ihnen. Dadurch, dass in Zukunft auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falsch-positiven Treffern signifikant an. Die EKM begrüsst daher, dass Treffermeldungen, die allein auf Gesichtsbilddaten beruhen, in jedem Fall manuell überprüft werden müssen.

Gleichzeitig sollten auch an Abgleiche, die auf Fingerabdrücken beruhen, sehr hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden. Da automatisierte biometrische Abgleiche generell nicht die «Identität» zweier Datensätze bestätigen können, sondern immer nur eine auf Wahrscheinlichkeitsrechnung beruhende und von variablen Schwellenwerten abhängige Aussage über den Grad ihrer Ähnlichkeit treffen, empfiehlt die EKM, dass weiterhin auch alle auf Fingerabdrücken

beruhenden Treffer manuell überprüft werden. Sollte dies nicht praktikabel sein, sind die unteren Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-negativen Treffern) möglichst niedrig und die oberen Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-positiven Treffern) möglichst hoch anzusetzen.

Bezüglich der Qualifikation der Biometrie-Expertinnen und -Experten empfiehlt die EKM, einen anerkannten und überprüfbaren Fachausweis vorauszusetzen und das Personal regelmässig zu schulen und zu prüfen. Für den Fall von substantiell bestrittenen Treffern müssen zudem die Beschwerde- und Berichtigungsmöglichkeiten, samt Fristen, Dokumentationspflicht und Rechtsmittelweg, klar geregelt sein.

3.3 Datenübermittlung an Drittstaaten

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der bisher geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmen, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtlichen Schranken werden mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter in Art. 50, Abs. 3 und 5 der neuen Eurodac-Verordnung geregelten Bedingungen zum Zweck der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Mit dieser Neuerung gehen einschneidende datenschutzrechtliche Gefahren einher, die im vorliegenden Verordnungsentwurf nicht adäquat adressiert werden. Zum einen fällt durch die Eurodac-Revision die bisher nötige Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten weg. Ebenso ist keine Verhältnismässigkeitsprüfung mehr vorgesehen. Beides sollte aus Sicht der EKM in den revidierten Art. 6a bis 6d der AsylV 3 ergänzt werden und dabei insbesondere festgehalten werden, dass die Schweiz auf eine Übermittlung von Daten an Drittstaaten absieht, wenn diese nicht ein der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten.

Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeben werden *können*. Stattdessen sollten sie zusätzlich konkret informiert werden, wenn dies akut geplant ist. Dazu sollte ihnen zudem eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden und sie über die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel informiert werden.

Zu guter Letzt würde es die EKM begrüßen, wenn in den Artikeln der Asylverordnung 3 zur Bekanntgabe von Personendaten an einen Nicht-Dublin-Staat auch eine Aufsicht des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) festgehalten würde, ähnlich wie sie auch in Art. 11d E-AsylV 3 bezüglich der Bearbeitung von Daten in Eurodac enthalten ist.

3.4 Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung

Bezüglich der Rechte der von einer Datenerfassung, -bearbeitung und -weitergabe in Eurodac betroffenen Personen auf Auskunft über ihre Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung und

Löschung verweist der Entwurf der Asylverordnung 3 in Art. 11b und 11c auf das Datenschutzgesetz vom 25. September 2020 sowie auf die Bestimmungen in Art. 43 der Eurodac-Verordnung.

Dadurch bleibt jedoch die Frage offen, ob das Recht auf Auskunft sowie auf Berichtigung, Ergänzung und Löschung von Daten auch effektiv ausgeübt werden kann, insbesondere von Minderjährigen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem oft nicht kennen. Unklar bleibt zudem, ob die Betroffenen auch informiert werden, wenn und wo es bei den automatisierten Abfragen der Datenbank Treffer gegeben hat, die ihre Person betreffen, dass also auf ihre Daten zugegriffen und/oder sie bearbeitet wurden.

Insbesondere sollten sie zudem über die Weitergabe von Daten, u.a. an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 3.4.), informiert werden und dabei Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten. Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Auch sollte ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.

Im erläuternden Bericht wird zudem erwähnt, dass bei Eurodac-Erfassungen vorhandene Informationen aus dem ZEMIS oder eRetour beigezogen werden. Auch diesbezüglich rät die EKM zu Daten-Sparsamkeit und empfiehlt, die entsprechenden Prozesse klar zu definieren, jede Zweitverwendung zu protokollieren und zu begründen sowie den Betroffenen eine Prüfung und Widerspruch gegen sachfremde Beizüge zu ermöglichen.

3.5 Empfehlungen der EKM zur Eurodac-Verordnung

Die Eurodac-Datenbank ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Die EKM anerkennt ihren Nutzen für ein kohärentes Zuständigkeitssystem, betont jedoch auch die Gefahren, die aus der massiven Ausweitung der Datenbank erwachsen. Um eine grund- und datenschutzrechtliche Umsetzung der Eurodac-Revision in der Schweiz zu gewährleisten, empfiehlt die EKM insbesondere, dass:

- die biometrische Erfassung von Minderjährigen kinder- und datenschutzrechtlich flankiert und auf ein Mindestmass beschränkt wird;
- biometrische Treffer weitestgehend manuell verifiziert werden und dabei hohe Qualitäts- und Qualifizierungsstandards vorausgesetzt werden;
- auf eine Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten möglichst verzichtet wird, oder diese einer Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen und nur durchgeführt wird, wenn Drittstaaten ein mit der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten;
- der EDÖB nicht nur eine aktive Rolle in der Aufsicht der Datenverarbeitung in Eurodac einnimmt, sondern auch bei der Weitergabe an Drittstaaten;
- betroffene Personen möglichst transparent, zeitnah und in einer ihnen verständlichen Sprache über sämtliche Schritte der Datenverarbeitung und -weitergabe informiert werden und ihre Rechtsansprüche auch effektiv wahrnehmen können.

4 Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Mit der Überprüfungsverordnung (EU) 2024/1356 führt die EU ein neues, einheitliches Verfahren zur Identitäts- und Sicherheitsüberprüfung an den Aussengrenzen ein, das als Schengen-assoziiertem Staat auch von der Schweiz zu übernehmen ist. Ziel ist die rasche Abklärung von Identität, Gesundheits- und Sicherheitsaspekten, bevor über die Zuweisung zu einem Asyl-, Rückkehr- oder anderen Verfahren entschieden wird. Laut erläuterndem Bericht zur Verordnungsanpassung wird die Überprüfungsverordnung in der Schweiz ab Juni 2026 zur Anwendung kommen. Sie wird insbesondere über Änderungen der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung VEV (Art. 68a-68f) und punktuell über Änderungen der Asylverordnung 1 sowie des AIG umgesetzt.

Die EKM anerkennt die Intention, Verfahren effizient und kohärent zu gestalten. Zugleich weist sie darauf hin, dass die Überprüfungsverordnung tief in die Grundrechte eingreift – insbesondere Freiheitsrechte, Zugang zum Verfahren, Rechtsschutz und Datenschutz – und daher in der Schweiz nur unter klaren Schutzvorkehrungen umgesetzt werden sollte.

Da mit der Überprüfungsverordnung auf EU-Ebene ein Instrument geschaffen wurde, das faktisch auf eine kurzzeitige Inhaftierung hinausläuft, weist die EKM darauf hin, dass nach Art. 5 EMRK jede Freiheitsentziehung notwendig und verhältnismässig sein muss. Sie begrüsst dementsprechend, dass der Bundesrat die vorgesehene Dauer der Überprüfung im Inland von möglichen sieben Tagen auf 72 Stunden verkürzt hat. Dies betrifft jedoch nicht die Überprüfungen an den Grenzen und den Flughäfen. Ausserdem kann auch eine Festhaltung von drei Tagen zu einer hohen Belastung der Betroffenen führen. Die Praxis zeigt, dass selbst kurze Inhaftierungen schwerwiegende psychische Folgen haben können, insbesondere für traumatisierte Personen, Kinder und vulnerable Gruppen. Dass die Überprüfung unter einer «Fiktion der Nicht-Einreise» vorgenommen wird, darf zudem nicht zu einer Entrechtung der Betroffenen führen. Die Grundrechte müssen auch während der Überprüfung gewahrt bleiben.

4.1 Empfehlungen der EKM zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Die EKM empfiehlt daher:

- die Dauer aller Überprüfungsverfahren, im Inland, an der Grenze und an den Flughäfen, auf höchstens 72 Stunden zu beschränken;
- eine mögliche Festhaltung nur als *ultima ratio* einzusetzen und innert 48 Stunden einer richterlichen Überprüfung zu unterziehen;
- nicht nur minderjährigen Asylsuchenden, sondern allen betroffenen Personen ab Beginn des Überprüfungsverfahrens eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen;
- einheitliche Standards für die Überprüfung (die von verschiedenen kantonalen und nationalen Behörden durchgeführt werden wird) sowie verbindliche Kriterien für die Vulnerabilitätsprüfung vorzuschreiben;
- Informationen stets in einer Sprache zu vermitteln, die die betroffenen Personen verstehen, bei Analphabetismus oder geringer Sprachkompetenz visuelle oder mündliche Erklärungen einzusetzen und für Kinder eine altersgerechte Aufbereitung vorzunehmen;

- Korrekturen im Überprüfungsformular zuzulassen, ohne dass dadurch Nachteile in einem allfälligen Asylverfahren entstehen;
- die Überprüfung durch Erlass einer anfechtbaren Verfügung abzuschliessen, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten,
- bei der Unterbringung Mindeststandards bezüglich des Zugangs zu medizinischer Versorgung, Hygiene, Ernährung & Kommunikation mit Angehörigen zu erfüllen;
- Fachorganisationen und NGOs wirksamen Zugang zu den betroffenen Personen zu gewähren, so wie es die EU-Überprüfungsverordnung 2024/1356 in Art. 8 Abs. 6 vorsieht, und dies in der VEV oder einer anderen Verordnung auch explizit festzuhalten;
- den in der EU-Verordnung vorgesehenen Überwachungsmechanismus auf Verordnungsebene explizit unabhängig und weisungsfrei auszugestalten und mit Zutrittsrechten und Berichtspflichten auszustatten.

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Manuele Bertoli
Präsident



Bettina Looser
Geschäftsführerin



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

Bundesrat Beat Jans
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
CH-3003 Bern

Eingereicht per Email an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 13. Oktober 2025

Vernehmlassung 2025/7 Verordnungsanpassungen auf- grund der Übernahme des EU- Migrations- und Asylpakts

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans
Sehr geehrter Herr Blum und Herr Lienhard
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nutzen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz (DJS) die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend der Vernehmlassung zu den Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts. Die Vernehmlassung deckt sich mit der Vernehmlassungen des Bündnisses unabhängige Rechtsarbeit im Asylbereich. Im Zusammenhang mit der aktuellen Vernehmlassung möchte ich darauf hinweisen, dass wir bereits am 13. November 2024 betreffend der Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakts (Vernehmlassung 2024/46) Stellung nahmen.



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)	3
2.1	Kriterienkatalog für Selbsteintritte	4
2.2	Verlängerung der Überstellungsfristen	6
2.3	Tonaufnahmen im Dublin-/AMM-VO-Verfahren	12
2.4	Familie und Familienzusammenführung	13
2.5	Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige	13
2.6	Fazit zu den Empfehlungen zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung	14
3	Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung.....	15
3.1	Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern	16
3.2	Biometrische Abgleiche und Verifizierung.....	16
3.3	Datenübermittlung an Drittstaaten	17
3.4	Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung.....	18
3.5	Zusammenfassung zu den Empfehlungen zur Eurodac-Verordnung.....	19
4	Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung	20
4.1	Empfehlungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung	20



1 Ausgangslage

Mit der Genehmigung der Bundesbeschlüsse zur Übernahme und Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts hat sich das Parlament vom 26. September 2025 für eine Beteiligung der Schweiz am reformierten Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ausgesprochen. Die Schweiz übernimmt damit zentrale Teile einer historischen Reform, die einseitig auf Abschottung, Inhaftierung und Entrechtung setzt. Gefängnis-ähnliche Lager an den EU-Aussengrenzen, Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten und massenhafte Datenerfassung – all das wird nun mit Schweizer Zustimmung Realität. Mit diesem Entscheid übernimmt die Schweiz fast ausschliesslich repressive Elemente des Pakts. Schon jetzt profitiert sie wie kein anderes Land von diesem System, das Geflüchtete entrechtet und ihre Würde missachtet. Künftig kann sie Geflüchtete wieder bzw. noch leichter nach Italien, Kroatien oder Griechenland ausschaffen, während andere bis zu drei Jahre auf eine Prüfung ihres Asylgesuchs in der Schweiz warten müssen. Der Schutz von Menschen auf der Flucht, eine Orientierung an den Menschenrechten sowie die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen (insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie der Kinderrechtskonvention) drohen dabei auf der Strecke zu bleiben.

Vor diesem Hintergrund fordern die Demokratischen Jurist*innen Schweiz, dass der Bundesrat auf Ebene der Verordnungsanpassungen weiterhin bestehende Spielräume nutzt und sich dabei stets von den Interessen der Schutzsuchenden leiten lässt. Insbesondere sollte die Schweiz ihr Recht auf Dublin-Selbsteintritte konsequent ausschöpfen – etwa für unbegleitete minderjährige Asylsuchende, kranke Menschen, Familien mit Kindern und Menschen, die im Herkunftsland oder auf der Flucht geschlechtsspezifische oder sexualisierte Gewalt erleben mussten. Insgesamt verlangen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz vom Bundesrat:

- eine verbindliche Regelung der Selbsteintritte in Dublin-/AMM-VO-Verfahren;
- einen restriktiven Einsatz der Verlängerung der Überstellungsfristen;
- eine Stärkung des Kindeswohls und der Familieneinheit;
- eine Stärkung des Datenschutzes im Bereich biometrischer Daten;
- einen Einbezug der Überprüfungsphase in den Rahmen der unentgeltlichen Rechtsvertretung.

2 Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Mit der Verordnung (EU) 2024/1351 («Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung», AMM-VO) werden die Zuständigkeitskriterien und das Verfahren zur



Bestimmung des für ein Asylgesuch zuständigen Staates neu geregelt. Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates, fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen. Die AMM-VO bietet der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform erneut den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte. Die Schweiz hat sich zwar dazu verpflichtet, die Bestimmungen als Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands zu übernehmen. Die AMM-VO bietet jedoch an vielen Stellen Spielräume, die auch auf Verordnungsebene geprüft und genutzt werden müssen, soweit sie nicht über die Entscheide des nationalen Gesetzgebers hinausgehen. Die Demokratischen Jurist*innen Schweiz vertritt daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde und der Grundrechte nutzen sollte – auch auf Verordnungsebene.

2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Mit der AMM-VO werden die Kriterien für die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates dahingehend verschärft, dass der Ersteinreisestaats im Ergebnis in viel mehr Fällen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig sein wird. Dies ergibt sich etwa daraus, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich in den nach den Kriterien zuständigen Staat überstellt werden können, «sofern dies dem Kindeswohl dient». Mit diesen Regelungen wird der Schutz von Familien und unbegleiteten Minderjährigen abgebaut, wodurch bewusst von einer kindeswohlorientierten Praxis abgewichen wird und eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung erfolgt, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung



von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind. Auch die Änderung der Verfahrensregeln, wie etwa die Verkürzung von Fristen bei Aufnahme- Und Wiederaufnahmeersuchen oder die Änderung des Wiederaufnahmegesuchs in eine Wiederaufnahmemitteilung (Art. 41 Abs. 1 AMM-VO) wird laut ECRE zu einer noch höheren Zuständigkeitsquote der Aussengrenzstaaten führen und Familienzusammenführungen aufgrund der kurzen Fristen erschweren. Zudem prognostiziert ECRE vermehrte Konflikte unter den Mitgliedstaaten aufgrund einer Verringerung der Möglichkeiten des angefragten Mitgliedstaates, eine Wiederaufnahmemitteilung anzufechten (ECRE Comments on AMMR, Mai 2024, S. 4, 41-43). In der Konsequenz wird dies zu einer weiteren Überforderung der Asylsysteme der Aussengrenzstaaten beitragen und zu noch mehr Leid an den europäischen Aussengrenzen führen. Um unmenschliche Schicksale zu verhindern, kann der prüfende Staat Selbsteintritte vornehmen. Sowohl die aktuell noch geltende Dublin-III-Verordnung als auch die neue AMM-VO sehen die Möglichkeit vor, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, selbst wenn gemäss den Bestimmungen ein anderer Staat für diese Prüfung zuständig wäre. Dieser sogenannte Selbsteintritt ist zentral für eine an der humanitären Tradition der Schweiz orientierte Umsetzung des Asylpaktes. Wir fordern daher, auf Verordnungsebene einen verbindlichen Kriterienkatalog festzuschreiben, nach welchem die Schweiz zwingend Selbsteintritte vornimmt. Ein solcher Kriterienkatalog wäre nicht als abschliessend anzusehen, sodass humanitäre Selbsteintritte auch im Einzelfall möglich wären, selbst wenn die Kriterien nicht erfüllt sind.

Zwingende Selbsteintritte sollten insbesondere erfolgen:

- a. Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat.
- b. Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil systemische Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp verfügt hat oder unter Migrationsdruck steht.
- c. Bei Anwendung der Verordnung (EU) 2024/1359 im zuständigen Mitgliedstaat.
- d. Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.



- e. Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.
- f. Wenn das in der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert.
- g. Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet und sie die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann und will.
- h. Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen.
- i. Wenn die asylsuchende Person im Herkunftsland oder auf der Flucht geschlechtsspezifische oder sexualisierte Gewalt erlitten hat.
- j. Wir empfehlen, diesen verbindlichen Kriterienkatalog wörtlich in die Asylverordnung aufzunehmen (z. B. als Art. 29a Abs. 3bis AsylV 1), damit die Schweiz in der Praxis rechtssicher, transparent und grundrechtskonform agieren kann.

2.2 Verlängerung der Überstellungsfristen

Die AMM-VO verlängert die Überstellungsfristen teils erheblich – gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf maximal drei Jahre. Gleichzeitig weitet sie auch die Gründe aus, die zu einer Verlängerung der Fristen führen können. So wird die Überstellungsfrist nicht nur verlängert, wenn die gesuchstellende Person untergetaucht ist, sondern auch, wenn sie sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt. Insbesondere letzteres Kriterium kann zu Situationen führen, in denen insbesondere schwer kranke asylsuchende Personen unverschuldet in einem jahrelangen Schwebезustand gehalten werden.

Eine Verlängerung der Überstellungsfrist von 6 Monaten auf maximal 36 Monate ist aus unserer Sicht völlig unverhältnismässig und führt zu gravierenden Folgen für die Betroffenen. Sie führt zu psychischen Belastungen und kann Depressionen, Angststörungen und Retraumatisierungen auslösen; sie erschwert die Integration und verhindert z.B. einen frühzeitigen Zugang zum Arbeitsmarkt; sie gefährdet das Familienleben durch lange Trennungen von Angehörigen; und sie erschwert spätere Verfahren, da die Beschaffung von Unterlagen und Beweisen für die Asylgründe umso schwieriger werden, je länger die konkrete Flucht zurückliegt. Die teils unklaren Tatbestände für die Verlängerungen («Untertauchen», «körperliches Widersetzen», «Untauglichmachen», «medizinische Anforderungen») bergen zudem die Gefahr mangelnder Rechtssicherheit.



Wir fordern daher:

a. Bei Krankheit konsequent Selbsteintritte vorzunehmen, anstatt die Überstellungsfrist auf drei Jahre auszudehnen.

Die Schweiz ist gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur äusserst restriktiv Anwendung finden. Spital-Aufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechts auf Zugang zu medizinischer Versorgung führen, weil sich Asylsuchende aus Angst vor der Verlängerung der Überstellungsfrist nicht in medizinische Behandlung geben könnten. Bereits heute ist der Zugang zu medizinischer Versorgung für Asylsuchende mit vielen Hürden verbunden. Die Schweiz muss in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung und Verschlechterung des Gesundheitszustandes der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.1).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme sowie auch eine Maximal-Frist in der AMM-VO darstellt. Es ist ohne weiteres möglich, auch eine kürzere Frist vorzusehen. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahme richtlinie auf die erheblichen Konsequenzen, die mit der Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff «Flucht» dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind, dass sich der Antragsteller den zuständigen Verwaltungs- oder



Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»¹

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 19. März 2019, C-163/17) voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist. Entsprechendes ist in der AsylV 1 zu regeln.

b. Konsequente Beachtung der EuGH-Rechtsprechung bei der Auslegung des Kriteriums des Untertauchens.

Es wäre weiter zu regeln, welche Voraussetzungen für die Verlängerung einer Überstellungsfrist auf nationaler Ebene gegeben sein müssen. So wäre insbesondere weiterhin an die EuGH-Rechtsprechung anzuknüpfen, wonach Absicht hinsichtlich der Verhinderung der Überstellung vorliegen muss. Ebenfalls ist es aus unserer Sicht angemessen, sich für die Ausgestaltung an der Rechtsprechung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts zur Verlängerung der Überstellungsfrist nach der Dublin-III-VO gemäss Urteil vom 17.08.2021 (BVerwG (1. Senat), Urt. V. 17.08.2021 – 1 C 51.20, <https://www.bverwg.de/170821U1C1.21.0>) zu orientieren. Es ist im Sinne der einheitlichen Anwendung der AMM-VO die Rechtsprechung anderer Mitgliedsstaaten zur Auslegung des Begriffs des «Flüchtigseins» zu beachten. Die AMM-VO muss einheitlich ausgelegt werden, um eine Zersplitterung des Rechts zu vermeiden und einheitliche Rechtsstandards zu setzen.

In die AsylV 1 sollten daher folgende, vom EuGH und vom deutschen Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze aufgenommen werden:

1. Im Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vom 19. März 2019, C-163/17, Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland, erklärte dieser, dass Art. 29 Abs. 2 Satz 2 der Dublin-III-VO dahingehend auszulegen sei, dass ein Antragsteller «flüchtig» im Sinne dieser Bestimmung ist, wenn er sich den für die Durchführung seiner Überstellung zuständigen nationalen Behörden gezielt entzieht, um die Überstellung zu vereiteln (Rn. 70). Gemäss dem Urteil müssen in einer Situation, in der die Überstellung nicht durchgeführt werden kann, weil

¹ RICHTLINIE (EU) 2024/1346



die betreffende Person die ihr zugewiesene Wohnung verlassen hat, ohne die zuständigen Behörden über ihre Abwesenheit zu informieren, **diese Behörden beweisen, dass die Person tatsächlich beabsichtigte, sich ihnen zu entziehen, um ihre Überstellung zu vereiteln** (Rz. 57, 70).

2. Nach der oben erwähnten Rechtsprechung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts darf eine Verlängerung der Überstellungsfrist nur unter strengen Massstäben stattfinden (Rn. 22):

«Entgegen der Auffassung der Beklagten genügt für ein kausales Sichentziehen nicht jedes sich irgendwie nachteilig auf die Durchführbarkeit einer angesetzten Überstellung auswirkende Verhalten des Betroffenen bzw. jedwede vorübergehende Verunmöglichung einer Überstellung. Insbesondere entzieht sich ein Ausländer jedenfalls bei einer zwangsweisen Überstellung regelmässig nicht allein durch ein passives – wenn auch möglicherweise pflichtwidriges – Verhalten (objektiv) dem staatlichen Zugriff. Ist der Vollzugsbehörde der Aufenthalt des Betroffenen bekannt, kann sie eine zwangsweise Überstellung durchführen. Die durch die Abschiebungsanordnung begründete gesetzliche Ausreisepflicht (§ 50 AufenthG i.V.m. § 67 Abs. 1 Nr. 5 und § 34a Abs. 2 Satz 4 AsylG) beinhaltet keine Verpflichtung zur aktiven Mitwirkung an der eigenen Überstellung. Der Ausreisepflichtige kann selbst entscheiden, ob er an einer ihm angebotenen kontrollierten Überstellung mitwirkt oder nicht. Verweigert er seine Mitwirkung, bedarf es einer begleiteten Überstellung, die er passiv dulden muss. Allein der Umstand, dass sich wegen der fehlenden Mitwirkung bzw. Kooperation des Betroffenen, der für eine zwangsweise Überstellung erforderliche Aufwand für die Vollzugsbehörde erhöht und sein Verhalten möglicherweise zu einer Verzögerung führt, weil die Vollzugsbehörde keine Vorsorge für eine begleitete Überstellung getroffen hat, stellt objektiv kein Sichentziehen dar. Der Aufenthalt des Betroffenen ist der Behörde bekannt, und eine Überstellung könnte unter Anwendung unmittelbaren Zwangs jederzeit durchgeführt werden. Damit fehlt es (objektiv) an einem Sichentziehen. Dass der Betroffene (subjektiv) regelmässig in der Absicht handeln dürfte, eine Überstellung zu vereiteln, genügt nicht. Eine Verlängerungsmöglichkeit allein wegen fehlender Mitwirkung des Betroffenen widerspräche nicht nur dem mit den Dublin-Bestimmungen und speziell mit Art. 29 Abs. 1 und 2 Dublin III-VO verfolgten Beschleunigungszwecks (vgl. EuGH, Urteil vom 19. März 2019 - C-163/17, Jawo - Rn. 57 f.), sondern angesichts der erheblichen Folgen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist für den Betroffenen zeitigt, auch dem Ausnahmecharakter des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Dublin III-VO (Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet vom 25. Juli 2018 - C-163/17 - Rn. 59). Folglich



reicht bei einem den zuständigen Behörden bekannten Aufenthalt des Antragstellers grundsätzlich weder dessen Flugunwilligkeit, ein Aufenthalt im offenen Kirchenasyl (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2021 - 1 C 42.20 - NVwZ 2021, 875 Rn. 26 m.w.N.), ein einmaliges Nichtantreffen in der Wohnung oder Unterkunft noch das Nichtbefolgen einer Selbstgestellungsaufforderung für die Annahme, er sei im unionsrechtlichen Sinne flüchtig. Letztere dient lediglich der Erleichterung einer – im nationalen Recht regelmässig vorgeschriebenen – Überstellung mit Verwaltungszwang, in dem sie der Vollzugsbehörde eine zwangsweise Abholung des Ausländers in seiner Unterkunft oder Wohnung erspart. Kommt der Ausländer einer Aufforderung zur Selbstgestellung nicht nach, entzieht er sich damit (objektiv) nicht dem staatlichen Zugriff.» (Rn. 22).

Wir fordern, diese Kriterien in der AsylV 1 aufzunehmen und insbesondere festzuhalten, dass eine Verlängerung der Überstellungsfrist nicht erfolgen darf, weil die betreffende Person einen freiwilligen Flug nicht angetreten hat oder nicht genügend mitgewirkt hat. Weder Flugunwilligkeit noch ein einmaliges Nichtantreffen in der Unterkunft oder das Nichtantreten eines Fluges (ohne Widerstand zu leisten) darf zur Verlängerung der Überstellungsfrist führen. Der Text der reformierten EU-Verordnung sieht dahingehend weder eine Änderung in Art. 2 Abs. 7 noch Art. 46 Abs. 2 AMM-VO vor. Entsprechend können die vom EuGH und dem deutschen Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze weiterhin angewendet werden.

c. Verlängerung der Überstellungsfrist nur bei nachweisbar umfassender vorheriger Aufklärung über Kriterien zur Verlängerung der Überstellungsfrist.

Eine Verlängerung der Überstellungsfrist darf nur aus Gründen erfolgen, über die die betroffenen Personen nachweisbar und verständlich aufgeklärt worden sind. Da die Verlängerung der Überstellungsfrist mit umfangreichen Konsequenzen und Entrechtungen einhergeht, darf diese nur erfolgen, wenn die betreffende Person auch tatsächlich anders hätte handeln können und sich beim entsprechenden Handeln über die Konsequenzen bewusst war. Bisher ist es jedoch leider so, dass je nach Asylregion und Unterkunft unterschiedliche Regeln gelten. In der einen Region führen bestimmte Verhaltensweisen, wie das angekündigte Übernachten bei Familienmitgliedern, nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist, an anderen Orten schon. Dabei sind die Regelungen für die Betroffenen extrem undurchsichtig und sie verstehen häufig nicht, welches Verhalten zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führt oder nicht. Eine Verlängerung der Überstellungsfrist darf in der Konsequenz nur erfolgen, wenn die betroffene Person klar über die Kriterien und Gründe, welche zur Überstellungsfristverlängerung führen, aufgeklärt worden ist. Regelungen, die einer Person nie kommuniziert worden sind, kann diese naturgemäss nicht einhalten und dürfen nicht zur



Verlängerung der Überstellungsfrist führen. Eine entsprechende Information an die asylsuchende Person muss dokumentiert und von der Behörde, welche die Überstellungsfrist verlängern will, nachgewiesen werden. Dies ergibt sich bereits aus Art. 19 Abs. 1 lit. n AMM-VO, sollte jedoch in der AsylV 1 konkretisiert werden.

d. Die Dauer der verlängerten Überstellungsfrist muss an eine Verhältnismässigkeitsprüfung geknüpft werden, welche im Entscheid über die Verlängerung begründet werden muss. Die drei Jahre entsprechen einer Maximalfrist, welche nicht pauschal und ohne Prüfung des Einzelfalls angewendet werden darf. Die Dauer der Verlängerung der Überstellungsfrist muss je nach Einzelfall geprüft und bemessen werden. Dabei sind insbesondere das Recht auf Familie und das Recht auf Gesundheit und medizinische Versorgung zu beachten.

Gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO kann die Überstellungsfrist auf «höchstens drei Jahre» verlängert werden. Damit gibt die AMM-VO eine Maximalgrenze vor, wobei die konkrete Dauer nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen und hierfür das Verhältnismässigkeitsprinzip zu berücksichtigen ist. Dies ergibt sich auch aus dem Sinn und Zweck der Verordnung und in einer Zusammenschau der bisherigen Rechtsprechung des EuGH (bspw. Urteil des EuGH vom 12. Januar 2023 (C-323/21, C-324/21 und C-325/21, ECLI:EU:C:2023:4). Hiernach tragen die Überstellungsfristen entscheidend zur Verwirklichung des im fünften Erwägungsgrund der Dublin-III-VO bzw. (37) Erwägungsgrund der AMM-VO genannten Ziels einer zügigen Bearbeitung der Anträge auf internationalen Schutz bei. Die Überstellungsfristen gewährleisten, dass diese Verfahren ohne unberechtigte Verzögerung durchgeführt werden, und zeugen von der besonderen Bedeutung, die der Unionsgesetzgeber einer raschen Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats beimisst. Der Unionsgesetzgeber sieht offensichtlich eine Dauer von drei Monaten (Art. 46 Abs. 2 Unterabsatz 2 AMM-VO) als ausreichend für die Organisation und Durchführung einer Überstellung im Dublin-Raum an. Wenn eine Verlängerung der Überstellungsfrist geprüft wird, sollte daher die dreimonatige Frist ab Wiederauftauchen der Person entsprechend Art. 46 Abs. 2 Unterabsatz 2 AMM-VO als Grundsatz gelten. Nur bei besonderen Ausnahmefällen darf eine verlängerte Überstellungsfrist auf über 12 Monate angewandt werden, etwa wenn die Person noch immer unauffindbar ist oder sich besonders renitent zeigte. Für Personen, die lediglich einmalig nicht in der Unterkunft waren oder aus gesundheitlichen Gründen nicht überstellt werden konnten, wäre eine Verlängerung der Überstellungsfrist um mehr als 3 Monate schlicht unverhältnismässig. Zusammenfassend muss in der AsylV1 konkretisiert werden, dass bei der Verlängerung der Überstellungsfrist zwingend eine Verhältnismässigkeitsprüfung hinsichtlich der Dauer zu erfolgen hat, wobei insbesondere das Beschleunigungsgebot



sowie die medizinische und familiäre Situation der asylsuchenden Person berücksichtigt werden muss.

e. Information und Gewährung des rechtlichen Gehörs zur Verlängerung der Überstellungsfrist.

Da es sich bei der Verlängerung der Überstellungsfrist um eine erhebliche nachteilige Rechtsänderung für die asylsuchende Person handelt, muss zudem zwingend eine Information über die Verlängerung erfolgen und das rechtliche Gehör gewährt werden. Sollte eine Überstellungsfristverlängerung im Raum stehen, so muss es die Möglichkeit geben, zuvor im Rahmen eines rechtlichen Gehörs gem. Art. 29 Abs. 2 BV Stellung zu nehmen und einen Rechtsbehelf einzulegen. Die betroffene Person muss somit umgehend Kenntnis von der Verlängerung der Überstellungsfrist erhalten. Die asylsuchenden Personen dürfen nicht im Glauben gelassen werden, dass die sechsmonatige Überstellungsfrist noch immer läuft, während diese bereits verlängert worden ist. Entsprechendes muss in der AsylV 1 geregelt werden.

2.3 Tonaufnahmen im Dublin-/AMM-VO-Verfahren

Artikel 22 AMM-VO regelt neu, dass von den bisher «Dublin-Befragung» genannten Anhörungen Tonaufnahmen vorgenommen werden müssen. Die Verwendung von Tonaufnahmen bei den Befragungen kann zur Verfahrenssicherheit beitragen, muss aber grund- und datenschutzrechtlich abgesichert sein. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die Aufnahmen sicher und geschützt und nicht länger als für das Verfahren nötig aufbewahrt werden.

Wir weisen darauf hin, dass den Antragstellenden durch die Möglichkeit, auf Antrag auf eine Tonaufnahme zu verzichten, keine Nachteile erwachsen dürfen und dies insbesondere nicht als Verstoss gegen die Mitwirkungspflicht ausgelegt werden darf.

Darüber hinaus werfen die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen zu den Modalitäten der Tonaufnahme in Art. 11e E-AsylV 3 Fragen bezüglich des Zugangs zu den Aufzeichnungen für den Rechtsschutz auf. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung sollte als Teil des Akteneinsichtsrechts gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung nur in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in vielen Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetschende zur Einsichtnahme beigezogen werden und erhebliche Wege in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel.



Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hat daher lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht – als Teil des verfassungsmässigen Anspruchs des rechtlichen Gehörs – sollte der Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme der Dublin-Befragung automatisch zusammen mit der Akteneinsicht gewährt werden, indem die Tonaufnahme der Rechtsvertretung rechtzeitig vor Ablauf der Beschwerdefrist auf einem Tonträger analog oder allenfalls über eine sichere Cloud-Lösung digital zur Verfügung gestellt wird – auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren zu erreichen, sollten zudem neu auch Tonaufzeichnungen der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen für Tonbandaufzeichnungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden.

2.4 Familie und Familienzusammenführung

Die Demokratischen Jurist*innen Schweiz begrüssen, dass die AMM-VO den Begriff «Familienangehörige» auch auf Familien ausweitet, die ausserhalb des Herkunftsstaats gegründet wurden. Sie weisen jedoch darauf hin, dass Familien, die erst nach der Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, weiterhin nicht berücksichtigt werden. Nach Art. 8 EMRK kann die Schweiz in einzelnen Fällen jedoch verpflichtet sein, auch diese Fälle zu prüfen.

Zudem bestehen in der Praxis erhebliche Beweisprobleme für die Familieneinheit:

- Dokumente sind in Kriegs- und Krisensituationen oft nicht beschaffbar;
- DNA-Tests werden regelmässig unverhältnismässigerweise verlangt, obwohl auch andere Indizien (Fotos, Kontakte, Zeugenaussagen) ausreichen würden.

Die Demokratischen Jurist*innen Schweiz empfehlen daher, die Beweisregeln explizit zu präzisieren und verhältnismässig auszugestalten, um die Familieneinheit wirksam zu schützen.

2.5 Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige

Die Demokratischen Jurist*innen Schweiz betonen, dass das Kindeswohl (Art. 3 KRK) oberste Priorität haben muss. Vertrauenspersonen sind für unbegleitete Minderjährige in Dublin-/AMM-VO-Verfahren essenziell. Ihre Aufgaben umfassen insbesondere:

- Begleitung zu Anhörungen;
- kindgerechte Erklärung der Verfahren;
- Vertretung der Interessen gegenüber Behörden;
- Schutz vor Willkür und Überforderung.



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

Die Demokratischen Jurist*innen Schweiz empfehlen, diese Aufgaben explizit in der VZAE zu verankern und die nötigen Qualifikationen klar zu definieren.

2.6 Fazit zu den Empfehlungen zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung

Die AMM-VO ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Die Demokratischen Jurist*innen Schweiz anerkennen den Nutzen einheitlicher Verfahren, betonen jedoch, dass die Umsetzung in der Schweiz grund- und menschenrechtlich abgesichert werden muss und die Schweiz die ihr verbleibenden Spielräume im Sinne des Flüchtlingschutzes nutzen muss.

Die Demokratischen Jurist*innen Schweiz fordern den Bundesrat daher auf, auf Verordnungsebene:

- einen verbindlichen Kriterienkatalog für Selbsteintritte zu verankern und insbesondere Überstellungen von unbegleiteten Minderjährigen auszuschliessen;
- die Kriterien für die Verlängerung der Überstellungsfristen klar zu definieren, die Verlängerungen restriktiv zu handhaben und insbesondere in Krankheitsfällen auszuschliessen;
- die Asylsuchenden nachweisbar und umfassend über die Kriterien zur Verlängerung der Überstellungsfrist zu informieren;
- vor der Überstellungsfristverlängerung das rechtliche Gehör zu gewähren;
- die Dauer der Überstellungsfristverlängerung von einer Verhältnismässigkeitsprüfung abhängig zu machen und im Regelfall von einer Verlängerung um drei Monate ab Wiederauftauchen auszugehen;
- den Rechtsvertretungen einen praktikablen Zugang zu den Tonaufnahmen der Dublin-Befragungen zu gewährleisten;
- Familienzusammenführungen umfassend und grundrechtskonform zu regeln;
- das Kindeswohl bei Vertrauenspersonen auf Verordnungsebene explizit zu verankern.



3 Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Die revidierte Eurodac-Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstandes dar und muss von der Schweiz grundsätzlich übernommen werden. Primärer Zweck der Datenbank ist weiterhin die Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates. Neu soll sie jedoch auch dazu dienen, die irreguläre Einwanderung in die EU stärker zu kontrollieren und Weiterreisen innerhalb der EU zu unterbinden.

Die Reform der Eurodac-Datenbank geht zu diesem Zweck mit einer sehr starken Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung einher. Zukünftig werden nicht nur Asylsuchende, sondern auch Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel, abgelehnte Asylsuchende, Personen mit einem temporären Schutzstatus, Resettlement-Fälle sowie Menschen, die aus Seenot gerettet wurden, in Eurodac erfasst. Das Mindestalter für die Erfassung wird von 14 auf sechs Jahre abgesenkt, zudem werden erstmals zahlreiche persönliche Daten für bis zu zehn Jahre gespeichert. Zusätzlich zu den Fingerabdrücken werden künftig auch Gesichtsbilder erfasst.

Diese Neuerungen stellen einen gravierenden Eingriff in die Grundrechte und insbesondere auch in die Kinderrechte dar. Sie bedrohen das Recht auf Datenschutz und Privatsphäre (Art. 8 EMRK, Art. 13 BV) und können zu einer Stigmatisierung von Schutzsuchenden als Sicherheitsrisiko führen. Die geplante Interoperabilität mit weiteren EU-Datenbanken (SIS, VIS, EES, ETIAS) verstärkt diesen Effekt und unterminiert den Grundsatz, dass Schutzsuchende primär als Rechtsträger und nicht als Gefahrenquelle betrachtet werden sollten.

Zahlreiche Umsetzungsfragen der Eurodac-Reform, insbesondere bezüglich des Zugangs für Strafverfolgungsbehörden zu den in Eurodac gespeicherten Daten, sind aktuell noch offen und werden vom Bundesrat erst in einer zweiten Phase im Jahr 2026 mit Hilfe einer neuen bundesrätlichen Eurodac-Verordnung geklärt. Bezüglich der aktuellen Verordnungsanpassungen nehmen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz zu folgenden Aspekten Stellung:

- Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern;
- Biometrische Abgleiche und Verifizierung durch Fingerabdruck- und Gesichtsbild-Expert*innen;
- Datenübermittlung an Drittstaaten;
- Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung und Löschung ihrer Daten.

Die Demokratischen Jurist*innen Schweiz weisen darauf hin, dass der Ausbau von Erhebung, Speicherung, Abgleich und Interoperabilität tief in diverse Grundrechte eingreift (informationelle Selbstbestimmung, Privatsphäre, Kinderrechte, Recht auf ein



fares Verfahren) und daher enge Schutzvorkehrungen in der schweizerischen Umsetzung erfordert.

3.1 Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern

Die Eurodac-Verordnung senkt die Altersgrenze für die biometrische Erfassung von Kindern von bisher 14 Jahren neu auf 6 Jahre ab. Die Demokratischen Jurist*innen Schweiz begrüßen, dass der Bundesrat darauf verzichtet hat, auch die biometrische Erfassung von noch jüngeren Kindern zu erlauben und dies in Art. 6 Abs. 1 AsylV 3 explizit festgehalten wird. Darüber hinaus sprechen sie sich jedoch für weitergehende Schutzmechanismen für diese Gruppe besonders verletzlicher Personen aus, die über die in Art. 88a der VZAE genannten Massnahmen hinausgehen.

So sollten nicht nur die rechtlichen und pädagogischen Qualifikationen der Vertrauenspersonen präziser bestimmt werden, sondern auch ihre Rolle bei der Sicherstellung eines niederschweligen Zugangs zu Berichtigungs- und Lösungsverfahren für Minderjährige erwähnt werden. Ausserdem sollte Minderjährigen für die biometrische Erfassung neben einer Vertrauensperson auch eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite gestellt werden.

Daneben sprechen sich die Demokratischen Jurist*innen Schweiz bezüglich Minderjähriger insgesamt für eine möglichst enge Zweckbindung der Datenerfassung, für restriktive Zuweisung von Zugriffsrechten, für eine detaillierte Protokollierung und Benachrichtigung sowie für eine schnellstmögliche Löschung der erfassten Daten nach Wegfall ihres Verwendungszweckes aus.

3.2 Biometrische Abgleiche und Verifizierung

Biometrische Abgleiche (sowohl von Fingerabdrücken als auch von Gesichtsbildern) erhalten im erweiterten Eurodac-System eine zentrale Rolle, da sie neu auch mit Personendaten verknüpft sind. Umso wichtiger ist ein sorgsamer und nach Möglichkeit wenig bis gar nicht automatisierter Umgang mit ihnen. Dadurch, dass in Zukunft auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falsch-positiven Treffern signifikant an. Die Demokratischen Jurist*innen Schweiz begrüßen daher, dass Treffermeldungen, die allein auf Gesichtsbilddaten beruhen, in jedem Fall manuell überprüft werden müssen.

Gleichzeitig sollten auch an Abgleiche, die auf Fingerabdrücken beruhen, sehr hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden. Da automatisierte biometrische Abgleiche generell nicht die «Identität» zweier Datensätze bestätigen können, sondern immer nur eine auf Wahrscheinlichkeitsrechnung beruhende und von variablen Schwellenwerten abhängige Aussage über den Grad ihrer Ähnlichkeit treffen, empfiehlt das Bündnis, dass weiterhin auch alle auf Fingerabdrücken beruhende Treffer manuell überprüft



werden. Sollte dies nicht praktikabel sein, sind die unteren Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-negativen Treffern) möglichst niedrig und die oberen Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-positiven Treffern) möglichst hoch anzusetzen.

Bezüglich der Qualifikation der Biometrie-Expert*innen empfehlen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz, einen anerkannten und überprüfbaren Fachausweis vorzusetzen und das Personal regelmässig zu schulen und zu prüfen. Für den Fall von substantiell bestrittenen Treffern müssen zudem die Beschwerde- und Berichtigungsmöglichkeiten, samt Fristen, Dokumentationspflichten und Rechtsmittelweg, klar geregelt sein.

3.3 Datenübermittlung an Drittstaaten

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der bisher geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die bis vor kurzem geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmten, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtlichen Schranken werden mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter in Art. 50 Abs. 3 und 5 der neuen Eurodac-Verordnung geregelten Bedingungen zum Zweck der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Diese Neuerung steht in einem direkten Spannungsverhältnis zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere zur Flüchtlingskonvention und dem darin verankerten Non-Refoulement-Prinzip (Art. 33 FK). Es besteht eine reale Gefahr, dass durch eine solche Datenweitergabe verfolgungsrelevante Informationen an Herkunftsstaaten gelangen, was zu (weiterer) Repression und Verfolgung führen kann. Aktuell verweist die geplante Regelung in Artikel 6d AsylV 3 und Artikel 87e VZAE lediglich auf Art. 50 Eurodac-Verordnung, ohne jedoch den völkerrechtlichen Rahmen, insbesondere das Non-Refoulement-Gebot, explizit zu nennen oder rechtlich verbindlich zu verankern. Daher schlagen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz vor, die Bestimmungen präziser zu fassen und einen Vorbehalt zugunsten der Flüchtlingskonvention aufzunehmen.

Über die grundrechtlichen Probleme hinaus gehen mit der Neuerung auch einschneidende datenschutzrechtliche Gefahren einher, die im vorliegenden Verordnungsentwurf nicht adäquat adressiert werden. Zum einen fällt durch die Eurodac-Revision die bisher nötige Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten



weg. Ebenso ist keine Verhältnismässigkeitsprüfung mehr vorgesehen. Beides sollte aus Sicht der Demokratischen Jurist*innen Schweiz in den revidierten Art. 6a bis 6d AsylV 3 ergänzt und dabei insbesondere festgehalten werden, dass die Schweiz auf eine Übermittlung von Daten an Drittstaaten absieht, wenn diese nicht ein der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten.

Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergegeben werden können. Stattdessen sollten sie zusätzlich konkret informiert werden, wenn dies akut geplant ist. Dazu sollte ihnen zudem eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden und sie über die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel informiert werden.

Zu guter Letzt würden es die Demokratischen Jurist*innen Schweiz begrüßen, wenn in den Artikeln der AsylV 3 zur Bekanntgabe von Personendaten an einen Nicht-Dublin-Staat auch eine Aufsicht des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) festgehalten würde, ähnlich wie sie in Art. 11d E-AsylV 3 bezüglich der Bearbeitung von Daten in Eurodac enthalten ist.

3.4 Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung

Bezüglich der Rechte der von einer Datenerfassung, -bearbeitung und -weitergabe in Eurodac betroffenen Personen auf Auskunft über ihre Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung und Löschung verweist der Entwurf der AsylV 3 in Art. 11b und 11c auf das Datenschutzgesetz vom 25. September 2020 sowie auf die Bestimmungen in Art. 43 der Eurodac-Verordnung. Dadurch bleibt jedoch die Frage offen, ob das Recht auf Auskunft sowie auf Berichtigung, Ergänzung und Löschung von Daten auch effektiv ausgeübt werden kann, insbesondere von Minderjährigen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem oft nicht kennen. Unklar bleibt zudem, ob die Betroffenen auch informiert werden, wenn und wo es bei den automatisierten Abfragen der Datenbank Treffer gegeben hat, die ihre Person betreffen, dass also auf ihre Daten zugegriffen und/oder sie bearbeitet wurden.

Insbesondere sollten sie zudem über die Weitergabe von Daten, u.a. an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 3.3.), informiert werden und dabei Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten. Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Auch sollte ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum



verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.

Im erläuternden Bericht wird zudem erwähnt, dass bei Eurodac-Erfassungen vorhandene Informationen aus dem ZEMIS oder eRetour beigezogen werden. Auch diesbezüglich raten die Demokratischen Jurist*innen Schweiz zu Daten-Sparsamkeit und empfehlen, die entsprechenden Prozesse klar zu definieren, jede Zweitverwendung zu protokollieren und zu begründen sowie den Betroffenen eine Prüfung und Widerspruch gegen sachfremde Beizüge zu ermöglichen.

3.5 Zusammenfassung zu den Empfehlungen zur Eurodac-Verordnung

Die Eurodac-Datenbank ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Die Demokratischen Jurist*innen Schweiz betonen jedoch die Gefahren, die aus der massiven Ausweitung der Datenbank erwachsen. Um eine grund- und datenschutzrechtliche Umsetzung der Eurodac-Revision in der Schweiz zu gewährleisten, empfehlen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz insbesondere, dass:

- die biometrische Erfassung von Minderjährigen kinder- und datenschutzrechtlich flankiert und auf ein Mindestmass beschränkt wird;
- biometrische Treffer weitestgehend manuell verifiziert werden und dabei hohe Qualitäts- und Qualifizierungsstandards vorausgesetzt werden;
- auf eine Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten möglichst verzichtet wird, oder diese einer Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen und nur durchgeführt wird, wenn Drittstaaten ein mit der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten;
- der EDÖB nicht nur eine aktive Rolle in der Aufsicht der Datenverarbeitung in Eurodac einnimmt, sondern auch bei der Weitergabe an Drittstaaten;
- betroffene Personen möglichst transparent, zeitnah und in einer ihnen verständlichen Sprache über sämtliche Schritte der Datenverarbeitung und -weitergabe informiert werden und ihre Rechtsansprüche auch effektiv wahrnehmen können.



4 Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Mit der Überprüfungsverordnung (EU) 2024/1356 führt die EU ein neues, einheitliches Verfahren zur Identitäts- und Sicherheitsüberprüfung an den Aussengrenzen ein, das auch von der Schweiz als Schengen-assoziiertes Staat zu übernehmen ist. Ziel ist die rasche Abklärung von Identität, Gesundheits- und Sicherheitsaspekten, bevor über die Zuweisung zu einem Asyl-, Rückkehr- oder anderen Verfahren entschieden wird. Laut erläuterndem Bericht zur Verordnungsanpassung wird die Überprüfungsverordnung in der Schweiz ab Juni 2026 zur Anwendung kommen. Sie wird insbesondere über Änderungen der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung VEV (Art. 68a-68f) und punktuell über Änderungen der AsylV 1 sowie des AIG umgesetzt.

Die Demokratischen Jurist*innen Schweiz betonen, dass die Überprüfungsverordnung tief in die Grundrechte eingreift – insbesondere Freiheitsrechte, Zugang zum Verfahren, Rechtsschutz und Datenschutz – und daher in der Schweiz nur unter klaren Schutzvorkehrungen umgesetzt werden sollte. Da mit der Überprüfungsverordnung auf EU-Ebene ein Instrument geschaffen wurde, das faktisch auf eine kurzzeitige Inhaftierung hinausläuft, weisen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz darauf hin, dass nach Art. 5 EMRK jeder Freiheitsentzug notwendig und verhältnismässig sein muss. Wir begrüssen dementsprechend, dass der Bundesrat die vorgesehene Dauer der Überprüfung im Inland von möglichen sieben Tagen auf 72 Stunden verkürzt hat. Dies betrifft jedoch nicht die Überprüfungen an den Grenzen und den Flughäfen. Ausserdem kann auch eine Festhaltung von drei Tagen zu einer hohen Belastung der Betroffenen führen. Die Praxis zeigt, dass selbst kurze Inhaftierungen schwerwiegende psychische Folgen haben können, insbesondere für traumatisierte Personen, Kinder und vulnerable Gruppen. Dass die Überprüfung unter einer «Fiktion der Nicht-Einreise» vorgenommen wird, darf zudem nicht zu einer Entrechtung der Betroffenen führen. Die Grundrechte müssen auch während der Überprüfung gewahrt bleiben.

4.1 Empfehlungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Die Demokratischen Jurist*innen Schweiz empfehlen daher:

- die Dauer aller Überprüfungsverfahren im Inland, an der Grenze und an den Flughäfen auf höchstens 72 Stunden zu beschränken;
- eine mögliche Festhaltung nur als ultima ratio einzusetzen und innert 48 Stunden einer richterlichen Überprüfung zu unterziehen;
- nicht nur minderjährigen Asylsuchenden, sondern allen betroffenen Personen ab Beginn des Überprüfungsverfahrens eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen;
- einheitliche Standards für die Überprüfung (die von verschiedenen kantonalen und nationalen Behörden durchgeführt werden wird) sowie verbindliche



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

Kriterien für die Vulnerabilitätsprüfung vorzuschreiben, inklusive zu ergreifender Massnahmen, sollte eine Vulnerabilität festgestellt werden;

- auf die nicht durch übergeordnete Vorgaben gebotene Verschärfung der Meldepflichten in Art. 8 Abs. 2 AsylV 1 zu verzichten, da diese angesichts der abgelegenen Lage vieler Bundesasylzentren nicht realisierbar ist;
- Informationen stets in einer Sprache zu vermitteln, die die betroffenen Personen verstehen, bei Analphabetismus oder geringer Sprachkompetenz visuelle oder mündliche Erklärungen einzusetzen und für Kinder eine altersgerechte Aufbereitung vorzunehmen;
- Korrekturen im Überprüfungsformular zuzulassen, ohne dass dadurch Nachteile in einem allfälligen Asylverfahren entstehen, und dies auch, wenn Antragstellende bereits in einem anderen Mitgliedsstaat einer Überprüfung unterzogen wurden;
- die Überprüfung durch Erlass einer anfechtbaren Verfügung abzuschliessen, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten;
- bei der Unterbringung Mindeststandards bezüglich des Zugangs zu medizinischer Versorgung, Hygiene, Ernährung und der Kommunikation mit Angehörigen zu erfüllen;
- Fachorganisationen und NGOs wirksamen Zugang zu den betroffenen Personen zu gewähren, so wie es die EU-Überprüfungsverordnung 2024/1356 in Art. 8 Abs. 6 vorsieht, und dies in der VEV oder einer anderen Verordnung auch explizit festzuhalten;
- den in der EU-Verordnung vorgesehenen Überwachungsmechanismus auf Verordnungsebene explizit unabhängig und weisungsfrei auszugestalten und mit Zutrittsrechten und Berichtspflichten auszustatten.

Für allfällige Rückfragen zu unserer Stellungnahme stehen wir gerne zur Verfügung.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Lea Schlunegger
Generalsekretärin DJS



Modifications réglementaires suite à l'adoption du pacte européen sur la migration et l'asile

Réponse à la consultation du *Service Ethique et société*
et de la commission *Migratio* (de la Conférence des évêques Suisses)

Fribourg, 13.10.2025

Mentions légales

Éditeurs

Commission Justice et paix (de la Conférence des évêques suisses)

6, Av. des Alpes

1701 Fribourg

info@juspax.ch

Auteur : Thomas Walliman, Prés. Justice et paix Suisse & Florence Quinche,
Secrétaire justice et paix

Versions linguistiques : Français, original

Introduction

La Commission justice et paix vous remercie pour l'opportunité qui leur est donnée de prendre position. L'absence de prise de position sur un point ne doit pas être interprétée comme un accord.

En septembre 2020, la Commission européenne a présenté le projet d'un nouveau pacte européen sur la migration et l'asile¹ En tant qu'État associé à Schengen/Dublin, la Suisse est également concernée par cette réforme. Elle doit reprendre tout ou partie de certains règlements de l'UE. La présente consultation porte sur les adaptations du droit suisse au niveau réglementaire qui découlent du pacte européen sur la migration et l'asile.

Nous souhaitons rappeler l'importance impérative de prendre en compte dans ce domaine de l'asile et de la migration les principes chrétiens et catholiques de dignité humaine, de solidarité, de bien commun et de participation.

Dans le domaine de l'asile et de la migration, une coopération européenne et des normes européennes sont nécessaires. Nous relevons toutefois le fait que le pacte européen introduise principalement des *durcissements massifs* au détriment de la protection dont les réfugiés ont urgemment besoin. La Suisse n'a plus d'influence sur le pacte lui-même, mais elle devrait toutefois utiliser la *marge de manœuvre* dont elle dispose pour sa mise en œuvre au niveau national, car ceci engage sa responsabilité éthique.

Les nouvelles règles de ce pacte visent à limiter l'accès à la protection des personnes en situation de migration ou de demande d'asile. Le premier pays de l'espace Schengen dans lequel arrive une personne reste responsable du traitement de la demande d'asile, ceci génère un risque de renvoi massif de personnes dans des pays tiers, aux frontières extérieures de l'Europe, voir dans des pays de transit extra-européens, sans prise en compte de leur situation spécifique. Or les conditions d'accueil dans ces pays sont particulièrement précaires et s'apparentent souvent à de la détention, voire à des conditions proches de la torture. Les adultes comme les mineurs encourent ces risques de violence en cas de renvoi dans certains de ces pays.

Le nouveau processus de filtrage comporte en outre des risques de profilage ethnique. Ces différentes mesures visent à limiter l'accès au droit d'asile, dans les pays européens ainsi qu'en Suisse. Or la Suisse se doit de conserver sa souveraineté et sa responsabilité en matière d'attribution du droit d'asile sur son territoire.

Par ailleurs la Suisse est signataire de la Convention de Genève, relative au statut des réfugiés (1951) et du Protocole de New York. La Convention de Genève intègre le principe de non-refoulement des réfugiés (art. 33): interdit d'extrader, de refouler ou d'expulser un réfugié vers un pays où il risque d'être persécuté. Ce principe s'applique également aux requérants d'asile en cours de procédure, car on ignore à ce stade si ils auront le stade de réfugié.

¹ Certains éléments ont toutefois été repris d'une proposition de réforme rejetée en 2016.

La Suisse est également signataire de la Convention européenne des droits de l'homme, de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention des nations unies contre la torture.

Ces modifications suite à l'adoption du pacte européen sur la migration et l'asile tendent à présenter la migration comme étant essentiellement un *problème à gérer*, sans prise en considération des apports de ces personnes à la Suisse et à son développement. Problème que l'on cherche à résoudre en renvoyant ces personnes dans des pays qui ont peu de moyens de les accueillir et de leur proposer une intégration durable. Ces renvois massifs, dans des conditions précaires de personnes vulnérables, de familles, d'enfants, dans des pays aux frontières de l'Europe tendent à déstabiliser ces pays et à générer des situations de violence à l'encontre de ces réfugiés. Or la Suisse est un pays largement constitué depuis des siècles, par les diverses périodes de migration qui ont constitué son histoire et enrichi sa culture, son économie et favorisé son dynamisme. L'accueil des réfugiés et des personnes persécutées dans leurs pays pour des raisons notamment politiques, religieuses ou ethniques fait également partie des traditions de la Suisse.

En ce qui concerne les modifications de l'ordonnance, nous demandons d'autres adaptations visant à renforcer les droits des personnes en quête de protection. En particulier, un catalogue de critères contraignants pour les interventions obligatoires doit être introduit au niveau de l'ordonnance. En outre, les frais supplémentaires liés aux enregistrements audio pour les représentants légaux doivent être réduits au minimum et indemnisés. D'autres revendications concernent la procédure de Dublin et la procédure d'examen ainsi que la protection des données.

1 Modifications de l'ordonnance suite à l'arrêté fédéral portant adoption et mise en œuvre de l'ordonnance AMMR

1.1 Liste de critères pour les demandes spontanées (art. 29a LAsi 1)

La possibilité d'examiner les demandes d'asile dans le cadre de la procédure nationale, même si un autre État serait compétent, était jusqu'à présent prévue à l'art. 17 du règlement Dublin III et est explicitement maintenue dans le nouveau règlement à l'art. 35 du règlement AMM. La Suisse n'en fait toutefois qu'un usage très restrictif². Afin de mettre en œuvre le pacte dans un esprit de solidarité et de traiter équitablement les cas individuels, il est nécessaire que les autorités suisses adoptent une pratique plus généreuse en matière d'entrée en matière. Nous proposons de créer un catalogue de critères transparent au

² 82 cas en 2024, si l'on exclut les cas qui ne concernaient pas l'Italie (en raison de l'arrêt des admissions par ce pays), la Grèce ou la Hongrie (transfert limité par la jurisprudence).

niveau d'une ordonnance ou d'une directive, sur la base duquel la Suisse procéderait à des entrées en matière.

En outre, nous demandons que la Suisse procède à des admissions d'office obligatoires dans les cas suivants :

- lorsqu'il est prévisible qu'au moment de la décision, aucun transfert ne sera possible dans les six mois suivants en raison de lacunes dans le pays de destination, parce que celui-ci a déclaré un arrêt des admissions ou qu'il est soumis à une pression migratoire.
- Lorsqu'une personne est malade et qu'il est prévisible qu'elle aura besoin d'un traitement qui durera plus longtemps que les six mois initialement prévus pour le transfert.
- Lorsqu'un transfert aggraverait considérablement l'état de santé d'une personne.
- Lorsque la procédure administrative de détermination de la responsabilité prévue par le règlement AMM dure plus de douze mois sans que le demandeur d'asile en soit responsable. La procédure de détermination de la responsabilité vise à désigner rapidement l'État membre responsable afin de garantir un accès effectif à la procédure d'asile et de ne pas compromettre l'objectif d'un traitement rapide des demandes d'asile. Cet objectif est également maintenu dans le règlement AMM, conformément aux considérants 37 et 64. De notre point de vue, une durée de procédure supérieure à douze mois est contraire à l'objectif de la procédure de détermination de la responsabilité et est disproportionnée.
- S'il s'agit d'un mineur non accompagné qui n'a pas de famille, de frères et sœurs ou de parents dans d'autres États membres et que l'intervention volontaire sert l'intérêt supérieur de l'enfant.
- Si un parent ou une autre personne avec laquelle il existe une relation étroite se trouve en Suisse et peut aider le demandeur d'asile à s'intégrer en cas d'octroi du statut.

Une liste de critères contraignants ne doit pas être considérée comme exhaustive, il n'y a pas d'exclusion des cas qui ne seraient pas couverts par un point de la liste. Il n'y a donc aucune raison de craindre qu'une liste de critères contraignants ne puisse pas rendre justice à chaque cas individuel.³

Proposition:

Art. 29a, al. 3^{bis} Ordonnance 1 sur l'asile (OA 1)1 (nouveau)

Le SEM traite la demande à titre exceptionnel même si l'examen a révélé qu'un autre État est compétent, lorsque l'une des situations suivantes s'applique :

- a. s'il est prévisible qu'au moment de la décision, aucun transfert ne sera possible dans les six mois à venir ;**
- b. si une personne est malade et qu'il est prévisible qu'elle aura besoin d'un traitement qui durera plus longtemps que les six mois prévus en principe pour le transfert ;**
- c. si un transfert aggraverait considérablement l'état de santé d'une personne ;**
- d. si la procédure administrative de détermination de la responsabilité prévue par le règlement (UE) 2024/1351 dure plus de douze mois sans que cela soit imputable au demandeur d'asile ;**

³ Argumentation du Conseil fédéral, message relatif aux modifications législatives du pacte européen, p. 64 s.

- e. lorsque le requérant d'asile est mineur et n'a pas de famille, de frères et sœurs ou de parents dans d'autres États membres et que l'intervention de la Confédération sert l'intérêt supérieur de l'enfant ;**
- f. si un parent ou une autre personne avec laquelle il entretient des relations étroites se trouve en Suisse et peut aider le requérant à s'intégrer en cas d'octroi du statut.**

Diverses modifications des délais prévus dans l'O-MMA renforcent et prolongent le lien entre le requérant d'asile et un État déterminé (exemples : art. 29, al. 4, O-MMA concernant les visas/autorisations de séjour expirés ; art. 33 O-MMA concernant la prolongation de la durée de compétence de 12 à 20 mois). Nous demandons que la situation individuelle de chaque personne soit prise en compte et que des interventions humanitaires soient ordonnées afin d'éviter des situations choquantes.

1.2 Enregistrements audio

De notre point de vue l'utilisation d'enregistrements audio lors des auditions personnelles conformément à l'art. 22 OAMM est en principe bienvenue. Il convient toutefois de respecter les dispositions de la loi sur la protection des données⁴ et de veiller en particulier à ce que ces enregistrements soient conservés de manière sécurisée et pas plus longtemps que nécessaire pour la procédure. Les circonstances spécifiques à un enregistrement audio, à savoir la composante supplémentaire d'identification par reconnaissance vocale, doivent être prises en compte dans le cadre d'exigences accrues en matière de protection des données.

⁴ Loi sur la protection des données (LPD) du 25 septembre 2020, RS 101.

1.2.1 Renonciation à l'enregistrement audio dans la procédure Dublin (art. 20b^{bis} LAsi 1)

Nous saluons le fait que les requérants d'asile puissent demander au SEM de renoncer à l'enregistrement audio. Elle demande toutefois que l'article correspondant de l'asylV1 soit complété afin de préciser que cela ne doit entraîner aucun préjudice pour le requérant d'asile. En particulier, la demande de renonciation à l'enregistrement audio ne doit pas être considérée comme une violation de l'obligation de collaborer.

En outre, dans tous les cas où aucun enregistrement audio n'est réalisé, un procès-verbal de l'entretien, comprenant une traduction et la signature de toutes les parties concernées, doit être établi et non pas, comme prévu, un simple « rapport d'entretien ».

Proposition

Art. 20b^{bis} Ordonnance 1 sur l'asile (OA 1)

Al. 3 : Si un problème technique empêche l'enregistrement audio pendant plus de cinq jours, il est renoncé à l'enregistrement audio. **Dans ce cas, l'entretien est consigné dans un procès-verbal.**

Al. 4 : Si l'enregistrement audio est supprimé à la demande du requérant d'asile ou de son représentant légal, le SEM consigne cette décision et les motifs correspondants par écrit. **Le requérant d'asile ne subit aucun préjudice de ce fait. Dans ce cas, l'entretien est consigné dans un procès-verbal.**

1.2.2 Indemnisation du représentant légal (art. 20b^{bis} OA 1)

Les modalités d'enregistrement audio prévues dans l'OA3 peuvent entraîner des frais supplémentaires pour les représentants légaux, notamment en raison de l'obligation d'écouter les enregistrements audio sur place. Ces frais supplémentaires doivent être indemnisés.

Proposition

Art. 20b^{bis} al. 5 de l'ordonnance 1 sur l'asile (OA 1)

Les modalités d'enregistrement audio sont régies par l'article 11e de l'ordonnance 3 sur l'asile du 11 août 1997. **Les frais supplémentaires qui en résultent pour les représentants légaux doivent être indemnisés par la Confédération.**

1.2.3 Écoute des enregistrements audio dans la procédure Dublin (art. 11e OA 3)

Nous interprétons l'art. 11e, al. 3, let. b, OA3 comme signifiant que les enregistrements audio peuvent servir de moyens de preuve devant les tribunaux.

La possibilité mentionnée à l'art. 11e, al. 4, OA 3 pour le représentant légal d'écouter l'enregistrement audio sur place à sa demande est, selon nous, formulée de manière trop vague. Indépendamment de l'indemnisation nécessaire (cf. commentaires sur l'art. 20b^(bis) al. 5 AsylV1), le SFH estime qu'il doit être clair que le choix du lieu d'écoute d'un enregistrement audio doit être déterminé par la préférence du représentant légal concerné.

Dans tous les cas, l'enregistrement audio doit être transcrit et automatiquement joint au dossier. Sinon, les délais de recours très courts ne peuvent être respectés, en particulier si le représentant légal initialement mandaté démissionne. Sans la possibilité de consulter au préalable la transcription, le droit à un recours effectif est compromis.

Proposition :

Art. 11e de l'ordonnance 3 sur l'asile (OA 3)

Al. 4 : Le requérant à l'asile ou son représentant légal peut demander à écouter l'enregistrement audio sur place. **Si ce droit est exercé, le SEM attribue le lieu et la date souhaités par le représentant légal.**

Al. 5 : L'enregistrement sonore est dans tous les cas transcrit et joint au dossier.

1.3 Famille (art. 73c OASA)

Le CSR salue le fait que la définition du terme « membres de la famille » à l'art. 2 (8) OMAE ait été adaptée à la réalité et tienne également compte des familles constituées en dehors de leur pays d'origine.⁵ Il regrette toutefois que les familles constituées après l'arrivée en Suisse n'en fassent pas partie. Pour ces cas particuliers, nous estimons toutefois que la Suisse a l'obligation, en vertu de l'art. 8 CEDH, de prendre en considération l'unité familiale et de ne pas séparer les familles.

⁵ Afin de garantir une application uniforme du règlement AMM, il est clair que les définitions de la première partie du règlement AMM sont pertinentes. Le projet d'art .1, let. e, LAsi1 en tient compte en y faisant explicitement référence. Nous saluons cette mesure.

Le SFH salue également les efforts visant à accélérer le regroupement familial dans le règlement AMM. La révision des règles de preuve dans la réglementation européenne constitue une étape importante dans ce sens. Le SFH estime que les éléments contenus dans le considérant 54 du règlement AMM devraient s'appliquer à toutes les procédures de regroupement familial. Nous demandons donc que les exigences en matière de preuve pour le regroupement familial soient également inscrites dans la réglementation nationale afin de garantir l'égalité devant la loi.

Proposition:

Art. 73c du règlement sur l'admission, le séjour et l'exercice d'une activité lucrative (OASA) **(nouveau)**

Al. 1 Pour le regroupement familial, des preuves formelles telles que des documents originaux et des tests ADN ne sont pas nécessaires si les indices présentés sont cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés.

Al. 2 Si, pour des raisons qui ne leur sont pas imputables, les personnes concernées ne sont pas en mesure de présenter des preuves formelles telles que des documents originaux et des tests ADN, la décision doit être prise sur la base des indices fournis.

Nous demandons que les autorités prennent en considération toutes les informations disponibles, y compris les photos, les preuves de contact et les témoignages, afin de procéder à une évaluation appropriée de la relation. En outre, les autorités doivent donner une interprétation large et réaliste de ce que sont des indices « cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés » et ne pas imposer d'exigences disproportionnées. Cette marge d'appréciation doit être utilisée pour protéger l'unité familiale. Enfin, les autorités doivent accepter les preuves pertinentes même après l'expiration des délais, tant qu'aucune décision n'a encore été prise.

1.4 Enfants

1.4.1 Personne de confiance (art. 88a OASA)

De notre point de vue, le bien-être de l'enfant doit toujours être la priorité absolue d'une personne de confiance. Nous demandons donc que cette prémisse générale soit explicitement mentionnée. En cas de doute, il faut partir du principe que la personne est mineure et prendre les mesures qui s'imposent.

Proposition :

Art. 88a de l'ordonnance sur l'admission, le séjour et l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Al. 1 : Dans le cadre d'une procédure de renvoi, il est possible de vérifier, à l'aide de méthodes scientifiques, si l'âge déclaré par la personne concernée correspond à son âge réel. **En cas de doute, il faut présumer la minorité et prendre les mesures qui s'imposent.**

Al. 3 : La personne de confiance doit avoir des connaissances en matière de droit des étrangers et de droit relatif à la procédure Dublin. Elle accompagne et soutient la personne mineure non accompagnée lors de la saisie des données dans Eurodac et dans la procédure de renvoi, y compris les procédures visant à ordonner des mesures de contrainte au sens des articles 73 à 81 LEI. **Le bien-être de l'enfant est la priorité absolue dans toutes les actions de la personne de confiance.**

1.4.2 Évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 7 LAsi1)

Nous nous rallions se rallie à la demande du HCR selon laquelle, dans les procédures Dublin visant à déterminer l'État membre responsable, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être évalué par un spécialiste de la protection de l'enfance et que le SEM doit définir des normes pour cette évaluation dans une directive, en collaboration avec des organisations spécialisées.

Proposition :

Art. 7 Ordonnance 1 sur l'asile (OA 1)

Al. 3^{bis} : L'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre de la procédure Dublin est effectuée par un spécialiste de la protection de l'enfance. Le SEM fixe les normes applicables à cette évaluation dans une directive.

1.5 Prolongation disproportionnée des délais de transfert

Le délai de transfert est en principe de six mois, comme auparavant. Toutefois, conformément à l'art. 46, al. 2, de l'ordonnance sur les mesures alternatives (OMA), ce délai peut désormais être prolongé jusqu'à trois ans. Ces trois ans courent à compter de la date à laquelle l'État membre requérant a informé l'État membre responsable que la personne concernée ou un membre de sa famille qui devait être transféré avec elle s'est enfui, s'oppose physiquement au transfert, se rend délibérément inapte au transfert ou ne remplit pas les conditions médicales requises pour le transfert.

De notre point de vue cette prolongation du délai de transfert pour une mesure purement administrative est disproportionnée et a des conséquences négatives pour les personnes concernées, notamment sur leur santé mentale, leur procédure d'asile et leur intégration. Ce retard est également préjudiciable du point de vue de l'État : d'une part, les personnes restent très longtemps dans la procédure Dublin, doivent être hébergées et prises en charge et n'ont accès ni au marché du travail ni aux mesures d'intégration ; d'autre part, plus le temps passe, plus il est difficile d'exposer et d'évaluer les motifs d'asile.

Les motifs de prolongation sont étendus, entre autres, aux raisons suivantes :

- Disparition de la personne ou d'un membre de sa famille qui devait être transféré avec elle : il s'agit ici d'une extension du motif actuel de « fuite » aux membres de la famille. Bien que cette réglementation vise à préserver l'unité familiale, ce qui est en principe louable, nous voyons cette extension d'un œil critique. La pratique actuelle a montré que l'hypothèse de la fuite et de la disparition ne suit pas de critères uniformes. La déclaration de disparition, parfois acceptée de manière précipitée, est difficilement réversible et peut conduire à des résultats choquants si elle est injustifiée.
- S'opposer physiquement au transfert : la formulation de l'AMM-VO laisse place à l'interprétation et comporte le risque d'une acceptation arbitraire des faits.
- Se rendre délibérément inapte au transfert : la formulation de l'ordonnance sur les mesures d'accompagnement laisse une grande marge d'interprétation et comporte le risque d'une acceptation arbitraire des faits.
- Ne pas remplir les conditions médicales requises pour le transfert : la signification de ce fait n'est pas claire du point de vue de l'ASF. Si une personne ne peut être transférée pour cause de maladie, cela ne peut lui être reproché et une prolongation du délai de transfert et, par conséquent, une prolongation de la procédure pouvant aller jusqu'à trois ans constituent une sanction injustifiée pour une situation de maladie dont elle n'est pas responsable. Le règlement AMM ne précise pas s'il s'agit d'une maladie de longue durée ou d'une maladie survenant au moment d'un transfert prévu. En cas de maladie mentale, le retard de la procédure augmente le risque d'évolution chronique.⁶

⁶ Par exemple Médecins du Monde (MdM), Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia – New trends, observations, challenges and recommendations, 2023, p. 25, disponible à l'adresse : <https://shorturl.at/l7i7K> ; Hajak, V. L., Sardana, S., Verdeli, H. et Grimm, S., A Systematic Review of Factors Affecting Mental Health and Well-Being of Asylum Seekers and Refugees in Germany. *Frontiers in psychiatry*, mars 2021, disponible sur : <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33815176/>.

La SFH considère que l'extension des faits constitutifs et la prolongation de la période de transfert constituent une détérioration significative de la situation des demandeurs d'asile et critique cette modification. En outre, la prolongation entraîne des problèmes en termes de présentation de l'histoire de la fuite et de fourniture des preuves correspondantes. Cela n'est dans l'intérêt ni des demandeurs d'asile ni de l'État compétent.

Nous demandons donc une application restrictive de la prolongation du délai de transfert. Afin de garantir une pratique uniforme et équitable dans le cadre des possibilités existantes ainsi que la sécurité juridique pour les personnes concernées, nous demandons que des critères clairs et transparents soient fixés au niveau des ordonnances ou des directives pour les situations pouvant entraîner une prolongation du délai de transfert. En outre, il réitère dans ce contexte sa demande d'intervention de sa propre initiative afin d'éviter les prolongations de délai pour cause de maladie, car ces prolongations ne sont pas imputables aux personnes demandant l'asile. En cas de maladie de courte durée, nous demandons qu'aucune prolongation du délai de transfert ne soit ordonnée, mais qu'une nouvelle date soit fixée dans le délai existant de six mois.

En outre, la définition de la « fuite » a été élargie à l'art. 2, al. 17, OMAE. Comme les conséquences de la présomption de fuite peuvent, comme déjà mentionné, avoir un impact considérable sur la procédure d'asile de la personne concernée, nous demandons que le requérant soit informé en détail des conséquences dans une langue qu'il comprend. En outre, nous suggérons que les motifs de la prolongation du délai dans la décision de non-entrée en matière soient également indiqués dans une langue compréhensible pour le requérant d'asile.

2 Modifications de l'ordonnance suite à l'arrêté fédéral portant adoption et mise en œuvre du règlement Eurodac

2.1 Collecte et évaluation des données biométriques (art. 6 OA 3)

En vertu du nouveau règlement Eurodac, le relevé des données biométriques est prévu pour les personnes âgées de six ans et plus, raison pour laquelle l'art. 6, al. 1, OA 3 doit être adapté en conséquence. Toutefois, nous ne comprenons pas pourquoi l'art. 6, al. 2, OA 3 devient caduc, comme l'indique le rapport explicatif. Nous demandons que l'art. 6, al. 2, OA3 ne soit pas abrogé, mais également adapté en conséquence. En outre, le bien-être de l'enfant doit toujours être une priorité absolue, raison pour laquelle le relevé des données biométriques doit toujours être adapté aux enfants et ne jamais être effectué sous la contrainte.

Proposition :

Art. 6 de l'ordonnance 3 sur l'asile (AsylV3)

Al. 2 : Les données biométriques des enfants non accompagnés âgés de moins de six ans ne sont collectées que si leur évaluation permet de déterminer leur identité.

Al. 2^{bis} : Le prélèvement de données biométriques chez les enfants doit être adapté à leur âge et ne doit pas être effectué sous la contrainte.

2.2 Protection des données (art. 87e OASA)

Nous voyons d'un œil extrêmement critique l'extension massive de la collecte, du stockage et de l'utilisation des données prévue par le pacte européen sur la migration et l'asile. Le système interconnecté d'interopérabilité traite les personnes en quête de protection avant tout comme un risque pour la sécurité et porte atteinte aux droits fondamentaux en matière de protection des données.

En principe, le traitement des données sensibles doit faire l'objet d'une attention particulière. La communication des données Eurodac à des États qui ne sont liés par aucun accord d'association à Schengen représente un risque supplémentaire pour la protection des données des personnes concernées. Nous demandons que la transmission des données soit restrictive et ne concerne que les données pertinentes, et que la transmission des données biométriques reste une exception.

Proposition :

Art. 87e du règlement sur l'admission, le séjour et l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Al. 3, let. f : **dans des cas exceptionnels justifiés**, les données biométriques des personnes qui demandent une protection internationale, [...]

Al. 4 : **Dans des cas exceptionnels justifiés**, les données biométriques visées à l'al. 3, let. f, peuvent **également** être communiquées :

3 Modifications de l'ordonnance sur la base de l'arrêté fédéral portant reprise et mise en œuvre de l'ordonnance sur le contrôle

La nouvelle procédure de contrôle ou de filtrage doit servir au contrôle initial des étrangers et les orienter ensuite vers la procédure de suivi appropriée. Elle s'applique d'une part aux frontières extérieures de l'espace Schengen et d'autre part, dans certaines configurations, à l'intérieur du pays

3.1 Langue (art. 68a OEV)

Nous soulignons de manière générale que les droits ne peuvent être exercés que si les personnes concernées en ont connaissance. Par conséquent, les informations doivent toujours être communiquées le plus tôt possible et dans la langue que le requérant d'asile maîtrise le mieux. Si une personne ne sait pas lire, les informations doivent, en cas de doute, être transmises oralement ou visuellement.

Proposition :

Art. 68a, al. 3, de l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)

Les informations visées aux alinéas 1 et 2 sont fournies **le plus tôt possible, sous forme papier ou électronique, dans la langue que la personne concernée maîtrise le mieux. Si une personne ne sait pas lire, il faut s'assurer qu'elle reçoive les informations pertinentes sous une forme compréhensible.** Dans le cas des étrangers mineurs, les informations sont fournies d'une manière adaptée aux enfants et à leur âge, en impliquant un parent, un membre adulte de la famille ou une personne de confiance.

3.2 Corrections dans le formulaire de contrôle (art. 68d OEV)

Les informations fournies dans le formulaire de contrôle ne doivent pas porter préjudice au requérant d'asile. Cela vaut également dans la mesure où, selon le rapport explicatif (p. 37) et le considérant 32 de l'ordonnance sur le contrôle, les informations doivent être rédigées de manière à pouvoir être soumises à un examen administratif et judiciaire dans le cadre d'une procédure d'asile ou de renvoi ultérieure. Nous demandons donc que la personne concernée puisse faire corriger les informations erronées figurant dans le formulaire de contrôle sans subir de préjudice.

Proposition :

Art. 68d, al. 3, de l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)

La personne concernée peut faire corriger les informations erronées ou exiger qu'une mention correspondante soit apposée sur le formulaire rempli, **sans que cela ne lui porte préjudice dans le cadre de la procédure.**

3.3 Réglementation des modalités de l'examen de santé et de vulnérabilité

Nous demandons que les modalités des contrôles de santé et de vulnérabilité soient définies de manière claire et transparente au niveau de l'ordonnance, afin de créer des procédures et des instruments uniformes. Il convient notamment de réglementer les mesures à prendre lorsqu'un besoin de traitement ou une vulnérabilité est constaté. Nous nous rallions à la Croix-Rouge suisse (CRS), qui propose que les pratiques et les lignes directrices existantes qui ont fait leurs preuves⁷ pour déterminer les vulnérabilités servent de base à la réalisation des contrôles de vulnérabilité lors du screening.

3.4 Les procédures élaborées à cet effet doivent en outre être utilisées pour améliorer l'identification des personnes à protéger dans les procédures ultérieures. Normes uniformes (art. 68g OEV)

Selon la situation, différentes autorités fédérales ou cantonales sont responsables du contrôle. Nous demandons donc que des normes uniformes soient établies pour la mise en œuvre de la procédure de contrôle et que le personnel compétent soit formé en conséquence, notamment en ce qui concerne l'évaluation de la vulnérabilité et le bien-être de l'enfant. Afin de prévenir le risque de *profilage ethnique*, il est en outre nécessaire d'établir un catalogue de critères transparent pour un éventuel contrôle à l'intérieur du pays.

Proposition :

Art. 68g Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV) (**nouveau**)

Al. 1 Les autorités chargées de l'examen reçoivent une formation uniforme, notamment en matière d'évaluation de la vulnérabilité et de l'intérêt supérieur de l'enfant.

3.5 Al. 2 Le SEM édicte un catalogue transparent de critères pour la procédure d'examen à l'intérieur du pays. Centre attribué (art. 8 LAsi 1)

Le rapport explicatif mentionne que les personnes sont généralement attribuées au centre le plus proche. Nous demandons que cette pratique, telle qu'elle est décrite dans le rapport explicatif, soit inscrite dans l'ordonnance et que la présence de membres de la famille en Suisse et les besoins particuliers soient également pris en compte.

⁷ Par exemple, HCR (2016), Outil d'évaluation de la vulnérabilité, EUAA (2024), IPSN : Outil d'identification des personnes ayant des besoins particuliers.

Proposition :

Art. 8 de l'ordonnance sur l'asile 1 (OA 1)

Al. 1 Lorsqu'un étranger se présente à une autorité cantonale ou fédérale, celle-ci :

- a. enregistre l'ensemble de ses données personnelles ;
- b. l'assigne à un centre fédéral au sens de l'art. 24 LAsi ou à un centre cantonal ou communal au sens de l'art. 24d LAsi et en informe le centre ; et
- c. lui délivre un laissez-passer.

Al. 1bis : En règle générale, l'affectation se fait au centre le plus proche dans la région d'asile au sens de l'art. 1b OA 1, dans laquelle la personne a été appréhendée ou dans laquelle elle s'est présentée à une autorité fédérale ou cantonale. Lors de l'affectation, il convient également de tenir compte de la présence de membres de la famille en Suisse et des besoins particuliers.

3.6 Détentions

Les étrangers doivent se tenir à la disposition de l'autorité compétente pendant la durée de l'examen. L'autorité peut ordonner une détention de courte durée afin de mener à bien l'examen si les requérants d'asile manquent à leur obligation de collaborer ou s'il existe un risque qu'ils disparaissent ou qu'ils portent atteinte à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse.

Les détentions doivent toutefois rester *exceptionnelles*. Nous demandons une application proportionnée et restrictive, en *dernier recours* après épuisement de mesures moins contraignantes, une application uniforme et un catalogue de critères clairs.

.....

Thomas Wallimann, Président Justice et paix



Florence Quinche, secrétaire Justice et paix



migratio

Modifications réglementaires suite à l'adoption du pacte européen sur la migration et l'asile

Réponse à la consultation du *Service Ethique et société*
et de la commission *Migratio* (de la Conférence des évêques Suisses)

Fribourg, 13.10.2025

Mentions légales

Éditeurs

Service « Ethique et société » et

Commission Migratio de la Conférence des évêques suisses

6, Av. des Alpes

1701 Fribourg

Tel. 076 822 34 47 / +41 26 510 15 44

Auteur : Florence.quinche@bischoefe.ch

Versions linguistiques : Français, original

Introduction

Le service Ethique et société et la Commission Migratio de la Conférence des évêques suisse remercie pour l'opportunité qui leur est donnée de prendre position. L'absence de prise de position sur un point ne doit pas être interprétée comme un accord.

En septembre 2020, la Commission européenne a présenté le projet d'un nouveau pacte européen sur la migration et l'asile¹ En tant qu'État associé à Schengen/Dublin, la Suisse est également concernée par cette réforme. Elle doit reprendre tout ou partie de certains règlements de l'UE. La présente consultation porte sur les adaptations du droit suisse au niveau réglementaire qui découlent du pacte européen sur la migration et l'asile.

Nous souhaitons rappeler l'importance impérative de prendre en compte dans ce domaine de l'asile et de la migration les principes chrétiens et catholiques de dignité humaine, de solidarité, de bien commun et de participation.

Dans le domaine de l'asile et de la migration, une coopération européenne et des normes européennes sont nécessaires. Nous relevons toutefois le fait que le pacte européen introduise principalement des *durcissements massifs* au détriment de la protection dont les réfugiés ont urgemment besoin. La Suisse n'a plus d'influence sur le pacte lui-même, mais elle devrait toutefois utiliser la *marge de manœuvre* dont elle dispose pour sa mise en œuvre au niveau national, car ceci engage sa responsabilité éthique.

Les nouvelles règles de ce pacte visent à limiter l'accès à la protection des personnes en situation de migration ou de demande d'asile. Le premier pays de l'espace Schengen dans lequel arrive une personne reste responsable du traitement de la demande d'asile, ceci génère un risque de renvoi massif de personnes dans des pays tiers, aux frontières extérieures de l'Europe, voir dans des pays de transit extra-européens, sans prise en compte de leur situation spécifique. Or les conditions d'accueil dans ces pays sont particulièrement précaires et s'apparentent souvent à de la détention, voire à des conditions proches de la torture. Les adultes comme les mineurs encourent ces risques de violence en cas de renvoi dans certains de ces pays.

Le nouveau processus de filtrage comporte en outre des risques de profilage ethnique. Ces différentes mesures visent à limiter l'accès au droit d'asile, dans les pays européens ainsi qu'en Suisse. Or la Suisse se doit de conserver sa souveraineté et sa responsabilité en matière d'attribution du droit d'asile sur son territoire.

Par ailleurs la Suisse est signataire de la Convention de Genève, relative au statut des réfugiés (1951) et du Protocole de New York. La Convention de Genève intègre le principe de non-refoulement des réfugiés (art. 33): interdit d'extrader, de refouler ou d'expulser un réfugié vers un pays où il risque d'être persécuté. Ce principe s'applique également aux requérants d'asile en cours de procédure, car on ignore à ce stade si ils auront le stade de réfugié.

¹ Certains éléments ont toutefois été repris d'une proposition de réforme rejetée en 2016.

La Suisse est également signataire de la Convention européenne des droits de l'homme, de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention des nations unies contre la torture.

Ces modifications suite à l'adoption du pacte européen sur la migration et l'asile tendent à présenter la migration comme étant essentiellement un *problème à gérer*, sans prise en considération des apports de ces personnes à la Suisse et à son développement. Problème que l'on cherche à résoudre en renvoyant ces personnes dans des pays qui ont peu de moyens de les accueillir et de leur proposer une intégration durable. Ces renvois massifs, dans des conditions précaires de personnes vulnérables, de familles, d'enfants, dans des pays aux frontières de l'Europe tendent à déstabiliser ces pays et à générer des situations de violence à l'encontre de ces réfugiés. Or la Suisse est un pays largement constitué depuis des siècles, par les diverses périodes de migration qui ont constitué son histoire et enrichi sa culture, son économie et favorisé son dynamisme. L'accueil des réfugiés et des personnes persécutées dans leurs pays pour des raisons notamment politiques, religieuses ou ethniques fait également partie des traditions de la Suisse.

En ce qui concerne les modifications de l'ordonnance, nous demandons d'autres adaptations visant à renforcer les droits des personnes en quête de protection. En particulier, un catalogue de critères contraignants pour les interventions obligatoires doit être introduit au niveau de l'ordonnance. En outre, les frais supplémentaires liés aux enregistrements audio pour les représentants légaux doivent être réduits au minimum et indemnisés. D'autres revendications concernent la procédure de Dublin et la procédure d'examen ainsi que la protection des données.

1 Modifications de l'ordonnance suite à l'arrêté fédéral portant adoption et mise en œuvre de l'ordonnance AMMR

1.1 Liste de critères pour les demandes spontanées (art. 29a LAsi 1)

La possibilité d'examiner les demandes d'asile dans le cadre de la procédure nationale, même si un autre État serait compétent, était jusqu'à présent prévue à l'art. 17 du règlement Dublin III et est explicitement maintenue dans le nouveau règlement à l'art. 35 du règlement AMM. La Suisse n'en fait toutefois qu'un usage très restrictif². Afin de mettre en œuvre le pacte dans un esprit de solidarité et de traiter équitablement les cas individuels, il est nécessaire que les autorités suisses adoptent une pratique plus généreuse en matière d'entrée en matière. Nous proposons de créer un catalogue de critères transparent au

² 82 cas en 2024, si l'on exclut les cas qui ne concernaient pas l'Italie (en raison de l'arrêt des admissions par ce pays), la Grèce ou la Hongrie (transfert limité par la jurisprudence).

niveau d'une ordonnance ou d'une directive, sur la base duquel la Suisse procéderait à des entrées en matière.

En outre, nous demandons que la Suisse procède à des admissions d'office obligatoires dans les cas suivants :

- lorsqu'il est prévisible qu'au moment de la décision, aucun transfert ne sera possible dans les six mois suivants en raison de lacunes dans le pays de destination, parce que celui-ci a déclaré un arrêt des admissions ou qu'il est soumis à une pression migratoire.
- Lorsqu'une personne est malade et qu'il est prévisible qu'elle aura besoin d'un traitement qui durera plus longtemps que les six mois initialement prévus pour le transfert.
- Lorsqu'un transfert aggraverait considérablement l'état de santé d'une personne.
- Lorsque la procédure administrative de détermination de la responsabilité prévue par le règlement AMM dure plus de douze mois sans que le demandeur d'asile en soit responsable. La procédure de détermination de la responsabilité vise à désigner rapidement l'État membre responsable afin de garantir un accès effectif à la procédure d'asile et de ne pas compromettre l'objectif d'un traitement rapide des demandes d'asile. Cet objectif est également maintenu dans le règlement AMM, conformément aux considérants 37 et 64. De notre point de vue, une durée de procédure supérieure à douze mois est contraire à l'objectif de la procédure de détermination de la responsabilité et est disproportionnée.
- S'il s'agit d'un mineur non accompagné qui n'a pas de famille, de frères et sœurs ou de parents dans d'autres États membres et que l'intervention volontaire sert l'intérêt supérieur de l'enfant.
- Si un parent ou une autre personne avec laquelle il existe une relation étroite se trouve en Suisse et peut aider le demandeur d'asile à s'intégrer en cas d'octroi du statut.

Une liste de critères contraignants ne doit pas être considérée comme exhaustive, il n'y a pas d'exclusion des cas qui ne seraient pas couverts par un point de la liste. Il n'y a donc aucune raison de craindre qu'une liste de critères contraignants ne puisse pas rendre justice à chaque cas individuel.³

Proposition:

Art. 29a, al. 3^{bis} Ordonnance 1 sur l'asile (OA 1)1 (nouveau)

Le SEM traite la demande à titre exceptionnel même si l'examen a révélé qu'un autre État est compétent, lorsque l'une des situations suivantes s'applique :

- a. s'il est prévisible qu'au moment de la décision, aucun transfert ne sera possible dans les six mois à venir ;**
- b. si une personne est malade et qu'il est prévisible qu'elle aura besoin d'un traitement qui durera plus longtemps que les six mois prévus en principe pour le transfert ;**
- c. si un transfert aggraverait considérablement l'état de santé d'une personne ;**
- d. si la procédure administrative de détermination de la responsabilité prévue par le règlement (UE) 2024/1351 dure plus de douze mois sans que cela soit imputable au demandeur d'asile ;**

³ Argumentation du Conseil fédéral, message relatif aux modifications législatives du pacte européen, p. 64 s.

- e. lorsque le requérant d'asile est mineur et n'a pas de famille, de frères et sœurs ou de parents dans d'autres États membres et que l'intervention de la Confédération sert l'intérêt supérieur de l'enfant ;**
- f. si un parent ou une autre personne avec laquelle il entretient des relations étroites se trouve en Suisse et peut aider le requérant à s'intégrer en cas d'octroi du statut.**

Diverses modifications des délais prévus dans l'O-MMA renforcent et prolongent le lien entre le requérant d'asile et un État déterminé (exemples : art. 29, al. 4, O-MMA concernant les visas/autorisations de séjour expirés ; art. 33 O-MMA concernant la prolongation de la durée de compétence de 12 à 20 mois). Nous demandons que la situation individuelle de chaque personne soit prise en compte et que des interventions humanitaires soient ordonnées afin d'éviter des situations choquantes.

1.2 Enregistrements audio

De notre point de vue l'utilisation d'enregistrements audio lors des auditions personnelles conformément à l'art. 22 OAMM est en principe bienvenue. Il convient toutefois de respecter les dispositions de la loi sur la protection des données⁴ et de veiller en particulier à ce que ces enregistrements soient conservés de manière sécurisée et pas plus longtemps que nécessaire pour la procédure. Les circonstances spécifiques à un enregistrement audio, à savoir la composante supplémentaire d'identification par reconnaissance vocale, doivent être prises en compte dans le cadre d'exigences accrues en matière de protection des données.

⁴ Loi sur la protection des données (LPD) du 25 septembre 2020, RS 101.

1.2.1 Renonciation à l'enregistrement audio dans la procédure Dublin (art. 20b^{bis} LAsi 1)

Nous saluons le fait que les requérants d'asile puissent demander au SEM de renoncer à l'enregistrement audio. Elle demande toutefois que l'article correspondant de l'asylV1 soit complété afin de préciser que cela ne doit entraîner aucun préjudice pour le requérant d'asile. En particulier, la demande de renonciation à l'enregistrement audio ne doit pas être considérée comme une violation de l'obligation de collaborer.

En outre, dans tous les cas où aucun enregistrement audio n'est réalisé, un procès-verbal de l'entretien, comprenant une traduction et la signature de toutes les parties concernées, doit être établi et non pas, comme prévu, un simple « rapport d'entretien ».

Proposition

Art. 20b^{bis} Ordonnance 1 sur l'asile (OA 1)

Al. 3 : Si un problème technique empêche l'enregistrement audio pendant plus de cinq jours, il est renoncé à l'enregistrement audio. **Dans ce cas, l'entretien est consigné dans un procès-verbal.**

Al. 4 : Si l'enregistrement audio est supprimé à la demande du requérant d'asile ou de son représentant légal, le SEM consigne cette décision et les motifs correspondants par écrit. **Le requérant d'asile ne subit aucun préjudice de ce fait. Dans ce cas, l'entretien est consigné dans un procès-verbal.**

1.2.2 Indemnisation du représentant légal (art. 20b^{bis} OA 1)

Les modalités d'enregistrement audio prévues dans l'OA3 peuvent entraîner des frais supplémentaires pour les représentants légaux, notamment en raison de l'obligation d'écouter les enregistrements audio sur place. Ces frais supplémentaires doivent être indemnisés.

Proposition

Art. 20b^{bis} al. 5 de l'ordonnance 1 sur l'asile (OA 1)

Les modalités d'enregistrement audio sont régies par l'article 11e de l'ordonnance 3 sur l'asile du 11 août 1997. **Les frais supplémentaires qui en résultent pour les représentants légaux doivent être indemnisés par la Confédération.**

1.2.3 Écoute des enregistrements audio dans la procédure Dublin (art. 11e OA 3)

Nous interprétons l'art. 11e, al. 3, let. b, OA3 comme signifiant que les enregistrements audio peuvent servir de moyens de preuve devant les tribunaux.

La possibilité mentionnée à l'art. 11e, al. 4, OA 3 pour le représentant légal d'écouter l'enregistrement audio sur place à sa demande est, selon nous, formulée de manière trop vague. Indépendamment de l'indemnisation nécessaire (cf. commentaires sur l'art. 20b^(bis) al. 5 AsylV1), le SFH estime qu'il doit être clair que le choix du lieu d'écoute d'un enregistrement audio doit être déterminé par la préférence du représentant légal concerné.

Dans tous les cas, l'enregistrement audio doit être transcrit et automatiquement joint au dossier. Sinon, les délais de recours très courts ne peuvent être respectés, en particulier si le représentant légal initialement mandaté démissionne. Sans la possibilité de consulter au préalable la transcription, le droit à un recours effectif est compromis.

Proposition :

Art. 11e de l'ordonnance 3 sur l'asile (OA 3)

Al. 4 : Le requérant à l'asile ou son représentant légal peut demander à écouter l'enregistrement audio sur place. **Si ce droit est exercé, le SEM attribue le lieu et la date souhaités par le représentant légal.**

Al. 5 : L'enregistrement sonore est dans tous les cas transcrit et joint au dossier.

1.3 Famille (art. 73c OASA)

Le CSR salue le fait que la définition du terme « membres de la famille » à l'art. 2 (8) OMAE ait été adaptée à la réalité et tienne également compte des familles constituées en dehors de leur pays d'origine.⁵ Il regrette toutefois que les familles constituées après l'arrivée en Suisse n'en fassent pas partie. Pour ces cas particuliers, nous estimons toutefois que la Suisse a l'obligation, en vertu de l'art. 8 CEDH, de prendre en considération l'unité familiale et de ne pas séparer les familles.

⁵ Afin de garantir une application uniforme du règlement AMM, il est clair que les définitions de la première partie du règlement AMM sont pertinentes. Le projet d'art .1, let. e, LAsi1 en tient compte en y faisant explicitement référence. Nous saluons cette mesure.

Le SFH salue également les efforts visant à accélérer le regroupement familial dans le règlement AMM. La révision des règles de preuve dans la réglementation européenne constitue une étape importante dans ce sens. Le SFH estime que les éléments contenus dans le considérant 54 du règlement AMM devraient s'appliquer à toutes les procédures de regroupement familial. Nous demandons donc que les exigences en matière de preuve pour le regroupement familial soient également inscrites dans la réglementation nationale afin de garantir l'égalité devant la loi.

Proposition:

Art. 73c du règlement sur l'admission, le séjour et l'exercice d'une activité lucrative (OASA) **(nouveau)**

Al. 1 Pour le regroupement familial, des preuves formelles telles que des documents originaux et des tests ADN ne sont pas nécessaires si les indices présentés sont cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés.

Al. 2 Si, pour des raisons qui ne leur sont pas imputables, les personnes concernées ne sont pas en mesure de présenter des preuves formelles telles que des documents originaux et des tests ADN, la décision doit être prise sur la base des indices fournis.

Nous demandons que les autorités prennent en considération toutes les informations disponibles, y compris les photos, les preuves de contact et les témoignages, afin de procéder à une évaluation appropriée de la relation. En outre, les autorités doivent donner une interprétation large et réaliste de ce que sont des indices « cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés » et ne pas imposer d'exigences disproportionnées. Cette marge d'appréciation doit être utilisée pour protéger l'unité familiale. Enfin, les autorités doivent accepter les preuves pertinentes même après l'expiration des délais, tant qu'aucune décision n'a encore été prise.

1.4 Enfants

1.4.1 Personne de confiance (art. 88a OASA)

De notre point de vue, le bien-être de l'enfant doit toujours être la priorité absolue d'une personne de confiance. Nous demandons donc que cette prémisse générale soit explicitement mentionnée. En cas de doute, il faut partir du principe que la personne est mineure et prendre les mesures qui s'imposent.

Proposition :

Art. 88a de l'ordonnance sur l'admission, le séjour et l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Al. 1 : Dans le cadre d'une procédure de renvoi, il est possible de vérifier, à l'aide de méthodes scientifiques, si l'âge déclaré par la personne concernée correspond à son âge réel. **En cas de doute, il faut présumer la minorité et prendre les mesures qui s'imposent.**

Al. 3 : La personne de confiance doit avoir des connaissances en matière de droit des étrangers et de droit relatif à la procédure Dublin. Elle accompagne et soutient la personne mineure non accompagnée lors de la saisie des données dans Eurodac et dans la procédure de renvoi, y compris les procédures visant à ordonner des mesures de contrainte au sens des articles 73 à 81 LEI. **Le bien-être de l'enfant est la priorité absolue dans toutes les actions de la personne de confiance.**

1.4.2 Évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 7 LAsi1)

Nous nous rallions se rallie à la demande du HCR selon laquelle, dans les procédures Dublin visant à déterminer l'État membre responsable, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être évalué par un spécialiste de la protection de l'enfance et que le SEM doit définir des normes pour cette évaluation dans une directive, en collaboration avec des organisations spécialisées.

Proposition :

Art. 7 Ordonnance 1 sur l'asile (OA 1)

Al. 3^{bis} : L'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre de la procédure Dublin est effectuée par un spécialiste de la protection de l'enfance. Le SEM fixe les normes applicables à cette évaluation dans une directive.

1.5 Prolongation disproportionnée des délais de transfert

Le délai de transfert est en principe de six mois, comme auparavant. Toutefois, conformément à l'art. 46, al. 2, de l'ordonnance sur les mesures alternatives (OMA), ce délai peut désormais être prolongé jusqu'à trois ans. Ces trois ans courent à compter de la date à laquelle l'État membre requérant a informé l'État membre responsable que la personne concernée ou un membre de sa famille qui devait être transféré avec elle s'est enfui, s'oppose physiquement au transfert, se rend délibérément inapte au transfert ou ne remplit pas les conditions médicales requises pour le transfert.

De notre point de vue cette prolongation du délai de transfert pour une mesure purement administrative est disproportionnée et a des conséquences négatives pour les personnes concernées, notamment sur leur santé mentale, leur procédure d'asile et leur intégration. Ce retard est également préjudiciable du point de vue de l'État : d'une part, les personnes restent très longtemps dans la procédure Dublin, doivent être hébergées et prises en charge et n'ont accès ni au marché du travail ni aux mesures d'intégration ; d'autre part, plus le temps passe, plus il est difficile d'exposer et d'évaluer les motifs d'asile.

Les motifs de prolongation sont étendus, entre autres, aux raisons suivantes :

- Disparition de la personne ou d'un membre de sa famille qui devait être transféré avec elle : il s'agit ici d'une extension du motif actuel de « fuite » aux membres de la famille. Bien que cette réglementation vise à préserver l'unité familiale, ce qui est en principe louable, nous voyons cette extension d'un œil critique. La pratique actuelle a montré que l'hypothèse de la fuite et de la disparition ne suit pas de critères uniformes. La déclaration de disparition, parfois acceptée de manière précipitée, est difficilement réversible et peut conduire à des résultats choquants si elle est injustifiée.
- S'opposer physiquement au transfert : la formulation de l'AMM-VO laisse place à l'interprétation et comporte le risque d'une acceptation arbitraire des faits.
- Se rendre délibérément inapte au transfert : la formulation de l'ordonnance sur les mesures d'accompagnement laisse une grande marge d'interprétation et comporte le risque d'une acceptation arbitraire des faits.
- Ne pas remplir les conditions médicales requises pour le transfert : la signification de ce fait n'est pas claire du point de vue de l'ASF. Si une personne ne peut être transférée pour cause de maladie, cela ne peut lui être reproché et une prolongation du délai de transfert et, par conséquent, une prolongation de la procédure pouvant aller jusqu'à trois ans constituent une sanction injustifiée pour une situation de maladie dont elle n'est pas responsable. Le règlement AMM ne précise pas s'il s'agit d'une maladie de longue durée ou d'une maladie survenant au moment d'un transfert prévu. En cas de maladie mentale, le retard de la procédure augmente le risque d'évolution chronique.⁶

⁶ Par exemple Médecins du Monde (MdM), Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia – New trends, observations, challenges and recommendations, 2023, p. 25, disponible à l'adresse : <https://shorturl.at/l7i7K> ; Hajak, V. L., Sardana, S., Verdeli, H. et Grimm, S., A Systematic Review of Factors Affecting Mental Health and Well-Being of Asylum Seekers and Refugees in Germany. *Frontiers in psychiatry*, mars 2021, disponible sur : <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33815176/>.

La SFH considère que l'extension des faits constitutifs et la prolongation de la période de transfert constituent une détérioration significative de la situation des demandeurs d'asile et critique cette modification. En outre, la prolongation entraîne des problèmes en termes de présentation de l'histoire de la fuite et de fourniture des preuves correspondantes. Cela n'est dans l'intérêt ni des demandeurs d'asile ni de l'État compétent.

Nous demandons donc une application restrictive de la prolongation du délai de transfert. Afin de garantir une pratique uniforme et équitable dans le cadre des possibilités existantes ainsi que la sécurité juridique pour les personnes concernées, nous demandons que des critères clairs et transparents soient fixés au niveau des ordonnances ou des directives pour les situations pouvant entraîner une prolongation du délai de transfert. En outre, il réitère dans ce contexte sa demande d'intervention de sa propre initiative afin d'éviter les prolongations de délai pour cause de maladie, car ces prolongations ne sont pas imputables aux personnes demandant l'asile. En cas de maladie de courte durée, nous demandons qu'aucune prolongation du délai de transfert ne soit ordonnée, mais qu'une nouvelle date soit fixée dans le délai existant de six mois.

En outre, la définition de la « fuite » a été élargie à l'art. 2, al. 17, OMAE. Comme les conséquences de la présomption de fuite peuvent, comme déjà mentionné, avoir un impact considérable sur la procédure d'asile de la personne concernée, nous demandons que le requérant soit informé en détail des conséquences dans une langue qu'il comprend. En outre, nous suggérons que les motifs de la prolongation du délai dans la décision de non-entrée en matière soient également indiqués dans une langue compréhensible pour le requérant d'asile.

2 Modifications de l'ordonnance suite à l'arrêté fédéral portant adoption et mise en œuvre du règlement Eurodac

2.1 Collecte et évaluation des données biométriques (art. 6 OA 3)

En vertu du nouveau règlement Eurodac, le relevé des données biométriques est prévu pour les personnes âgées de six ans et plus, raison pour laquelle l'art. 6, al. 1, OA 3 doit être adapté en conséquence. Toutefois, nous ne comprenons pas pourquoi l'art. 6, al. 2, OA 3 devient caduc, comme l'indique le rapport explicatif. Nous demandons que l'art. 6, al. 2, OA3 ne soit pas abrogé, mais également adapté en conséquence. En outre, le bien-être de l'enfant doit toujours être une priorité absolue, raison pour laquelle le relevé des données biométriques doit toujours être adapté aux enfants et ne jamais être effectué sous la contrainte.

Proposition :

Art. 6 de l'ordonnance 3 sur l'asile (AsylV3)

Al. 2 : Les données biométriques des enfants non accompagnés âgés de moins de six ans ne sont collectées que si leur évaluation permet de déterminer leur identité.

Al. 2^{bis} : Le prélèvement de données biométriques chez les enfants doit être adapté à leur âge et ne doit pas être effectué sous la contrainte.

2.2 Protection des données (art. 87e OASA)

Nous voyons d'un œil extrêmement critique l'extension massive de la collecte, du stockage et de l'utilisation des données prévue par le pacte européen sur la migration et l'asile. Le système interconnecté d'interopérabilité traite les personnes en quête de protection avant tout comme un risque pour la sécurité et porte atteinte aux droits fondamentaux en matière de protection des données.

En principe, le traitement des données sensibles doit faire l'objet d'une attention particulière. La communication des données Eurodac à des États qui ne sont liés par aucun accord d'association à Schengen représente un risque supplémentaire pour la protection des données des personnes concernées. Nous demandons que la transmission des données soit restrictive et ne concerne que les données pertinentes, et que la transmission des données biométriques reste une exception.

Proposition :

Art. 87e du règlement sur l'admission, le séjour et l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Al. 3, let. f : **dans des cas exceptionnels justifiés**, les données biométriques des personnes qui demandent une protection internationale, [...]

Al. 4 : **Dans des cas exceptionnels justifiés**, les données biométriques visées à l'al. 3, let. f, peuvent **également** être communiquées :

3 Modifications de l'ordonnance sur la base de l'arrêté fédéral portant reprise et mise en œuvre de l'ordonnance sur le contrôle

La nouvelle procédure de contrôle ou de filtrage doit servir au contrôle initial des étrangers et les orienter ensuite vers la procédure de suivi appropriée. Elle s'applique d'une part aux frontières extérieures de l'espace Schengen et d'autre part, dans certaines configurations, à l'intérieur du pays

3.1 Langue (art. 68a OEV)

Nous soulignons de manière générale que les droits ne peuvent être exercés que si les personnes concernées en ont connaissance. Par conséquent, les informations doivent toujours être communiquées le plus tôt possible et dans la langue que le requérant d'asile maîtrise le mieux. Si une personne ne sait pas lire, les informations doivent, en cas de doute, être transmises oralement ou visuellement.

Proposition :

Art. 68a, al. 3, de l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)

Les informations visées aux alinéas 1 et 2 sont fournies **le plus tôt possible, sous forme papier ou électronique, dans la langue que la personne concernée maîtrise le mieux. Si une personne ne sait pas lire, il faut s'assurer qu'elle reçoive les informations pertinentes sous une forme compréhensible.** Dans le cas des étrangers mineurs, les informations sont fournies d'une manière adaptée aux enfants et à leur âge, en impliquant un parent, un membre adulte de la famille ou une personne de confiance.

3.2 Corrections dans le formulaire de contrôle (art. 68d OEV)

Les informations fournies dans le formulaire de contrôle ne doivent pas porter préjudice au requérant d'asile. Cela vaut également dans la mesure où, selon le rapport explicatif (p. 37) et le considérant 32 de l'ordonnance sur le contrôle, les informations doivent être rédigées de manière à pouvoir être soumises à un examen administratif et judiciaire dans le cadre d'une procédure d'asile ou de renvoi ultérieure. Nous demandons donc que la personne concernée puisse faire corriger les informations erronées figurant dans le formulaire de contrôle sans subir de préjudice.

Proposition :

Art. 68d, al. 3, de l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)

La personne concernée peut faire corriger les informations erronées ou exiger qu'une mention correspondante soit apposée sur le formulaire rempli, **sans que cela ne lui porte préjudice dans le cadre de la procédure.**

3.3 Réglementation des modalités de l'examen de santé et de vulnérabilité

Nous demandons que les modalités des contrôles de santé et de vulnérabilité soient définies de manière claire et transparente au niveau de l'ordonnance, afin de créer des procédures et des instruments uniformes. Il convient notamment de réglementer les mesures à prendre lorsqu'un besoin de traitement ou une vulnérabilité est constaté. Nous nous rallions à la Croix-Rouge suisse (CRS), qui propose que les pratiques et les lignes directrices existantes qui ont fait leurs preuves⁷ pour déterminer les vulnérabilités servent de base à la réalisation des contrôles de vulnérabilité lors du screening.

3.4 Les procédures élaborées à cet effet doivent en outre être utilisées pour améliorer l'identification des personnes à protéger dans les procédures ultérieures. Normes uniformes (art. 68g OEV)

Selon la situation, différentes autorités fédérales ou cantonales sont responsables du contrôle. Nous demandons donc que des normes uniformes soient établies pour la mise en œuvre de la procédure de contrôle et que le personnel compétent soit formé en conséquence, notamment en ce qui concerne l'évaluation de la vulnérabilité et le bien-être de l'enfant. Afin de prévenir le risque de *profilage ethnique*, il est en outre nécessaire d'établir un catalogue de critères transparent pour un éventuel contrôle à l'intérieur du pays.

Proposition :

Art. 68g Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV) (**nouveau**)

Al. 1 Les autorités chargées de l'examen reçoivent une formation uniforme, notamment en matière d'évaluation de la vulnérabilité et de l'intérêt supérieur de l'enfant.

3.5 Al. 2 Le SEM édicte un catalogue transparent de critères pour la procédure d'examen à l'intérieur du pays. Centre attribué (art. 8 LAsi 1)

Le rapport explicatif mentionne que les personnes sont généralement attribuées au centre le plus proche. Nous demandons que cette pratique, telle qu'elle est décrite dans le rapport explicatif, soit inscrite dans l'ordonnance et que la présence de membres de la famille en Suisse et les besoins particuliers soient également pris en compte.

⁷ Par exemple, HCR (2016), Outil d'évaluation de la vulnérabilité, EUAA (2024), IPSN : Outil d'identification des personnes ayant des besoins particuliers.

Proposition :

Art. 8 de l'ordonnance sur l'asile 1 (OA 1)

Al. 1 Lorsqu'un étranger se présente à une autorité cantonale ou fédérale, celle-ci :

- a. enregistre l'ensemble de ses données personnelles ;
- b. l'assigne à un centre fédéral au sens de l'art. 24 LAsi ou à un centre cantonal ou communal au sens de l'art. 24d LAsi et en informe le centre ; et
- c. lui délivre un laissez-passer.

Al. 1bis : En règle générale, l'affectation se fait au centre le plus proche dans la région d'asile au sens de l'art. 1b OA 1, dans laquelle la personne a été appréhendée ou dans laquelle elle s'est présentée à une autorité fédérale ou cantonale. Lors de l'affectation, il convient également de tenir compte de la présence de membres de la famille en Suisse et des besoins particuliers.

3.6 Détentions

Les étrangers doivent se tenir à la disposition de l'autorité compétente pendant la durée de l'examen. L'autorité peut ordonner une détention de courte durée afin de mener à bien l'examen si les requérants d'asile manquent à leur obligation de collaborer ou s'il existe un risque qu'ils disparaissent ou qu'ils portent atteinte à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse.

Les détentions doivent toutefois rester *exceptionnelles*. Nous demandons une application proportionnée et restrictive, en *dernier recours* après épuisement de mesures moins contraignantes, une application uniforme et un catalogue de critères clairs.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant·e-s pour
le droit d'asile

Secrétariat d'État aux migrations
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern

Par e-mail :

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

13 octobre 2025

Réponse de la Coalition des juristes indépendant·es pour le droit d'asile à la consultation 2025/7

Modifications d'ordonnances en raison de la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile

La Coalition des juristes indépendant·es pour le droit d'asile regroupe différents bureaux de consultation juridique, organisations, avocats et personnes engagées qui fournissent un travail juridique dans le domaine du droit d'asile. Nous travaillons aussi bien dans le cadre de procédures accélérées que de procédures étendues, en dehors de la protection juridique financée par l'État. En effet, les six dernières années ont montré que des améliorations ponctuelles ont pu être obtenues par rapport à l'ancienne procédure d'asile, souvent très longue. Toutefois, les procédures d'asile et la protection juridique souffrent toujours de lacunes systémiques et ne répondent pas aux exigences de l'État de droit. Il apparaît de plus en plus clairement que les personnes en quête de protection sont confrontées à des obstacles toujours plus importants pour accéder à la procédure d'asile. Cette situation déjà précaire est encore aggravée par l'adoption du Pacte européen sur la migration et l'asile.

Table des matières

1. Situation initiale	3
2. Modification d'ordonnances pour la mise en œuvre du règlement relatif à la gestion de l'asile et des migrations (RGAM)	4
2.1 <i>Catalogue de critères pour l'activation de la clause de souveraineté.....</i>	5
2.2 <i>Prolongation des délais de transfert.....</i>	6
2.3 <i>Enregistrements audio dans la procédure Dublin/RGAM</i>	11
2.4 <i>Famille et regroupement familial</i>	12
2.5 <i>Personne de confiance pour les mineur-es non accompagné-es.....</i>	13
2.6 <i>Conclusion concernant les recommandations relatives au RGAM.....</i>	13
3. Modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre du Règlement Eurodac	15
3.1 <i>Enregistrement biométrique des enfants mineur-es non accompagné-es.....</i>	16
3.2 <i>Comparaisons et vérification biométrique.....</i>	16
3.3 <i>Transmission de données à des États tiers.....</i>	17
3.4 <i>Droits des personnes concernées à l'information, à la rectification, au complément et à l'effacement</i>	18
3.5 <i>Résumé des recommandations relatives au Règlement Eurodac</i>	19
4. Modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre du Règlement sur le filtrage	20
4.1 <i>Recommandations pour la mise en œuvre du Règlement sur le filtrage</i>	20

1. Situation initiale

En approuvant les arrêtés fédéraux relatifs à la reprise et à la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile, le Parlement s'est prononcé le 26 septembre 2025 en faveur de la participation de la Suisse à la réforme du régime d'asile européen commun (RAEC). La Suisse reprend ainsi des éléments centraux d'une réforme historique qui mise unilatéralement sur le cloisonnement, la détention et la privation des droits. Des camps ressemblant à des prisons aux frontières extérieures de l'UE, des expulsions vers des pays tiers peu sûrs et la collecte massive de données : tout cela devient désormais réalité avec l'assentiment de la Suisse.

Avec cette décision, la Suisse reprend presque exclusivement les éléments répressifs du pacte. Elle profite déjà plus que tout autre pays de ce système qui prive les réfugié-es de leurs droits et bafoue leur dignité. À l'avenir, elle pourra de nouveau encore plus facilement expulser les réfugié-es vers l'Italie, la Croatie ou la Grèce, tandis que d'autres devront attendre jusqu'à trois ans pour que leur demande d'asile puisse être examinée en Suisse. La protection des personnes en fuite, le respect des droits humains et des obligations internationales – en particulier la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention relative aux droits de l'enfant – risquent d'être mises de côté.

Dans ce contexte, la Coalition des juristes indépendant-es pour le droit d'asile demande au Conseil fédéral d'utiliser la marge de manœuvre dont il dispose au niveau des modifications d'ordonnances et de se laisser guider par les intérêts des personnes en quête de protection. La Suisse doit notamment faire usage de la clause de souveraineté dans le cadre du règlement Dublin de manière systématique pour les requérant-es d'asile mineur-es non accompagnés, les personnes malades, les familles avec enfants, ainsi les personnes qui ont subi des violences sexuelles ou liées au genre dans leur pays d'origine ou pendant la fuite. De manière générale, la Coalition demande au Conseil fédéral :

- **une réglementation contraignante pour l'activation de la clause de souveraineté dans les procédures relevant du règlement Dublin/RGAM ;**
- **un usage restrictif des possibilités de prolongation des délais de transfert ;**
- **un renforcement de la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et de l'unité familiale ;**
- **un renforcement de la protection des données biométriques ;**
- **l'intégration de la phase de filtrage dans le champ d'application de la représentation juridique gratuite.**

2. Modification d'ordonnances pour la mise en œuvre du règlement relatif à la gestion de l'asile et des migrations (RGAM)

Le règlement (UE) 2024/1351 (« règlement relatif à la gestion de l'asile et des migrations », RGAM) définit les critères de compétence et la procédure de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile. Il remplace l'ancien système Dublin, tout en maintenant ses principes fondamentaux, tel que le principe de responsabilité et la compétence de l'État de première entrée. Les problèmes structurels du système de Dublin ne sont donc pas résolus, mais au contraire aggravés, par exemple par la prolongation des délais de transfert, la possibilité de transférer des requérant-es d'asile mineur-es non accompagné-es (RMNA), ou par l'extension des motifs de détention liés à Dublin. Les modifications apportées par le RGAM sont globalement défavorables pour les personnes demandeuses d'asile et entraînent des désavantages considérables par rapport à la situation actuelle. Dans le même temps, un nouveau mécanisme de solidarité est censé contribuer à une « répartition » plus équitable des demandeur-euses d'asile entre États membres. Toutefois, ce mécanisme ne prévoit pas de prise en charge obligatoire des demandeurs d'asile, mais offre la possibilité aux États de s'exonérer de leur responsabilité par des compensations financières, lesquelles serviront à financer le renforcement du contrôle et du refoulement aux frontières extérieures de l'UE.

Le RGAM permet à la Suisse de consolider encore la dynamique d'externalisation, déjà existante, de la politique d'asile aux frontières extérieures de l'Europe. Depuis des années, la Suisse est championne d'Europe en matière de transferts Dublin et la réforme actuelle lui permettra de consolider cette position et de se désolidariser davantage des États frontaliers. Dans le même temps, la réforme réduit la marge de manœuvre des personnes en fuite et entraîne à une nouvelle érosion de leurs droits fondamentaux.

La Suisse s'est engagée à reprendre les dispositions du RGAM qui constituent un développement de l'acquis de Dublin. Néanmoins, ce règlement laisse subsister plusieurs marges de manœuvre qu'il convient d'examiner et d'utiliser au niveau des ordonnances, dans la mesure où elles ne dépassent pas les décisions du législateur. La Coalition des juristes indépendant-es pour le droit d'asile estime donc que, partout où la Suisse dispose d'un pouvoir d'appréciation et des possibilités d'interprétation, celles-ci doivent être utilisées en faveur d'une solidarité européenne effective envers les personnes demandeuses d'asile et dans le respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux.

2.1 Catalogue de critères pour l'activation de la clause de souveraineté

Le RGAM renforce les critères de compétence d'un État membre, de sorte que l'État de première entrée sera, dans de nombreux cas, responsable du traitement de la procédure d'asile. Cela découle notamment du fait que, selon les critères, les mineur·es non accompagné·es peuvent désormais être transféré·es vers l'État compétent, « si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant » (art. 25, par. 4, RGAM). Ces dispositions réduisent la protection des familles et des RMNA, s'écartant ainsi d'une pratique centrée sur l'intérêt supérieur de l'enfant et contredisant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), selon laquelle les RMNA ne peuvent, en principe, pas être transférés en vertu du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'art. 8, par. 4, du règlement Dublin III reposait sur un arrêt de la CJUE, selon lequel les RMNA constituent une catégorie de personnes particulièrement vulnérables et qu'il est donc essentiel que la procédure de détermination de l'État membre responsable ne se prolonge pas plus que strictement nécessaire. De notre point de vue, cela signifie que les RMNA ne peuvent pas, par principe, être transféré·es vers un autre État membre. De même, la modification des règles procédurales, telle que la réduction des délais pour les demandes de prise ou de reprise en charge, ou encore la transformation de la demande de reprise en charge en simple notification de reprise en charge (art. 41, par. 1, RGAM) risque, selon l'ECRE, d'alourdir la charge des États frontaliers et de rendre plus difficile encore le regroupement familial en raison. L'ECRE prévoit aussi une augmentation des litiges entre les États membres, en raison de la diminution des possibilités pour l'État requis de contester une notification de reprise (ECRE Comments on AMMR, mai 2024, pp. 4, 41-43). Ces évolutions risquent d'aggraver encore la surcharge des systèmes d'asile des États frontaliers et de provoquer davantage de souffrances aux frontières extérieures de l'Europe.

Afin d'éviter des destins inhumains, l'État chargé de l'examen peut activer des clauses discrétionnaires (art. 35, RGAM). Tant le règlement Dublin III actuellement en vigueur que le nouveau RGAM prévoient en effet la possibilité d'examiner les demandes d'asile dans le cadre d'une procédure nationale, même si, selon les critères, un autre État était compétent pour cet examen. Cette « clause de souveraineté » constitue un instrument essentiel pour une mise en œuvre du Pacte conforme à la tradition humanitaire de la Suisse.

La Coalition demande donc qu'un catalogue de critères contraignants soit inscrit dans les ordonnances, de manière à obliger la Suisse à activer la clause de souveraineté dans certaines situations. Un tel catalogue de critères ne devrait pas être considéré comme exhaustif, de manière à permettre l'activation de la clause dans des cas particuliers, même si tous les critères ne sont pas remplis.

L'application de la clause de souveraineté est impérative, notamment dans les situations suivantes :

a. Lorsqu'il s'agit d'une personne mineure non accompagnée ne disposant d'aucun membre de sa famille, frère sœur ou parent proche dans un autre État membre ;

- b. Lorsqu'il est prévisible qu'au moment de la décision, aucun transfert ne pourra être effectué dans les six mois à venir en raison de défaillances systémiques dans l'État de destination, d'un moratoire sur les admissions ou d'une pression migratoire particulière ;**
- c. Lorsqu'il est fait application du Règlement (UE) 2024/1359 visant à faire face aux situations de crise dans l'État membre responsable ;**
- d. Lorsqu'une personne est malade et a manifestement besoin d'un traitement dont la durée dépasse les six mois prévus en principe pour le transfert ;**
- e. Lors un transfert risquerait d'aggraver l'état de santé d'une personne ;**
- f. Lorsque la procédure administrative de détermination de la responsabilité prévue par le Règlement (UE) 2024/1351 (RGAM) dure plus de 12 mois, sans que la personne demandeuse d'asile en soit responsable ;**
- g. Lorsqu'un proche parent, entretenant un lien étroit, réside en Suisse et est disposé à soutenir la personne dans son intégration en cas d'octroi d'un statut de protection ;**
- h. Lorsqu'il existe des motifs de regroupement familial ;**
- i. Lorsque la personne a subi des violences fondées sur le genre ou sexuelles dans son pays d'origine ou durant sa fuite.**

La Coalition recommande d'intégrer littéralement cette liste de critères contraignants dans l'Ordonnance 1 sur l'asile (par exemple à l'art. 29a, al. 3bis, OA 1), afin de garantir une pratique conforme au droit, transparente et respectueuse des droits fondamentaux.

2.2 Prolongation des délais de transfert

Le RGAM prévoit une prolongation considérable des délais de transfert : selon l'art. 46, par. 2, RGAM, ils peuvent désormais aller jusqu'à trois ans. En parallèle, le règlement élargit les motifs pouvant conduire à une telle prolongation : celle-ci ne s'applique plus uniquement lorsque la personne requérante a pris la fuite, mais aussi lorsqu'elle s'oppose physiquement au transfert, se rend intentionnellement inapte au transfert ou ne satisfait pas aux exigences médicales du transfert. Ce dernier critère, en particulier, risque d'entraîner des situations dans lesquelles des personnes gravement malades seraient maintenues pendant des années et sans que cela soit leur faute, dans une situation d'incertitude juridique sans accès à la procédure d'asile.

Une prolongation du délai de transfert de 6 mois à 36 mois maximum est, de notre point de vue, totalement disproportionnée et entraîne des conséquences graves pour les personnes concernées. Elle entraîne une souffrance psychique importante et peut provoquer des dépressions, des troubles anxieux et des retraumatisations ; elle complique l'intégration et empêche, notamment, un accès rapide au marché du travail ; elle porte atteinte à la vie familiale, du fait de séparations prolongées des proches ; elle complique les procédures ultérieures, car plus la fuite remonte à loin, plus il est difficile d'obtenir les documents et les preuves nécessaires pour justifier les motifs d'asile. De surcroît, les faits constitutifs qui justifient les prolongations (« fuite », « opposition physique », « inaptitude intentionnelle », « exigences médicales ») restent relativement flous, ce qui comporte un risque d'insécurité juridique.

Nous demandons donc :

a. En cas de maladie, d'activer systématiquement la clause de souveraineté, plutôt que de prolonger le délai de transfert à trois ans.

La Suisse est tenue d'appliquer de manière restrictive la dérogation prévue à l'art. 46, par. 2, RGAM. En particulier, le nouveau motif de prolongation du délai de transfert, lorsque la personne concernée « ne satisfait pas aux exigences médicales du transfert », ne doit être appliqué que de manière extrêmement restrictive. Les séjours hospitaliers et les problèmes de santé ne doivent pas entraîner une prolongation du délai de transfert et l'exclusion de la procédure d'asile qui en découle. Il faut garantir que les personnes gravement malades puissent continuer à bénéficier d'un traitement hospitalier sans devoir craindre une prolongation de leur délai de transfert – toute autre mesure conduirait à une restriction disproportionnée du droit à l'accès aux soins médicaux, car les personnes requérantes d'asile pourraient, par crainte, renoncer à des soins nécessaires. Aujourd'hui déjà, l'accès aux soins médicaux pour les requérant-es d'asile est semé d'embûches. La Suisse doit faire usage de la clause de souveraineté dans de telles situations, afin d'éviter un stress psychologique supplémentaire et une détérioration de l'état de santé des personnes concernées (voir ci-dessus, ch. 2.1).

Par ailleurs, la prolongation du délai de transfert à trois ans constitue également, dans tous les autres cas, une charge considérable pour les personnes concernées. Compte tenu de la privation de droits qui accompagne une telle prolongation, celle-ci ne doit être utilisée que de manière très restrictive, d'autant plus qu'elle constitue une exception et un maximum selon le RGAM. Il est donc tout à fait possible de prévoir un délai plus court. Ainsi, le consid. 23 de la directive « Accueil » souligne les conséquences graves de la qualification de fuite et stipule :

« Eu égard aux graves conséquences qu'entraîne, pour un demandeur, le fait d'avoir pris la fuite ou d'être considéré comme présentant un risque de fuite, la notion de « fuite » devrait être définie pour englober tant un acte délibéré que la circonstance de fait, lorsqu'elle n'échappe pas au contrôle du

demandeur, de ne pas demeurer à la disposition des autorités administratives ou judiciaires compétentes, par exemple en quittant le territoire de l'État membre dans lequel le demandeur est tenu d'être présent. » (Directive (UE) 2024/1346 du parlement européen et du conseil du 14 mai 2024)

La qualification d'une personne requérant comme « en fuite » suppose donc, conformément à la jurisprudence Jawo de la CJUE (CJUE, arrêt Jawo, C-163/17, du 19 mars 2019) qu'il y ait eu un acte intentionnel imputable à la personne concernée. En cas de maladie, on ne peut jamais présumer d'un acte intentionnel, la maladie échappant toujours au contrôle de la personne concernée. Par conséquent, il faut toujours renoncer à prolonger le délai de transfert dans ces cas. Une disposition correspondante doit être prévue dans l'OA 1.

b. Respect systématique de la jurisprudence de la CJUE dans l'interprétation du critère de « fuite ».

Il convient de préciser au niveau national les conditions requises pour prolonger un délai de transfert. Il faut notamment continuer à se référer à la jurisprudence de la CJUE, selon laquelle une intention de se soustraire au transfert doit être prouvée. De notre point de vue, il est également approprié de s'inspirer de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral allemand relative à la prolongation du délai de transfert en vertu du règlement Dublin III (BVerwG (1ère chambre), arrêt du 17 août 2021 1 C 51.20). Pour assurer une application uniforme du RGAM, il convient de prendre en considération la jurisprudence des autres États membres concernant la notion de « fuite ». Le RGAM doit ainsi être interprété de manière uniforme, afin d'éviter une fragmentation du droit et garantir des standards juridiques cohérents.

Les principes suivants, développés par la CJUE et le Tribunal administratif fédéral allemand, doivent donc être intégrés dans l'OA 1 :

1. Dans l'arrêt Jawo de la CJUE, la Cour a jugé qu'un demandeur est considéré comme « en fuite » au sens de l'article 29, par. 2, du Règlement Dublin III lorsqu'il se soustrait délibérément aux autorités nationales compétentes pour empêcher son transfert. Selon l'arrêt, dans une situation où le transfert ne peut être effectué parce que la personne concernée a quitté le logement qui lui a été attribué sans informer les autorités compétentes de son absence, ces dernières doivent prouver que la personne avait effectivement l'intention de se soustraire à leur contrôle afin de faire échouer son transfert (consid. 57 et 70).
2. Selon la jurisprudence susmentionnée du Tribunal administratif fédéral allemand, une prolongation du délai de transfert ne peut avoir lieu que selon des critères stricts (consid. 22):

« Entgegen der Auffassung der Beklagten genügt für ein kausales Sichertziehen nicht jedes sich irgendwie nachteilig auf die Durchführbarkeit einer angesetzten Überstellung auswir-

kende Verhalten des Betroffenen bzw. jedwede vorübergehende Verunmöglichung einer Überstellung. Insbesondere entzieht sich ein Ausländer jedenfalls bei einer zwangsweisen Überstellung regelmässig nicht allein durch ein passives – wenn auch möglicherweise pflichtwidriges – Verhalten (objektiv) dem staatlichen Zugriff. Ist der Vollzugsbehörde der Aufenthalt des Betroffenen bekannt, kann sie eine zwangsweise Überstellung durchführen. Die durch die Abschiebungsanordnung begründete gesetzliche Ausreisepflicht (§ 50 AufenthG i.V.m. § 67 Abs. 1 Nr. 5 und § 34a Abs. 2 Satz 4 AsylG) beinhaltet keine Verpflichtung zur aktiven Mitwirkung an der eigenen Überstellung. Der Ausreisepflichtige kann selbst entscheiden, ob er an einer ihm angebotenen kontrollierten Überstellung mitwirkt oder nicht. Verweigert er seine Mitwirkung, bedarf es einer begleiteten Überstellung, die er passiv dulden muss. Allein der Umstand, dass sich wegen der fehlenden Mitwirkung bzw. Kooperation des Betroffenen, der für eine zwangsweise Überstellung erforderliche Aufwand für die Vollzugsbehörde erhöht und sein Verhalten möglicherweise zu einer Verzögerung führt, weil die Vollzugsbehörde keine Vorsorge für eine begleitete Überstellung getroffen hat, stellt objektiv kein Sichentziehen dar. Der Aufenthalt des Betroffenen ist der Behörde bekannt, und eine Überstellung könnte unter Anwendung unmittelbaren Zwangs jederzeit durchgeführt werden. Damit fehlt es (objektiv) an einem Sichentziehen. Dass der Betroffene (subjektiv) regelmässig in der Absicht handeln dürfte, eine Überstellung zu vereiteln, genügt nicht. Eine Verlängerungsmöglichkeit allein wegen fehlender Mitwirkung des Betroffenen widerspricht nicht nur dem mit den Dublin-Bestimmungen und speziell mit Art. 29 Abs. 1 und 2 Dublin III-VO verfolgten Beschleunigungszweck (vgl. EuGH, Urteil vom 19. März 2019 - C-163/17, Jawo - Rn. 57 f.), sondern angesichts der erheblichen Folgen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist für den Betroffenen zeitigt, auch dem Ausnahmecharakter des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Dublin III-VO (Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet vom 25. Juli 2018 - C-163/17 - Rn. 59). Folglich reicht bei einem den zuständigen Behörden bekannten Aufenthalt des Antragstellers grundsätzlich weder dessen Flugunwilligkeit, ein Aufenthalt im offenen Kirchenasyl (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2021 - 1 C 42.20 - NVwZ 2021, 875 Rn. 26 m.w.N.), ein einmaliges Nichtantreffen in der Wohnung oder Unterkunft noch das Nichtbefolgen einer Selbstgestellungsaufforderung für die Annahme, er sei im unionsrechtlichen Sinne flüchtig. Letztere dient lediglich der Erleichterung einer – im nationalen Recht regelmässig vorgeschriebenen – Überstellung mit Verwaltungszwang, in dem sie der Vollzugsbehörde eine zwangsweise Abholung des Ausländers in seiner Unterkunft oder Wohnung erspart. Kommt der Ausländer einer Aufforderung zur Selbstgestaltung nicht nach, entzieht er sich damit (objektiv) nicht dem staatlichen Zugriff. »

Nous demandons que ces critères soient intégrés dans l'OA 1 et qu'il soit expressément stipulé qu'une prolongation du délai de transfert ne peut être prononcée au seul motif que la personne n'a pas pris un vol volontaire ou n'a pas suffisamment collaboré. Ni le refus de prendre l'avion, ni une absence

ponctuelle du lieu d'hébergement, ni le fait de ne pas se présenter à l'embarquement (sans opposer de résistance) ne doivent entraîner une prolongation du délai de transfert. Le texte révisé du règlement européen ne prévoit aucune modification à cet égard, ni à l'article 2, par. 7, ni à l'article 46, par. 2, RGAM. Par conséquent, les principes jurisprudentiels développés par la CJUE et le Tribunal administratif fédéral allemand doivent continuer à être appliqués.

c. Prolongation du délai de transfert uniquement en cas d'information préalable complète et vérifiable sur les critères de prolongation du délai de transfert

Une prolongation du délai de transfert ne peut intervenir que pour des motifs qui ont été expliqués de manière vérifiable et compréhensible aux personnes concernées. Étant donné que cette mesure entraîne de lourdes conséquences et une privation de droits, elle ne peut être décidée que si la personne concernée avait effectivement pu agir différemment et si elle connaissait les conséquences de son comportement. Malheureusement, jusqu'à présent, les règles varient selon la région d'asile et le lieu d'hébergement. Dans certains cas, le fait d'annoncer que l'on passe la nuit chez des membres de sa famille ne pose pas problème, alors que, dans d'autres, cela entraîne une prolongation du délai. Les règles sont extrêmement opaques pour les personnes concernées, qui ne comprennent souvent pas quels comportements entraînent ou non la prolongation. Une prolongation du délai de transfert ne peut donc être accordée que si la personne concernée a été clairement informée des critères et des motifs pouvant la justifier. Une personne ne peut effectivement pas respecter des règles qui ne lui ont jamais été communiquées, et celles-ci ne peuvent donc pas conduire à une prolongation du délai de transfert. L'autorité qui prolonge le délai doit prouver qu'une information claire et documentée a été fournie. Cette exigence découle de l'art. 19, par. 1, let. n RGAM, mais doit être explicitée dans l'OA 1.

d. La durée de prolongation du délai doit être soumise à un examen de proportionnalité, qui doit être motivée dans la décision de prolongation.

Les trois années correspondent à un délai maximal qui ne peut être appliqué de manière générale, sans examen au cas par cas. À cet égard, il convient notamment de tenir compte du droit à la vie familiale, ainsi que du droit à la santé et à l'accès aux soins médicaux.

Selon l'art. 46, al. 2, RGAM, le délai de transfert peut être prolongé « à trois ans au maximum ». Le règlement fixe ainsi une limite maximale ; la durée effective doit être fixée selon l'appréciation du juge et en fonction du principe de proportionnalité. Cela découle également de l'esprit et de la finalité du RGAM, ainsi que de la jurisprudence actuelle de la CJUE (par exemple, CJUE, arrêt C-323/21, C-324/21 et C-325/21B, du 12 janvier 2023). Selon cet arrêt, les délais de transfert ont pour but d'assurer la réalisation de l'objectif énoncé au consid. 5 du règlement Dublin III et au consid. 37 du règlement RGAM, à savoir le traitement rapide des demandes de protection internationale. Les délais de transfert

garantissent que ces procédures soient menées sans retard injustifié et témoignent de l'importance particulière que le législateur de l'UE attache à la détermination rapide de l'État membre responsable.

À ce titre, le législateur de l'UE considère manifestement qu'une durée de trois mois (art. 46, par. 3, al. 2, RGAM) est suffisante pour organiser et effectuer un transfert dans l'espace Dublin. Lorsqu'une prolongation du délai de transfert est envisagée, le délai de trois mois à compter de la réapparition de la personne doit donc être considéré comme la règle. Ce n'est que dans des cas particuliers exceptionnels qu'un délai de transfert prolongé de plus de 12 mois peut être appliqué, par exemple lorsque la personne est toujours introuvable ou s'est montrée particulièrement récalcitrante. Pour les personnes qui n'étaient absentes de leur lieu d'hébergement qu'une seule fois ou qui n'ont pas pu être transférées pour des raisons de santé, une prolongation du délai de transfert de plus de trois mois serait tout simplement disproportionnée. En résumé, il convient de préciser dans l'OA 1 que toute prolongation du délai de transfert doit impérativement faire l'objet d'un examen de proportionnalité en ce qui concerne sa durée, en tenant compte notamment du principe de célérité, ainsi que de la situation médicale et familiale de la personne requérante d'asile.

e. Information et droit d'être entendu avant la décision de prolongation du délai de transfert

Étant donné que la prolongation du délai de transfert représente une modification juridique important au détriment de la personne requérante d'asile, il est impératif de l'informer de la prolongation et de lui accorder le droit d'être entendu.

Si une prolongation du délai de transfert est envisagée, la personne concernée doit pouvoir être entendue avant la décision, conformément à l'art. 29, al. 2, Cst. et doit pouvoir former un recours. Elle doit donc être immédiatement informée de la prolongation du délai de transfert. Les personnes requérantes d'asile ne doivent pas être laissées dans la croyance que le délai de transfert de six mois court toujours, alors qu'il a déjà été prolongé. Ces exigences doivent être réglementées dans l'OA 1.

2.3 Enregistrements audio dans la procédure Dublin/RGAM

L'art. 22 RGAM prévoit désormais que les auditions, jusqu'alors appelées « entretiens Dublin », doivent faire l'objet d'un enregistrement audio. L'utilisation d'enregistrements audio lors des entretiens peut contribuer à la sécurité de la procédure, mais doit être garantie sur le plan du droit fondamental et de la protection des données. Il convient notamment de veiller à ce que les enregistrements soient conservés de manière sûre et sécurisée et pas plus longtemps que nécessaire pour la procédure.

Nous attirons l'attention sur le fait que la possibilité, pour les requérant-es, de renoncer à un enregistrement audio ne doit pas leur causer de préjudice et ne doit pas être interprétée comme une violation de l'obligation de collaborer.

En outre, les modifications d'ordonnance concernant les modalités d'enregistrement, prévues à l'art. 11e de l'Ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles (OA 3), soulèvent des questions relatives à l'accès aux enregistrements dans le cadre de la protection juridique. L'accès à l'enregistrement audio pour les personnes concernées et leurs représentant-es légal·es devrait être garanti, comme faisant partie intégrante du droit de consultation du dossier. La mise à disposition des enregistrements audio uniquement dans les locaux de l'autorité compétente, telle qu'elle est actuellement prévue, constitue dans la pratique une restriction qui rend l'accès au dossier impossible dans de nombreux cas. Il faudrait alors faire appel à des interprètes pour la consultation du dossier et accepter des trajets importants – ce qui n'est pas réalisable compte tenu du délai de recours déjà court et du rythme soutenu de la procédure.

La forme actuellement prévue pour la consultation de l'enregistrement audio n'a donc qu'un caractère symbolique. Dans le cadre de la consultation du dossier – qui fait partie du droit constitutionnel d'être entendu –, la représentation juridique devrait se voir accorder automatiquement l'accès à l'enregistrement audio de l'entretien Dublin, en même temps que la consultation du dossier, avant l'expiration du délai de recours, sur un support analogique ou, le cas échéant, sous forme numérique via une solution cloud sécurisée, même en dehors des locaux de l'autorité compétente.

Afin d'harmoniser les procédures d'asile, il conviendrait également de prévoir désormais un enregistrement audio des auditions sur les motifs de la demande d'asile, au sens de l'art. 29 de Loi sur l'asile (LAsi), sauf si cela allait à l'encontre de la volonté explicite de la personne requérante d'asile. Comme les conditions techniques nécessaires à la réalisation d'enregistrements audio doivent de toute façon être créées, cela n'entraînerait pas de frais supplémentaires.

2.4 Famille et regroupement familial

La Coalition salue le fait que le RGAM étende la notion de « membres de la famille » aux familles qui ont été constituées en dehors du pays d'origine. Elle souligne toutefois que les familles constituées après l'arrivée en Suisse ne sont toujours pas prises en considération. En vertu de l'art. 8 CEDH, la Suisse peut toutefois être tenue, dans certains cas, d'examiner également ces situations.

En outre, il existe, dans la pratique, d'importants problèmes de preuve concernant l'unité familiale :

- Les documents sont souvent impossibles à obtenir dans les situations de guerre et de crise ;
- Des tests ADN sont régulièrement exigés de manière disproportionnée, bien que d'autres indices (photos, contacts, témoignages) devraient suffire.

La Coalition recommande donc de préciser explicitement les règles relatives à l'administration des preuves de preuve et de les rendre proportionnées, afin de protéger efficacement l'unité familiale.

2.5 Personne de confiance pour les mineur-es non accompagné-es

La Coalition souligne que l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3 CDE) doit être la priorité absolue. Les personnes de confiance sont essentielles pour les personnes mineures non accompagnées dans les procédures Dublin/RGAM. Leurs tâches comprennent notamment :

- l'accompagnement aux auditions ;
- l'explication de la procédure de manière adaptée aux enfants ;
- la représentation de leurs intérêts auprès des autorités ;
- la protection contre l'arbitraire et le surmenage.

La Coalition recommande d'ancrer explicitement ces tâches dans l'OASA et de définir clairement les qualifications nécessaires.

2.6 Conclusion concernant les recommandations relatives au RGAM

Le RGAM constitue un élément central du système européen de la migration et de l'asile. La Coalition reconnaît l'utilité de procédures uniformes, mais souligne que leur mise en œuvre en Suisse doit être garantie par le respect des droits fondamentaux et des droits humains. La Suisse doit utiliser la marge de manœuvre qui lui reste en matière de protection des personnes réfugiées.

La Coalition invite donc le Conseil fédéral, au niveau des ordonnances :

- **à inscrire un catalogue de critères contraignants pour l'activation des clauses discrétionnaires et d'exclure en particulier les transferts de personnes mineures non accompagnées ;**
- **à définir clairement les critères de prolongation des délais de transfert, à appliquer les prolongations de manière restrictive, et à exclure celles-ci, notamment en cas de maladie ;**
- **à informer de manière vérifiable et exhaustive les personnes requérantes d'asile sur les critères de prolongation du délai de transfert ;**
- **à garantir le droit d'être entendu avant la prolongation du délai de transfert ;**
- **à soumettre la durée de la prolongation du délai de transfert à un examen de proportionnalité et de partir du principe général d'une prolongation de trois mois à compter de la réapparition de la personne ;**

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

- à garantir aux représentant-es juridiques un accès pratique aux enregistrements audio des entretiens Dublin ;
- à régler le regroupement familial de manière exhaustive et conforme aux droits fondamentaux ;
- à ancrer explicitement la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant, dans la réglementation concernant les personnes de confiance.

3. Modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre du Règlement Eurodac

La révision du Règlement Eurodac constitue une évolution de l'acquis Dublin/Eurodac et doit, par principe, être reprise par la Suisse. L'objectif principal de la base de données reste la détermination de l'État Dublin responsable. Désormais, elle doit également servir à renforcer le contrôle de l'immigration irrégulière dans l'UE et les déplacements secondaires au sein de l'UE.

À cette fin, la réforme de la base de données Eurodac s'accompagne d'une très forte extension de la collecte et du stockage des données. À l'avenir, non seulement les personnes requérantes d'asile, mais aussi les personnes sans titre de séjour valable, les requérant-es d'asile débouté-es, les personnes bénéficiant d'un statut de protection temporaire, les cas de réinstallation et les personnes secourues en mer seront enregistrés dans Eurodac. L'âge minimum pour l'enregistrement sera abaissé de 14 à 6 ans et, pour la première fois, de nombreuses données personnelles seront conservées pendant une durée pouvant aller jusqu'à dix ans. En plus des empreintes digitales, des images faciales seront également enregistrées.

Ces nouveautés constituent une atteinte grave aux droits fondamentaux, en particulier aux droits de l'enfant. Elles menacent le droit à la protection des données et à la vie privée (art. 8 CEDH, art. 13 Cst.) et peuvent conduire à une stigmatisation des personnes en quête de protection comme personnes représentant un risque pour la sécurité. L'interopérabilité prévue avec d'autres bases de données de l'UE (SIS, VIS, EES, ETIAS) renforce cet effet et sape le principe selon lequel les personnes en quête de protection doivent être considérées avant tout comme des sujets de droit et non comme une source de danger.

De nombreuses questions relatives à la mise en œuvre de la réforme d'Eurodac, notamment en ce qui concerne l'accès des autorités de poursuite pénale aux données stockées, restent en suspens et ne seront clarifiées par le Conseil fédéral que dans une deuxième phase, en 2026, lors d'une nouvelle ordonnance fédérale Eurodac. En ce qui concerne les modifications actuelles des ordonnances, la Coalition prend position sur les aspects suivants :

- Enregistrement biométrique des enfants mineur-es non accompagnés ;
- Comparaisons biométriques et vérification par des expert-es en empreintes digitales et en reconnaissance faciale ;
- Transmission de données à des États tiers ;

- Droits des personnes concernées à l'information, à la rectification, au complément et à la suppression de leurs données.

La Coalition souligne que l'extension de la collecte, du stockage, de la comparaison et de l'interopérabilité porte profondément atteinte à différents droits fondamentaux (autodétermination informationnelle, vie privée, droits des enfants, droit à un procès équitable) et nécessite donc des mesures de protection strictes dans le cadre de la mise en œuvre suisse.

3.1 Enregistrement biométrique des enfants mineur-es non accompagnés

Le Règlement Eurodac abaisse la limite d'âge pour l'enregistrement biométrique des enfants de 14 à 6 ans. La Coalition salue le fait que le Conseil fédéral ait renoncé à autoriser l'enregistrement biométrique d'enfants encore plus jeunes et que cela soit explicitement mentionné à l'art. 6, al. 1, OA 3. Elle plaide toutefois en faveur de mécanismes de protection supplémentaires pour ce groupe de personnes particulièrement vulnérables, qui vont au-delà des mesures prévues à l'art. 88a de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA).

Ainsi, non seulement les qualifications juridiques et pédagogiques des personnes de confiance devraient être définies plus précisément, mais leur rôle dans la garantie d'un accès facilité aux procédures de rectification et d'effacement des données pour les mineur-es devrait également être mentionné. En outre, les mineur-es devraient se voir attribuer, pour la saisie biométrique, non seulement une personne de confiance, mais aussi une représentation juridique gratuite.

Par ailleurs, La Coalition plaide, concernant les mineur-es en général, pour une limitation aussi stricte que possible de la finalité de la collecte de données, pour une attribution restrictive des droits d'accès, pour une consignation et une notification détaillée, ainsi que pour la suppression aussi rapide que possible des données collectées, une fois leur finalité atteinte.

3.2 Comparaisons et vérification biométrique

Les comparaisons biométriques (tant des empreintes digitales que des images faciales) jouent un rôle central dans le système Eurodac élargi, puisqu'elles sont désormais liées à des données personnelles. Il est donc d'autant plus important de les traiter avec soin et, dans la mesure du possible, de manière peu ou pas automatisée. Du fait qu'à l'avenir, il sera possible d'effectuer des recherches dans Eurodac uniquement à partir d'images faciales, augmente considérablement le risque de résultats faussement positifs. La Coalition salue donc le fait que les résultats positifs basés uniquement sur des données d'images faciales doivent être, dans tous les cas, vérifiés manuellement.

Parallèlement, les exigences de qualité très élevées devraient aussi être appliquées aux comparaisons basées sur les empreintes digitales. Les comparaisons biométriques automatisées ne peuvent en effet jamais confirmer l'« identité » de deux ensembles de données, mais uniquement fournir une indication du degré de similitude, fondée sur un calcul de probabilité et dépendant de seuils variables. La Coalition recommande que toutes les correspondances basées sur des empreintes digitales continuent d'être vérifiées manuellement. Si cela ne devait pas être applicable, les seuils inférieurs doivent être fixés aussi bas que possible (afin de minimiser les résultats faussement négatifs) et les seuils supérieurs aussi haut que possible (afin de minimiser les résultats faussement positifs).

En ce qui concerne la qualification des expert-es en biométrie, La Coalition recommande d'exiger un certificat professionnel reconnu et vérifiable, ainsi qu'une formation et une évaluation régulières du personnel. En cas de correspondances contestées de manière substantielle, les possibilités de recours et de rectification, y compris les délais, les obligations de documentation et les voies de recours, doivent également être clairement réglementées.

3.3 Transmission de données à des États tiers

La transmission des données biométriques enregistrées dans Eurodac à des États tiers, des organisations internationales et des entités privées est explicitement interdite par le Règlement (UE) 603/2013 encore en vigueur. Les articles 109I LEI et 102c, al. 5, LAsi, en vigueur jusqu'à récemment, stipulaient également qu'une telle transmission ne pouvait avoir lieu « en aucun cas ». Ces restrictions en matière de protection des données et de droits fondamentaux sont supprimées par le nouveau règlement Eurodac. Désormais, selon les conditions prévues à l'art. 50, al. 3 et 5, du nouveau règlement Eurodac, les données biométriques stockées dans Eurodac, c'est-à-dire les empreintes digitales et les images faciales, peuvent également être transmises à des États tiers, à des organisations internationales et à des entités privées, à des fins d'identification et de délivrance de documents de voyage dans le cadre d'une procédure de retour.

Cette nouveauté est en contradiction directe avec les obligations internationales de la Suisse, en particulier avec la Convention relative au statut des réfugiés et avec le principe de non-refoulement qu'elle consacre (art. 33 CR). Il existe un risque réel que ce transfert de données permette aux États d'origine d'obtenir des informations pertinentes en matière de persécution, ce qui peut entraîner une répression et des persécutions supplémentaires. Actuellement, la réglementation, prévue à l'art. 6d, OA 3 et à l'art. 87^e, OASA, se réfère uniquement à l'article 50 du Règlement Eurodac, sans toutefois mentionner explicitement le cadre du droit international, ni l'ancrer de manière juridiquement contraignante, en particulier le principe de non-refoulement. La Coalition propose donc de formuler ces dispositions de manière plus précise et d'y inclure une réserve en faveur de la Convention relative au statut des réfugiés.

Au-delà des problèmes liés aux droits fondamentaux, cette nouveauté s'accompagne également de risques importants en matière de protection des données, qui ne sont pas traités de manière adéquate dans le projet d'ordonnance actuel. D'une part, la révision d'Eurodac supprime la prise de position, jusqu'ici requise, sur la situation en matière de protection des données dans les États tiers concernés. D'autre part, aucun examen de proportionnalité n'est désormais prévu. Selon la Coalition, ces deux éléments devraient être réintroduits dans les articles 6a à 6d OA 3, en précisant notamment que la Suisse s'abstient de toute transmission de données à des États tiers ne présentant pas un niveau de protection des données comparable à celui de la Suisse.

En outre, les personnes concernées ne doivent pas seulement être informées de manière générale que leurs données personnelles peuvent être transmises à des États tiers, à des organisations internationales et à des entités privées. Elles doivent également être informées concrètement lorsqu'une telle transmission est effectivement prévue. À cette fin, elles doivent pouvoir recevoir une justification, susceptible de recours, de cette transmission et être informées des voies de recours dont elles disposent.

Enfin, La Coalition souhaite que les articles de l'OA 3 relatifs à la communication de données personnelles à un État non Dublin prévoient également une surveillance par le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT), à l'instar de ce qui est prévu à l'art. 11d OA 3 concernant le traitement des données dans Eurodac.

3.4 Droits des personnes concernées à l'information, à la rectification, au complément et à l'effacement

En ce qui concerne les droits des personnes concernées par la collecte, le traitement et la transmission de données dans Eurodac, à l'information sur leurs données ainsi qu'à leur rectification, leur complément et leur effacement, le projet OA 3 renvoie, dans ses art. 11b et 11c, à la Loi fédérale sur la protection des données (LPD) ainsi qu'aux dispositions de l'art. 43 du Règlement Eurodac.

Il demeure toutefois incertain si le droit d'accès, de rectification, de complément et d'effacement des données peut être effectivement exercé, en particulier par des mineur-es. Il faut tenir compte du fait que les personnes concernées ne sont pas originaires de Suisse et ne connaissent souvent pas le système juridique local. Il est également incertain si les personnes concernées sont informées lorsque des résultats les concernant apparaissent lors de consultations automatisées de la base de données, c'est-à-dire lorsque leurs données ont été consultées et/ou traitées.

Elles doivent ainsi pouvoir être informées de la transmission de données, notamment à des États tiers, à des organisations internationales ou à des entités privées (voir section 3.3.), et recevoir des informa-

tions sur tous les destinataires des données et sur toutes les finalités de leur utilisation. Ces informations doivent être fournies de manière compréhensible pour des non-spécialistes, dans une langue que les personnes concernées comprennent. Il convient également de mettre en place une procédure permettant aux personnes qui ont quitté l'espace Schengen de continuer à demander l'accès effectif aux données et à leur rectification.

Le rapport explicatif mentionne également que les informations disponibles dans SYMIC ou eRetour sont utilisées pour les enregistrements Eurodac. À cet égard également, La Coalition recommande le minimum en matière de données des données et demande à définir clairement les processus correspondants, à enregistrer et justifier toute utilisation secondaire, ainsi qu'à permettre aux personnes concernées de pouvoir examiner et contester toute utilisation inappropriée de ces informations.

3.5 Résumé des recommandations relatives au Règlement Eurodac

La base de données Eurodac est un élément central du système européen en matière de migration et d'asile. La Coalition souligne les dangers qui découlent de l'extension massive de cette base de données. Afin de garantir une mise en œuvre de la révision d'Eurodac en Suisse conforme aux droits fondamentaux et à la protection des données, la Coalition recommande notamment que :

- **la saisie des données biométriques des personnes mineures soit encadrée par le droit de l'enfant et par le droit à la protection des données, et limitée au strict minimum ;**
- **les correspondances biométriques soient vérifiées manuellement, dans la mesure du possible, avec des exigences élevées en matière de qualité et de qualification ;**
- **la transmission de données Eurodac à des États tiers soit évitée autant que possible, qu'elle soit soumise à un contrôle de proportionnalité et qu'elle ne soit effectuée que lorsque les États tiers respectent un niveau de protection des données comparable à celui de la Suisse ;**
- **le PFPDT joue un rôle actif non seulement dans la surveillance du traitement des données dans Eurodac, mais aussi dans leur transmission à des États tiers ;**
- **les personnes concernées soient informées de manière aussi transparente et rapide que possible, dans une langue qu'elles comprennent, de toutes les étapes du traitement et de la transmission de leurs données, et qu'elles puissent exercer leurs droits de manière effective.**

4. Modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre du Règlement sur le filtrage

Avec le Règlement (UE) 2024/1356, l'UE introduit une nouvelle procédure uniforme de filtrage pour la vérification de l'identité et de la sécurité aux frontières extérieures, qui doit également être reprise par la Suisse en tant qu'État associé à Schengen. L'objectif est d'établir rapidement l'identité, ainsi que d'évaluer les aspects sanitaires et sécuritaires avant de décider de l'attribution à une procédure d'asile, de retour ou autre. Selon le rapport explicatif relatif à la modification des ordonnances, le Règlement sur le filtrage sera appliqué en Suisse à partir de juin 2026. Il sera mis en œuvre notamment par le biais de modifications de l'Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV, art. 68a à 68f) et, ponctuellement, par le biais de modifications de l'OA 1 et de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI).

La Coalition souligne que ce Règlement porte gravement atteinte aux droits fondamentaux – en particulier aux libertés individuelles, à l'accès à la procédure, à la protection juridique et à la protection des données – et qu'il ne devrait donc être mis en œuvre en Suisse que sous réserve de garanties claires.

Étant donné que le Règlement sur le filtrage crée, au sein de l'UE, un instrument qui équivaut dans les faits à une privation de liberté de courte durée, La Coalition rappelle qu'en vertu de l'art. 5 CEDH, toute privation de liberté doit être nécessaire et proportionnée. Nous saluons donc le fait que le Conseil fédéral ait réduit la durée prévue du filtrage sur le territoire national de 7 jours possibles à 72 heures. Cela ne concerne toutefois pas les filtrages effectués aux frontières et dans les aéroports. De plus, même une privation de liberté de trois jours peut être très pénible pour les personnes concernées. La pratique montre que même de courtes détentions peuvent avoir de graves conséquences psychologiques, notamment pour les personnes traumatisées, les enfants et les groupes vulnérables. Le fait que le filtrage soit effectué sous le régime d'une « fiction de non-entrée » ne doit pas conduire à une privation des droits des personnes concernées. Les droits fondamentaux doivent être garantis même pendant la phase de filtrage.

4.1 Recommandations pour la mise en œuvre du Règlement sur le filtrage

La Coalition recommande donc :

- **de limiter la durée de toutes les procédures de filtrage sur le territoire national, aux frontières et dans les aéroports à 72 heures maximum ;**
- **de n'appliquer une éventuelle privation de liberté qu'en dernier recours et de la soumettre à un contrôle judiciaire dans les 48 heures ;**

- de mettre une représentation juridique gratuite à disposition non seulement des requérant-es d'asile mineur-es, mais aussi de toutes les personnes concernées, dès le début de la procédure de filtrage ;
- de prescrire des normes uniformes pour le filtrage (qui sera effectué par différentes autorités cantonales et nationales), ainsi que des critères contraignants pour l'examen de la vulnérabilité, y compris les mesures à prendre lorsqu'une vulnérabilité est constatée ;
- de renoncer au durcissement des obligations prévues à l'art. 8, al. 2, OA 1 concernant l'obligation de se présenter dans un CFA. Cette obligation n'est pas imposée par des dispositions du droit supérieur, et il n'est pas réalisable compte tenu de l'isolement de nombreux centres fédéraux d'asile ;
- de transmettre toutes les informations dans une langue que les personnes concernées comprennent, de recourir à des explications visuelles ou orales en cas d'analphabétisme ou de faibles compétences linguistiques et d'adapter les informations aux enfants en fonction de leur âge ;
- d'autoriser les corrections dans le formulaire de filtrage sans que cela n'entraîne de désavantages dans une éventuelle procédure d'asile ultérieure, et ce, même lorsque les requérant-es ont déjà fait l'objet d'un filtrage dans un autre État membre ;
- de clore la procédure de filtrage par une décision susceptible de recours, afin de garantir une protection juridique effective ;
- de respecter, lors de l'hébergement, des normes minimales en matière d'accès aux soins médicaux, à l'hygiène, à l'alimentation et à la communication avec les proches ;
- de garantir aux organisations spécialisées et aux ONG un accès effectif aux personnes concernées, comme le prévoit l'art. 8, par. 6, du Règlement sur le filtrage, et d'inscrire explicitement ces droits dans l'OEV ou dans une autre ordonnance ;
- de concevoir, au niveau des ordonnances, le mécanisme de surveillance prévu par le Règlement sur le filtrage, comme explicitement indépendant et sans instruction, et de le doter de droits d'accès, ainsi que d'obligations de rapport.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Herr Beat Jans
Bundesrat
Bundeshaus West
3003 Bern

Eingereicht per E-Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 11. September 2025

Stellungnahme von AvenirSocial zur Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans
Sehr geehrte Damen und Herren

AvenirSocial ist der Berufsverband der Sozialen Arbeit und wir vereinigen rund 4'000 Mitglieder. Wir vertreten die Interessen der Fachpersonen mit einer tertiären Ausbildung in Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Soziokultureller Animation, Gemeindegeneration, Kindheitspädagogik und Leitung Arbeitspädagogik. Diese Interessenvertretung findet auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene statt. Wir engagieren uns für die Verwirklichung der Menschenrechte, die Chancengerechtigkeit sowie für eine qualitativ hochstehende Soziale Arbeit.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu dieser Gesetzesänderung Stellung zu nehmen, und hoffen, dass unsere Rückmeldungen berücksichtigt werden.

Allgemeiner Kommentar

Im Asyl- und Migrationsbereich braucht es zwingend eine europäische Zusammenarbeit sowie europäische Standards und europäische Lösungen. AvenirSocial steht daher zur Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz, die nicht aufs Spiel gesetzt werden sollte. AvenirSocial kritisiert allerdings, dass mit dem EU-Pakt auf Kosten des dringend nötigen Schutzes für Geflüchtete primär massive Verschärfungen eingeführt werden. Auf den Pakt selbst hat die Schweiz keinen Einfluss mehr. Sie sollte indes bei dessen nationaler Umsetzung den vorhandenen Spielraum nutzen.

Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung

Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Die Möglichkeit, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, obwohl ein anderer Staat zuständig wäre, bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt. Die Schweiz macht davon jedoch nur restriktiv¹ Gebrauch. Für eine solidarische Umsetzung des Paktes sowie um Einzelfällen gerecht zu werden, ist eine grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. AvenirSocial schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

Zusätzlich fordert AvenirSocial zwingende Selbsteintritte der Schweiz in folgenden Konstellationen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbseintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Ein verbindlicher Kriterienkatalog ist nicht als abschliessend zu sehen, es besteht kein Ausschluss von Fällen, die nicht unter einen Punkt des Kataloges fallen würden. Entsprechend besteht kein Anlass zur Sorge, dass ein verbindlicher Kriterienkatalog dem Einzelfall nicht gerecht werden könnte.²

Tonaufnahme

Aus Sicht AvenirSocial ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen bei der persönlichen Anhörung nach Art. 22 AMMR-VO grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz³ zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist.

Dass Asylsuchende das SEM um Verzicht der Tonaufnahme ersuchen können, begrüsst AvenirSocial. Sie fordert aber, dass im entsprechenden Artikel der AsylV1 ergänzt wird, dass der asylsuchenden Person dadurch kein Nachteil entsteht. Insbesondere darf das Ersuchen um Verzicht der Tonaufnahme nicht als Verletzung der Mitwirkungspflicht gewertet werden.

¹ 82 Fälle im Jahr 2024, wenn man die Fälle abzieht, die nicht Italien (aufgrund Annahmestopp Italiens), Griechenland oder Ungarn (Überstellung durch die Rechtsprechung eingeschränkt) betrafen.

² Argumentation Bundesrat, Botschaft Gesetzesänderungen EU-Pakt, S. 64 f.

³ Datenschutzgesetz (DSG) vom 25. September 2020, SR 101.

Vorschlag von AvenirSocial:

Art. 20b^{bis} Abs. 4 AsylV1

*Wird auf eine Tonaufnahme verzichtet, weil die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung darum ersucht hat, so hält das SEM dies sowie die entsprechende Begründung schriftlich fest. **Der asylsuchenden Person entstehen dadurch keine Nachteile. Das SEM erstellt in jedem Fall einen Befragungsbericht.***

Durch die Modalitäten der Tonaufnahme, die in der AsylV3 geregelt sind, können Rechtsvertretungen Mehraufwände entstehen, insbesondere durch die Verpflichtung, die Tonaufnahmen vor Ort anzuhören. Dieser zusätzliche Aufwand für die Rechtsvertretungen muss entschädigt werden.

Vorschlag AvenirSocial

Art. 20b^{bis} Abs. 5 Asyl1

*Die Modalitäten der Tonaufnahme richten sich nach Artikel 11e der Asylverordnung 3 vom 11. August 1997. **Der dadurch anfallende Mehraufwand für die Rechtsvertretung ist vom Bund zu entschädigen.***

Die in Art. 11e Abs. 4 AsylV3 erwähnte Möglichkeit der Rechtsvertretung, die Tonaufnahme auf Ersuchen vor Ort anhören zu können, ist aus Sicht AvenirSocial zu offen formuliert. Ungeachtet der erforderlichen Aufwandsentschädigung (vgl. Ausführungen zu Art. 20bbis Abs. 6 AsylV1) muss aus Sicht AvenirSocial klar sein, dass für die Wahl des Ortes für das Anhören einer Tonbandaufnahme die Präferenz der jeweiligen Rechtsvertretung zu beachten ist und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abgewichen werden darf. Alternativ wird die vom Arbeitsort der Rechtsvertretung nächste Stelle benannt.

Vorschlag AvenirSocial:

Art. 11e AsylV3

*Abs. 4: Die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung kann darum ersuchen, die Tonaufnahme vor Ort anzuhören. **Wird von diesem Recht Gebrauch gemacht, weist das SEM den von der Rechtsvertretung gewünschten SEM-Standort und Termin zu. Ist dies in begründeten Ausnahmefällen nicht möglich, weist es den Ort mit der kürzesten Anreisezeit und einen Termin mindestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zu.***

Abs. 5: Auf Antrag der Rechtsvertretung wird die Tonaufnahme transkribiert und der Rechtsvertretung bis spätestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zur Verfügung gestellt.

Familie

AvenirSocial begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» in Art. 2 (8) AMM-VO der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden.⁴ Sie bedauert jedoch, dass Familien, die nach

⁴ Entgegen der Auffassung des Bundesrates ist aus Sicht AvenirSocial klar, dass die Definitionen des ersten Teils der AMM-VO für die Anwendung der Verordnung relevant sind, um eine einheitliche

Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen sieht AvenirSocial jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht der Schweiz, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

Ebenfalls zu begrüssen sind aus Sicht AvenirSocial die Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln im EU-Regelwerk ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht AvenirSocial für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. AvenirSocial fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.

Vorschlag von AvenirSocial:

Art. 73c Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (neu)

Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

AvenirSocial fordert, dass die Behörden alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung desselben vornehmen, was «kohärente, nachprüfbar und hinreichend detaillierte» Indizien sind, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich sollten die Behörden relevante Beweise auch nach Ablauf der Fristen akzeptieren, solange noch keine Entscheidung getroffen wurde.

Vertrauensperson

Aus Sicht AvenirSocial muss das Kindeswohl immer die oberste Priorität einer Vertrauensperson sein. AvenirSocial fordert deshalb, diese übergeordnete Prämisse explizit zu erwähnen.

Vorschlag von AvenirSocial:

Art. 88a Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Abs. 3: Die Vertrauensperson muss über Kenntnisse des Ausländerrechts und des Rechts betreffend das Dublin-Verfahren verfügen. Sie begleitet und unterstützt die unbegleitete minderjährige Person bei der Erfassung der Daten in Eurodac sowie im Wegweisungsverfahren unter Einschluss von Verfahren zur Anordnung von Zwangsmassnahmen nach den Artikeln 73-81 AIG. **Priorität für sämtliche Handlungen der Vertrauensperson hat das Kindeswohl.**

Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf drei Jahre verlängert werden. Diese drei Jahre gelten ab dem Zeitpunkt, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat

Umsetzung zu gewährleisten.

unterrichtet hat, dass die betreffende Person oder ein Familienangehöriger, der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

Diese Verlängerung der Überstellungsfrist für eine rein administrative Massnahme ist aus Sicht AvenirSocial unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betroffenen Personen nach sich, insbesondere für ihre mentale Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration. Die Verzögerung ist auch aus staatlicher Sicht problematisch, einerseits bleiben Personen sehr lange im Dublin-Verfahren, müssen untergebracht und betreut werden und haben weder Zugang zum Arbeitsmarkt noch zu Integrationsmassnahmen, andererseits gestaltet sich die Bewertung von Asylgründen mit zunehmendem zeitlichem Abstand zu den einschlägigen Ereignissen schwieriger.

AvenirSocial sieht die Ausweitung der Tatbestände sowie die Verlängerung des Überstellungszeitraums als wesentliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und kritisiert diese Änderung. Zudem führt die Verlängerung zu Folgeproblemen, was die Beweiserbringung und Erzählung der Fluchtgeschichte angeht. Dies liegt weder im Interesse der asylsuchenden Personen noch im Interesse des zuständigen Staates.

AvenirSocial fordert deshalb eine restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert AvenirSocial klare und transparente Kriterien auf Verordnungs- oder Weisungsebene für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können. Des Weiteren wiederholt sie in diesem Zusammenhang ihre Forderung nach Selbsteintritt zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund von Krankheit, da diese Verlängerungen nicht den asylsuchenden Personen anzulasten sind. Im Falle einer kurzfristigen Erkrankung soll aus Sicht AvenirSocial keine Verlängerung der Überstellungsfrist, sondern ein neuer Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist angesetzt werden.

Zusätzlich wurde die Definition einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer (mutmasslichen) Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, fordert AvenirSocial eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt AvenirSocial an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.

Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung.

Datenschutz

AvenirSocial sieht die mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl einhergehende massive Ausweitung der Datenerfassung, Datenspeicherung und Datenverwendung äusserst kritisch. Das vernetzte System der Interoperabilität behandelt schutzsuchende Menschen primär als Sicherheitsrisiko und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte.

Grundsätzlich muss beim Umgang mit schützenswerten Daten besondere Sorgfalt angewendet werden. Die Bekanntgabe von Eurodac-Daten an Staaten, die durch keines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind, stellt für die betroffenen Personen ein zusätzliches Datenschutz-Risiko dar. AvenirSocial fordert, dass die Weitergabe von Daten

restriktiv erfolgt und nur die relevanten Daten beinhaltet und die Weitergabe von biometrischen Daten eine Ausnahme darstellt.

Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren soll der Erstüberprüfung von Ausländer*innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konstellationen im Landesinneren. Bei der Umsetzung in der Schweiz fordert AvenirSocial eine grundsätzliche Anpassung betreffend des Einbezugs des unabhängigen Rechtsschutzes und dessen Entschädigung sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens. Aus Sicht AvenirSocial sollten alle Personen – nicht nur unbegleitete minderjährige Asylsuchende – im Screening eine Rechtsvertretung erhalten (Art. 102h AsylG).

Sprache

AvenirSocial weist generell darauf hin, dass Rechte nur wahrgenommen werden können, wenn die betroffenen Personen sich ihrer Rechte bewusst sind. Entsprechend sollten Informationen immer in einer Sprache vermittelt werden, die die asylsuchende Person am besten beherrscht. Wenn eine Person nicht lesen kann, müssen Informationen im Zweifelsfall mündlich oder visuell übermittelt werden.

Vorschlag von AvenirSocial:

Art. 68a Abs. 3 VEV

*Die Information in den Absätzen 1 und 2 erfolgt in Papierform oder in elektronischer Form und in einer der betroffenen Person verständlichen Sprache. **Wenn eine Person nicht lesen kann, muss sichergestellt werden, dass sie die relevanten Informationen in verständlicher Form erhält.** Bei minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern erfolgt die Information auf eine kinderfreundliche und altersgerechte Weise, wobei ein Elternteil, ein erwachsener Familienangehöriger oder eine Vertrauensperson einbezogen wird.*

Korrekturen im Überprüfungsformular

Der asylsuchenden Person dürfen aus den Angaben im Überprüfungsformular keine Nachteile erwachsen. AvenirSocial fordert deshalb, dass die betroffene Person falsche Angaben im Überprüfungsformular ohne Nachteile korrigieren lassen kann.

Vorschlag von AvenirSocial:

Art. 68d Abs. 3 VEV

*Die betroffene Person kann falsche Angaben korrigieren lassen oder verlangen, dass ein entsprechender Vermerk im ausgefüllten Formular angebracht wird, **ohne dass ihr dadurch Nachteile für ihr Verfahren entstehen.***

Regelung der Modalitäten der Gesundheits- und Vulnerabilitätsabklärung

AvenirSocial fordert, dass die Modalitäten der Gesundheitskontrollen und der Vulnerabilitätskontrollen auf Verordnungsstufe klar und transparent festgelegt werden, damit einheitliche Verfahren und Instrumente geschaffen werden. Geregelt werden sollen

insbesondere die zu ergreifenden Massnahmen, wenn ein Behandlungsbedarf oder eine Vulnerabilität festgestellt wird. AvenirSocial schliesst sich dem Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) an, welches vorschlägt, dass bestehende bewährte Praktiken und Leitfäden⁵ zur Ermittlung von Vulnerabilitäten als Grundlage für die Durchführung von Vulnerabilitätskontrollen im Screening dienen sollen.

Entsprechend erarbeitete Abläufe sollen überdies genutzt werden, um die Identifizierung von Schutzbedürftigkeiten auch in den weiteren Verfahren zu verbessern.

Einheitliche Standards

Je nach Konstellation sind unterschiedliche Behörden des Bundes oder der Kantone für das Screening verantwortlich. AvenirSocial fordert deshalb, dass einheitliche Standards für die Durchführung des Screening-Verfahrens aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes. Um der Gefahr von Ethnic Profiling vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinnern nötig.

Vorschlag von AvenirSocial

Art. 68g VEV (neu)

Abs. 1 Die für die Überprüfung zuständigen Behörden werden einheitlich geschult, insbesondere mit Blick auf Vulnerabilitätsabklärungen und das Kindeswohl.

Abs. 2 Das SEM erlässt einen transparenten Kriterienkatalog für ein mögliches Überprüfungsverfahren im Landesinneren.

Zugewiesenes Zentrum

Im erläuternden Bericht wird erwähnt, dass Personen in der Regel dem nächstgelegenen Zentrum zugewiesen werden. AvenirSocial fordert, diese gemäss dem erläuternden Bericht bestehende Praxis auf Verordnungsebene festzuhalten.

Vorschlag von AvenirSocial:

Art. 8 AsylV 1

¹ Meldet sich eine ausländische Person bei einer kantonalen oder eidgenössischen Behörde, so:

a. nimmt diese deren vollständige Personalien auf;

b. weist diese sie einem Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder einem kantonal oder kommunal geführten Zentrum nach Artikel 24d AsylG zu und benachrichtigt das Zentrum; und

c. stellt diese einen Passierschein aus.

^{1bis}: In der Regel erfolgt die Zuweisung an das nächstgelegene Zentrum innerhalb der Asylregion gemäss Art. 1b AsylV1, in der die Person aufgegriffen wurde oder in der sie sich bei einer eidgenössischen oder kantonalen Behörde gemeldet hat.

⁵ Z.B. UNHCR (2016), Vulnerability screening tool, EUAA (2024), IPSN: Tool for identification of persons with special needs.

Festhaltungen

Ausländer*innen müssen der zuständigen Behörde während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen. Die Behörde kann zur Durchführung der Überprüfung eine kurzfristige Festhaltung anordnen, falls die Asylsuchenden ihre Mitwirkungspflichten verletzen oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen.

Festhaltungen müssen dabei der Ausnahmefall sein. AvenirSocial fordert eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung als ultima ratio nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen klaren Kriterienkatalog.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und für Fragen steht Ihnen Emilie Clavel, Co-Geschäftsleiterin von AvenirSocial, via e.clavel@avenirsocial.ch zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Emilie Clavel
Co-Geschäftsleiterin



Camille Naef
Verantwortliche Fachliche Grundlagen

Michael Meyer
Joëlle Spahni
AsyLex
Gotthardstrasse 52
8002 Zürich
info@asylex.ch

Bundesrat Beat Jans
Eidgenössisches Justiz und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern
per Email an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, den 13. Oktober 2025

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Vereins AsyLex bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu der Umsetzung der Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und AsyLpakts (Weiterentwicklung des Schengen-/ Dublin-Besitzstandes). Grundsätzlich schliessen wir uns den Ausführungen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) sowie dem Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich an.

Nachfolgend finden Sie unsere detaillierte Stellungnahme.

Wir bedanken uns für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Vernehmlassungsantwort.

Mit freundlichen Grüssen



Michael Meyer
Head Dublin, AsyLex



Joëlle Spahni
Head Global, AsyLex

Inhaltsverzeichnis

1. Grundsätzliche Bemerkungen	3
2. Detaillierte Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen	6
2.1. Verordnung (EU) 2024/1351 («AMM-Verordnung»)	6
a) Kindswohlprüfung	6
b) Einführung eines Selbsteintrittskatalogs	6
c) Art. 20bbis AsylV 1 und Art. 11e AsylV 3 - Tonaufnahme im Dublin-Verfahren	7
d) Art. 6b AsylV 3 - Verbindliche Garantien für den tatsächlichen Zugang zu medizinisch indizierten Behandlungen	11
e) Verlängerung der Überstellungsfrist	11
(i) Rechtsstaatliches Vorgehen bei Verlängerung der Überstellungsfrist	12
(ii) Verlängerung der Überstellungsfrist: Verhältnismässigkeit in zeitlicher Hinsicht	12
2.2. Verordnung (EU) 2024/1358 («Eurodac-Verordnung»)	13
a) Art. 1l AsylV 3 - Kürzung der Aufbewahrungsfristen von biometrischen Daten	14
b) Art. 6d AsylV 3 und Art. 87e VZAE - Datenweitergabe an Drittstaaten	14
c) Art. 11a AsylV 3 - Verhältnismässigkeitsgrundsatz bei Abgleich von Gesichtsbildern	15
d) Art. 88a VZAE - Spezielle Situation von unbegleiteten Minderjährigen	16
2.3 Verordnung (EU) 2020/894 («Überprüfungsverordnung»)	17
a) Art. 68d VEV - Informationen und Korrekturrecht im Überprüfungsformular	17
b) Art. 8 Abs. 2 AsylV 1 - Meldepflicht innert 24 Stunden	18
c) Art. 11 VISV - Abfrage C-VIS	19
d) Gesundheits- und Vulnerabilitätsprüfung	19
e) Rechtsvertretung	20
2.4. Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	21

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Der im Mai 2024 verabschiedete neue EU-Migrations- und Asylpakt, der eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) vorsieht, soll ab Sommer 2026 Anwendung finden. Die Schweiz ist als assoziierter Schengen-/Dublin-Staat verpflichtet, sich in einigen Bereichen am neuen EU-Migrations- und Asylpakt zu beteiligen und wird einzelne EU-Verordnungen ganz oder teilweise übernehmen müssen. Für die Umsetzung sind neben verschiedenen Gesetzesänderungen auch Anpassungen einzelner nationaler Verordnungen notwendig. Die vorliegende Vernehmlassung betrifft einige aus dem EU-Migrations- und Asylpakt resultierenden Änderungen auf Verordnungsebene.

AsyLex sieht die geplanten Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts kritisch. In erster Linie ist die erhebliche Einschränkung des Schutzes von Asylsuchenden in Europa durch den Pakt zu beanstanden. Da die Schweiz auf den EU-Migrations- und Asylpakt selbst keinen Einfluss mehr hat, ist es umso wichtiger, dass sie bei dessen Umsetzung auf nationaler Ebene den vorhandenen Spielraum zum Schutz von Asylsuchenden nutzt. In Anbetracht dessen, dass die Umsetzung des Asyl- und Migrationspaktes auf Gesetzesstufe ohne die von uns in der Vernehmlassung eingebrachten Änderungen in der Schlussabstimmung verabschiedet wurde, ist es uns ein Anliegen, in Bezug auf die Ordnungsänderungen weitere Anpassungen zur Stärkung der Rechte von Schutzsuchenden anzubringen. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Für Schutzsuchende ist das Asylverfahren bereits heute von systematischen Mängeln geprägt und die im Asylpakt geplanten Anpassungen werden die Situation weiter verschärfen. Statt mehr Rechtsschutz und Solidarität drohen Entrechtung, verlängerte Wartezeiten, erweiterte Haftgründe sowie beschleunigte Ausschaffungen. Zu erwähnen ist hierbei, dass das Parlament mit der Schlussabstimmung über die Umsetzung des Paktes auf Gesetzesebene im Rahmen der Herbstsession keine Verbesserungen in diesen Bereichen erreicht hat.

Im Zentrum der Kritik steht die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO), die das bisherige Dublin-System zwar ersetzt, dessen grundlegende Probleme jedoch nicht löst. Unbegleitete Minderjährige verlieren an Schutz, da künftig nicht mehr automatisch das Kindeswohl im Vordergrund stehen soll. Familienzusammenführungen werden zwar theoretisch in manchen Punkten erleichtert, bleiben faktisch jedoch erschwert, da Verfahren verkürzt und Nachweisanforderungen hoch bleiben. Auch die Beschwerdemöglichkeiten werden eingeschränkt, wobei die Schweiz nach geltendem Recht ohnehin schon sehr kurze Fristen setzt, welche die Ergreifung von Rechtsmitteln erschweren.

Hinzu kommt die Krisenverordnung, die es ermöglicht, bei einer sogenannten Krisensituation von geltenden Standards abzuweichen, etwa indem Überstellungen verzögert oder Asylgesuche länger blockiert werden. Die Folgen für Schutzsuchende sind verheerend: Menschen müssten unter haftähnlichen Bedingungen monatelang ausharren, während ihnen der Zugang zu einem regulären Asylverfahren verwehrt bleibt. Die Schweiz könne damit ihre Position als "Europameisterin bei Dublin-Überstellungen" noch weiter ausbauen, ohne Rücksicht auf die betroffenen Personen. Es ist nach Ansicht von AsyLex dementsprechend zwingend, dass bei einer Übernahme auf Verordnungsebene mehr Selbsteintritte ermöglicht und geplant werden, um die erwähnten Verschärfungen mindestens abzuschwächen. Dies ist zur Zeit bedauerlicherweise nicht vorgesehen.

Die Überprüfungsverordnung schafft einen neuen Überprüfungsprozess für Personen, die undokumentiert aufgegriffen werden. Diese sollen bis zu sieben Tage festgehalten werden, ohne dass eine richterliche Überprüfung vorgesehen ist. Währenddessen ist nicht zwingend eine Rechtsvertretung vorgesehen. Besonders problematisch ist, dass Geflüchtete während des Screenings noch gar nicht zu Fluchtgründen befragt werden, ihre Daten aber bereits erfasst und für Folgeentscheidungen verwendet werden. Auch die Vulnerabilitätsprüfung bleibt unzureichend geregelt, obwohl insbesondere von internationalen Instanzen schon mehrfach Defizite bei der Erkennung von besonderen Schutzbedürfnissen in der Schweiz festgestellt wurden.

In der revidierten Eurodac-Verordnung wird die Datensammlung massiv ausgeweitet: zusätzliche biometrische Daten, mehr erfasste Personengruppen, längere Speicherfristen und Zugriffe auch für Strafverfolgungsbehörden. Damit steigt die Gefahr einer Zweckentfremdung, insbesondere bei Minderjährigen. Grundlegende Datenschutzrechte werden geschwächt, während Schutzsuchende in erster Linie als Sicherheitsrisiko behandelt werden.

Das Rückkehrgrenzverfahren zielt darauf ab, Ausschaffungen in sogenannte sichere Drittstaaten zu beschleunigen. Dies gefährdet das Recht auf individuelle Prüfung. Auch der Solidaritätsmechanismus wird als ungenügend kritisiert, da sich Staaten von der Pflicht zur Aufnahme freikaufen können. Solidarität wird so nicht mit Schutzsuchenden, sondern nur zwischen Staaten etabliert. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die Schweiz bei der Umsetzungen auf Gesetzesstufe festhält, dass der Solidaritätsmechanismus nur zum Tragen kommt, wenn «das Dublin-System gegenüber der Schweiz im Wesentlichen funktioniert»¹. Diese Formulierung ist ein Widerspruch in sich, da der Solidaritätsmechanismus ja nur dann greifen muss, wenn Länder an der Aussengrenze überlastet sind und damit - zwangsläufig - das Dublin-System eben nicht mehr funktionieren kann.

¹ Vgl. Amtliches Bulletin, Ständerat, 9. September 2025, Geschäft 25.037, «Die von der Mehrheit beantragte Formulierung bedingt, 'dass das Dublin-System gegenüber der Schweiz im Wesentlichen funktioniert'.»

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die selektive Übernahme von EU-Regelungen durch die Schweiz: Während die repressiven Elemente (Dublin, Eurodac, Screening) übernommen werden, fehlen die schützenden Teile des EU-Rechts wie die Aufnahme richtlinie oder die Qualifikationsverordnung. Damit verstärkt die Schweiz einseitig die Verschärfungen, ohne die Schutzstandards anzuheben. Auch die durch das Parlament verabschiedete Umsetzung des Paktes sieht keine Verbesserungen der Schutzstandards vor und ist dementsprechend klar abzulehnen.

Vor diesem Hintergrund ist es unabdingbar, dass die Schweiz in ihrer Übernahme die verbleibenden Spielräume zumindest auf Verordnungsebene nutzt, um rechtsstaatliche Mindeststandards, Kinderschutz und solidarische Lösungen zu gewährleisten. Dies ist bis anhin leider nicht geschehen.

Zusammengefasst sind nach Ansicht von AsyLex mindestens folgende Verbesserungen auf Verordnungsstufe erforderlich, damit die grundlegendsten Rechte im Asylverfahren eingehalten werden und die Umsetzung des Asylpakts auf Gesetzes- und Verordnungsstufe gutgeheissen werden kann:

- Sämtliche Entscheide bezüglich die Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen basierend auf einer vertieften Kindeswohlprüfung bzw. deren Ergebnis
- Zwingender Selbsteintritt in humanitären Fällen (Krankheit, Kindeswohl, lange Verfahren, Krisensituationen im Zielstaat)
- Sicherstellung grundlegendster Verfahrensrechte (rechtliches Gehör, Akteneinsicht bzw. Zugang zu Audioaufnahmen des Dublin-Gesprächs)
- Garantierter Zugang zu medizinischer Versorgung bei Überstellungen
- Rechtskonforme Ausgestaltung von Entscheiden über Verlängerung der Überstellungsfrist
- Grundrechtskonforme Überprüfung, inkl. Korrekturmöglichkeiten
- Verbindliche Vorgaben bzgl. Gesundheits- und Vulnerabilitätsprüfung
- Einhaltung der menschenrechtlichen Vorgaben zur informationellen Selbstbestimmung: beschränkte Zugriffe, kürzere Speicherfristen, besondere Regeln für Minderjährige

Die detaillierten Ausführungen hierzu finden sich nachfolgend.

2. Detaillierte Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen

2.1. Verordnung (EU) 2024/1351 («AMM-Verordnung»)

Mit der AMM-Verordnung verschärfen sich die Zuständigkeitskriterien spürbar, sodass künftig in weit mehr Fällen der Ersteinreisestaat das Asylverfahren durchführen wird. Dies zeigt sich exemplarisch an den neuen Regeln zu unbegleiteten Minderjährigen, die grundsätzlich in den nach den Kriterien zuständigen Staat überstellt werden können, sofern dies dem Kindeswohl dient. Damit wird der bisherige Schutzstandard für Familien und insbesondere für unbegleitete Minderjährige zurückgebaut. Die Neuregelung weicht bewusst von einer kindeswohlorientierten Praxis ab und entfernt sich von der EuGH-Rechtsprechung, aus der die bisherige Regelung in Art. 8 Absatz 4 Dublin-III hervorging. Der EuGH hatte unbegleitete Minderjährige als besonders schutzbedürftige Personengruppe eingestuft und betont, dass sich das Zuständigkeitsbestimmungsverfahren nicht länger als unbedingt nötig hinziehen darf. Daraus folgt unseres Erachtens, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat überstellt werden sollten. Hinzu kommen verfahrensrechtliche Änderungen und Einschränkungen beim Rechtsschutz, die voraussichtlich zu einer höheren Zuständigkeitsquote der Ersteinreisestaaten führen, die dortigen Asylsysteme weiter überlasten und Leid an den europäischen Aussengrenzen verstärken.

a) Kindeswohlprüfung

Art. 23 Abs. 5 AMM-VO sieht zwingend die Durchführung einer separaten Kindeswohlprüfung vor, wenn unbegleitete Minderjährige potenziell von einer Überstellung betroffen sind. Soweit ersichtlich, fehlt eine Umsetzung dieser Vorgabe bisher im Schweizer Recht. Es ist daher zumindest auf Verordnungsebene explizit festzuhalten, dass bei unbegleiteten Minderjährigen im Hinblick auf eine mögliche Überstellung eine Prüfung des Kindeswohls durchgeführt wird und sich die Zuständigkeitsentscheidung nach dem Ergebnis derselben zu richten hat.

b) Einführung eines Selbsteintrittskatalogs

Um solchen menschenunwürdigen Situationen vorzubeugen, bleibt der Selbsteintritt ein zentrales Instrument. Sowohl die Dublin-III-Verordnung als auch die neue AMM-Verordnung erlauben es, ein Asylgesuch im nationalen Verfahren zu prüfen, obwohl nach den formellen Bestimmungen ein anderer Staat zuständig wäre. Dieser Selbsteintritt ist wesentlich für eine an der humanitären Tradition der Schweiz orientierte Umsetzung des Asylpaktes. Wir fordern deshalb, auf Verordnungsebene einen verbindlichen Kriterienkatalog einzuführen, nach dem die Schweiz zwingend Selbsteintritte vornimmt, ohne dass damit humanitäre Selbsteintritte im Einzelfall ausserhalb des Katalogs ausgeschlossen wären.

Zwingende Selbsteintritte müssen insbesondere folgenden Fällen erfolgen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung eine Überstellung innert sechs Monaten nicht möglich sein wird, etwa wegen struktureller Mängel im Zielstaat, wegen eines verhängten Aufnahmestopps oder aufgrund besonderen Migrationsdrucks. Sie sollten zudem erfolgen, wenn im eigentlich zuständigen Mitgliedstaat die Verordnung (EU) 2024/1359 angewendet wird und im Zielstaat eine durch *force majeure* herbeigeführte Krisensituation vorliegt.
- Wenn eine Person physisch oder psychisch krank ist und absehbar eine Behandlung benötigt, die länger dauert als die grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate für die Überstellung, oder wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand voraussichtlich verschlechtern würde.
- Wenn das in der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren aus Gründen, die die asylsuchende Person nicht zu vertreten hat, länger als zwölf Monate dauert.
- Für unbegleitete Minderjährige, ausser dies würde dem Kindeswohl widersprechen;
- Wenn sich eine verwandte Person mit engem Bezug in der Schweiz befindet und die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung nachweislich bei der Integration unterstützen kann und will, oder wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen.

Ein derartiger Kriterienkatalog ist im Hinblick auf eine erhöhte Rechtssicherheit sowie auch um den völkerrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden in der Asylverordnung aufzunehmen, so beispielsweise als Art. 29a Absatz 3bis AsylV 1. Dadurch ist rechtssicheres, transparentes und grundrechtskonformes Handeln festgehalten und die Wahrnehmung der humanitären Verantwortung auch unter dem neuen europäischen Rahmen verlässlich sichergestellt.

c) Art. 20bbis AsylV 1 und Art. 11e AsylV 3 - Tonaufnahme im Dublin-Verfahren

Grundsätzlich begrüsst AsyLex die geplante Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung (vormals «Dublin-Gespräch»), da diese im Nachhinein bei Unstimmigkeiten oder unterschiedlichen Auffassungen als Beweismittel herangezogen werden kann und so mögliche Zweifel beseitigt. Die in Art. 11e Abs. 4 AsylV3 vorgesehene Möglichkeit für Rechtsvertretungen, die Tonaufnahme auf Ersuchen vor Ort anhören zu können, ist aus Sicht von AsyLex jedoch unpraktikabel und veraltet, überdies widerlicht es auch dem Prinzip der Waffengleichheit in einem kontradiktorischen Verfahren. Eine elektronische Zustellung sollte

den Normalfall darstellen, dies auch als notwendige Angleichung an sowieso vorangehende Entwicklungen im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs, welche im Asylrecht beispielsweise durch die standardmässige Entscheideröffnung an die staatlichen Rechtsvertretungen via die Plattform Privasphere oder den Betrieb der Plattform justitia.swiss durch das Bundesverwaltungsgericht vorangebracht wird. Die nun vorgesehene Einsicht vor Ort wirkt demnach aus der Zeit gefallen und ist als ineffektiv, wenn nicht gar als Schikane gegenüber der Rechtsvertretung anzusehen - insbesondere im Hinblick auf die äusserst kurz bemessene Beschwerdefrist. Im Hinblick auf die knappen Ressourcen auf Seiten des SEM und zur Ermöglichung einer effizienten Verfahrensführung ist die Audiodatei der Rechtsvertretung stets im Rahmen der Aktenzustellung und im Regelfall elektronisch zuzustellen. Hierfür sprechen auch die Ausführungen in Ziff. 2.4 des erläuternden Berichts, welche die personellen Ressourcen für die Umsetzung darlegen: Offensichtlich ist das Anhören der Audiodatei vor Ort auch für die Behörde mit einem erheblich grösseren Aufwand verbunden, als die elektronische Übermittlung derselben. Wenngleich dies nicht explizit spezifiziert wird, ist mit einem Koordinationsaufwand für die Terminplanung, Zusatzaufwand des Sicherheitspersonals, zusätzlichen Support-Aufwand und Zurverfügungstellung entsprechender Räumlichkeiten zu rechnen, was angesichts der alternativen technischen Möglichkeiten nicht verhältnismässig sein kann. Dass die elektronische Zustellung technisch problemlos möglich ist, zeigt die vorgesehene elektronische Zustellung an das Bundesverwaltungsgericht sowie die Zustellung von Audiodateien in zahlreichen anderen Verfahren in der Schweiz. Inwiefern angebliche Datenschutzüberlegungen gegen eine Herausgabe sprechen sollen, erhellt nicht ansatzweise - ist doch doch die Herausgabe entsprechender Dateien und Transkripts beispielsweise im Strafverfahren an der Tagesordnung, wenngleich die dortigen Inhalte datenschutztechnisch mindestens so schützenswert sind wie Aussagen im Dublin-Verfahren. Es bleibt daher festzuhalten, dass eine derartige Benachteiligung der asylsuchenden Person in einem allfälligen Beschwerdeverfahren weder vom EU-Recht vorgegeben ist, noch sich aus anderen Rechtsquellen ergeben würde - im Gegenteil, verlangt doch sowohl die Bundesverfassung als auch die EMRK, dass die betroffene Person Zugang zu den Akten erhält und Anspruch auf ein faires Verfahren hat - beides wäre bei einer derartigen Einschränkung des Aktenzugangs nicht gegeben.

AsyLex fordert zudem die ergänzende Einführung eines schriftlichen Transkripts, welches ebenfalls automatisch der Rechtsvertretung zugestellt wird. Entsprechend sollen sowohl Art. 11e AsylV 3 als auch Art. 20b^{bis} Abs. 1 AsylV 1 dahingehend ergänzt werden, dass neben der Tonaufnahme auch ein schriftliches Transkript erstellt und beides automatisch und unverzüglich an die Rechtsvertretung der befragten Person übermittelt wird. Der

asylsuchenden Person soll dennoch die Möglichkeit gegeben werden, die Tonaufnahme an dem von ihr gewünschten Standort des SEM anzuhören.

Vorschlag AsyLex, basierend auf dem Vorschlag der SFH

Art. 11e AsyIV 3

⁴ Die Tonaufnahme ist der Rechtsvertretung sowie auf Ersuchen der asylsuchenden Person im Rahmen der Akteneinsicht als Audiodatei zuzustellen. Zudem ist der asylsuchenden Person die Möglichkeit zu geben, die Tonaufnahme am von ihr gewünschten Standort des SEM anzuhören.

Vorschlag AsyLex

Art. 20b^{bis} Abs. 1^{bis} AsyIV1

¹ Die Befragung nach Artikel 20b Absatz 1 wird auf einen Tonträger aufgenommen, wenn sie im Hinblick auf die Eröffnung eines Dublin-Verfahrens zur Aufnahme nach Artikel 39 der Verordnung (EU) 2024/13516 durchgeführt wird.

^{1bis} Neben der Tonaufnahme wird von der Befragung ein schriftliches Transkript erstellt. Dieses wird der Rechtsvertretung der betroffenen Person automatisch und unverzüglich (*eventualiter: im Rahmen der Akteneinsicht*) zugestellt.

Sollte die asylsuchende Person jedoch ausdrücklich keine Tonaufnahme wünschen, so fordert AsyLex in Übereinstimmung mit der SFH, dass im entsprechenden Artikel der AsyIV1 ergänzt wird, dass der asylsuchenden Person kein Nachteil entsteht, wenn um ein Verzicht der Tonaufnahme gebeten wird. Insbesondere darf das Ersuchen um Verzicht der Tonaufnahme nicht als Verletzung der Mitwirkungspflicht gewertet werden.

Vorschlag AsyLex, basierend auf dem Vorschlag der SFH

Art. 20b^{bis} Abs. 4 AsyIV1

⁴ Wird auf eine Tonaufnahme verzichtet, weil die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung darum ersucht hat, so hält das SEM dies sowie die entsprechende

Begründung schriftlich fest. Der asylsuchenden Person entstehen dadurch keine Nachteile.
Das SEM erstellt in jedem Fall einen Befragungsbericht.

Die Formulierung in Art. 20b^{bis} Abs. 5 AsylG 1 ist sodann insofern zu korrigieren, als sie entgegen dem gemäss erläuterndem Bericht vorgesehenen Anspruch auf Wiederholung einen solchen nicht vorsieht - die aktuelle Formulierung gewährt einzig den Anspruch auf Ersuchen, nicht jedoch auf Wiederholung. Überdies ist für erhöhte Rechtssicherheit auf beiden Seiten für das Ersuchen eine Frist vorzusehen.

Vorschlag AsyLex

Art. 20b^{bis} Abs. 5 AsylV1

⁵ Ist die Tonaufnahme unvollständig oder mangelhaft, hat die asylsuchende Person Anspruch auf eine erneute Befragung, sofern sie oder ihre Rechtsvertretung innert 5 Tagen seit Kenntnis der Unvollständigkeit oder Mangelhaftigkeit darum ersuchen. Ohne derartiges Ersuchen ist der Befragungsbericht massgebend.

Während es begrüsst wird, dass personenbezogene Daten von Geflüchteten nicht unnötigerweise lange aufbewahrt werden, ist kein Grund ersichtlich, weshalb gerade diese Tonaufnahmen, welche beweistechnisch für die asylsuchende Person sowie auch für die Behörden zentral ist, derart rasch gelöscht werden soll. Inwiefern der Audioaufnahme die "Archivwürdigkeit" abzusprechen ist, wie dies im erläuternden Bericht ausgeführt wird, erhellt nicht. Zu denken ist insbesondere an Konstellationen mit Wiedererwägungsgesuchen, Mehrfachgesuchen oder auch Beschwerden vor internationalen Instanzen, bei welchen das Weiterbestehen der Tonaufnahme zentral ist (umso mehr, falls diese der asylsuchenden Person bzw. deren Rechtsvertretung tatsächlich nicht als Audiodatei zugestellt werden sollte). Die Formulierung in Art. 20b^{bis} Abs. 6 AsylV 1 ist daher anzupassen und die Aufbewahrungszeit ist zu verlängern.

Vorschlag AsyLex

Art. 20b^{bis} Abs. 6 AsylV1

⁶ Die Tonaufnahme wird vom Server des EJPD gelöscht, sobald das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staats durch ein nationales Asylverfahren beendet wird.

Sofern innert fünf Jahren seit Erstellung der Tonaufnahme kein solches durchgeführt wird, wird die Tonaufnahme ebenfalls gelöscht.

d) Art. 6b AsylV 3 - Verbindliche Garantien für den tatsächlichen Zugang zu medizinisch indizierten Behandlungen

Art. 6b AsylV 3 verweist in Absatz 1 Buchstaben a und b auf die Anhänge VI und IX der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003. Diese Anhänge beziehen sich auf die Personendaten und die Informationen über den Gesundheitszustand der betroffenen Person, die vor der Durchführung einer Überstellung an den zuständigen Dublin-Staat zu übermitteln sind. Die Vorschrift stellt jedoch nicht sicher, dass die betroffene Person nach der Überstellung tatsächlich Zugang zu erforderlicher medizinischer Versorgung erhält. Dies kann insbesondere bei vulnerablen Personen zu einer Gefährdung fundamentaler Rechte führen. Art. 6b AsylV 3 sollte dementsprechend ergänzt werden, sodass den völkerrechtlichen Schutzpflichten, insbesondere Art. 3 EMRK, Rechnung getragen wird. Konkret sollte vorgesehen werden, dass vor jeder Überstellung einer gesundheitlich angeschlagener Person individuelle Garantien des zuständigen Dublin-Staates eingeholt werden müssen, dass der betroffenen Person nach Überstellung tatsächlich Zugang zu erforderlichen medizinischen Behandlungen gewährleistet wird.

Vorschlag AsyLex

Art. 6b Abs. 1 lit. a, b AsylV 3

¹ Das SEM hat im Rahmen der Anwendung der Dublin-Assoziierungsabkommen vor der Überstellung einer asylsuchenden Person in den zuständigen Staat, der durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden ist (Dublin-Staat), die folgenden Daten zu übermitteln:

- a. die Personendaten gemäss Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 1560/ 200353; und
- b. die Informationen über den körperlichen und geistigen Gesundheitszustand der betroffenen Person gemäss Anhang IX der Verordnung (EG) Nr. 1560/ 2003, wenn diese Informationen für die medizinische Versorgung oder Behandlung erforderlich sind. In diesem Fall hat das SEM vor der Überstellung individuelle Garantieren des zuständigen Dublin-Staates einzuholen, dass der betroffenen Person im zuständigen Staat tatsächlicher Zugang zur erforderlichen medizinischen Behandlung gewährleistet wird.

e) Verlängerung der Überstellungsfrist

Die AMM-VO sieht Verlängerungen der Überstellungsfristen bis maximal drei Jahre ab Meldung vor und erweitert die Gründe hierfür in Art. 46 AMM-VO.

(i) Rechtsstaatliches Vorgehen bei Verlängerung der Überstellungsfrist

Vor jeder Entscheidung über die Verlängerung der Überstellungsfrist sind Information und rechtliches Gehör zu gewährleisten, da es sich bei der Verlängerung der Überstellungsfrist um eine Änderung der Rechte im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. a VwVG handelt. Die betroffene Person ist demnach rechtzeitig, verständlich und nachweisbar über die in Betracht gezogenen Verlängerungsgründe und deren Folgen zu informieren, sie muss sich dazu äussern können sowie Beweismittel einreichen können. Dies ist ausdrücklich in der Verordnung zu verankern. Die Verlängerung der Überstellungsfrist ist formell zu verfügen, d.h. der Entscheid ist zu eröffnen und zu begründen, einschliesslich Rechtsmittelbelehrung. Zudem müssen Betroffene bereits zuvor klar über die Kriterien und Gründe, welche zur Überstellungsfristverlängerung führen, aufgeklärt werden. Dies ergibt sich bereits aus Art. 19 Abs. 1 lit. n AMM-VO. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass der Gesundheitszustand der betroffenen Person alleine kein Überstellungshindernis darstellen kann, welches eine Fristverlängerung auslöst - einzig die Verweigerung der Mitwirkung bei der Abklärung darf durch eine Fristverlängerung sanktioniert werden. Dies ergibt sich bereits bei einem Vergleich mit den weiteren Verlängerungsgründen, welche eine Entziehungsabsicht voraussetzen.

Vorschlag AsyLex

Art. xx AsyIV xx

¹ Mit Erlass einer Nichteintretensverfügung wird die asylsuchende Person über das Wegweisungsverfahren informiert, wobei ihr insbesondere erklärt wird, unter welchen Umständen die Überstellungsfrist verlängert wird.

² Vor einer Verlängerung der Überstellungsfrist informiert die zuständige Behörde die betroffene Person in einer für sie verständlichen Sprache über die massgeblichen Gründe und gewährt ihr das rechtliche Gehör.

³ Die Verlängerung der Überstellungsfrist wird mittels begründetem Entscheid, welcher eine Rechtsmittelbelehrung enthält, verfügt.

(ii) Verlängerung der Überstellungsfrist: Verhältnismässigkeit in zeitlicher Hinsicht

Die in Art. 46 Abs. 2 AMM-VO vorgesehene Dreijahresfrist ist gemäss Wortlaut eine Maximalfrist. Die konkrete Dauer einer Verlängerung ist im Einzelfall festzusetzen und strikt am Verhältnismässigkeitsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 2 BV zu messen. Massgeblich sind insbesondere der Gesundheitszustand, die familiäre Situation sowie die tatsächliche Erforderlichkeit für Organisation und Durchführung der Überstellung. Bei Krankheit oder anderen nicht zu vertretenden Gründen hat die Schweiz regelmässig vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch zu machen, anstatt die Überstellungsfrist zu verlängern. Insbesondere hospitalisierten und in hohem Masse vulnerablen Personen gegenüber ist eine (automatische) Verlängerung auf die Maximalfrist unzumutbar.

Im Lichte von Art. 46 Abs. 2 Unterabsatz 2 AMM-VO, wonach eine Dauer von drei Monaten für die Organisation und Durchführung einer Überstellung im Dublin-Raum offensichtlich als ausreichend angesehen wird, ist diese Vorgabe als verbindlich zu verstehen. Wenn eine Verlängerung der Überstellungsfrist geprüft wird, muss daher die dreimonatige Frist ab Wiederauftauchen der Person entsprechend Art. 46 Abs. 2 Unterabsatz 2 AMM-VO als Grundsatz gelten. Nur bei besonderen Ausnahmefällen darf eine verlängerte Überstellungsfrist auf über zwölf Monate angewandt werden. Speziell für Personen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht überstellt werden konnten, ist eine Verlängerung der Überstellungsfrist um mehr als drei Monate nicht verhältnismässig und im Widerspruch zu Art. 5 Abs. 2 BV sowie auch zu den internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

Vorschlag AsyLex

Art. xx AsyIV xx

⁴ Die Dauer der Verlängerung wird nach pflichtgemäsem Ermessen festgelegt und begründet. Sie darf das zur Durchführung der Überstellung Erforderliche nicht überschreiten. Medizinische Gründe oder Spitalaufenthalte rechtfertigen keine Verlängerung; die Behörde prüft in diesen Fällen prioritär den Selbsteintritt.

Abschliessend ist festzuhalten, dass eine Verlängerung der Überstellungsfrist von bis zu drei Jahren einen noch gravierenderen Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen sind, als dies heute (max. 18 Monate) der Fall ist. Es ist demnach zwingend, dass das diesbezügliche Verfahren rechtsstaatlich abläuft und klaren Vorgaben zu folgen hat, um Rechtssicherheit zu garantieren und die Rechte der Betroffenen zu wahren. Hierzu gehört die Gewährung des rechtlichen Gehörs, die Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips in sachlicher und zeitlicher Hinsicht und des Beschleunigungsgebots sowie die Achtung der Verfahrensrechte - namentlich die Ausstellung einer anfechtbaren Verfügung. Jahrelange Schwebezustände

sind tunlichst zu vermeiden - wo gesundheitliche Gründe einer Überstellung entgegenstehen, ist der Selbsteintritt demzufolge (weiterhin) das sachgerechte Mittel.

2.2. Verordnung (EU) 2024/1358 («Eurodac-Verordnung»)

Im Sinne einer allgemeinen Vorbemerkung ist darauf hinzuweisen, dass die neue Eurodac-Verordnung 2024/1358 sowohl den Anwendungsbereich als auch die Datenerfassung für asylsuchende Personen erweitert. Neben den bisher erfassten Fingerabdrücken sollen nun zusätzlich Name, Gesichtsbild, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit sowie Identitäts- und Reisedokumente erfasst werden. AsyLex steht dieser Ausweitung höchst kritisch gegenüber, da sie einen unverhältnismässigen Eingriff in das Privatleben asylsuchender Personen darstellt. Sie führt zu einer Zweckentfremdung der Verordnung, deren ursprünglicher Zweck in der Klärung der Zuständigkeit für Asylanträge lag. Ziel darf es nicht sein, umfangreiche persönliche Daten von Asylsuchenden zu erheben und diese über zehn Jahre hinweg zu speichern. Aus Sicht von AsyLex muss die Datenerfassung und -speicherung daher strikt auf das unbedingt erforderliche Minimum beschränkt bleiben, um den eigentlichen Zweck der Verordnung zu erfüllen und die Eingriffe in die Privatsphäre der Betroffenen so gering wie möglich zu halten.

a) Art. 11 AsylV 3 - Kürzung der Aufbewahrungsfristen von biometrischen Daten

Aufgrund der einführenden Bemerkungen sind die Aufbewahrungsfristen in Art. 11 AsylV 3 zu kürzen. Eine Aufbewahrungsfrist von bis zu zehn Jahren - namentlich da es nicht um die Ermittlung im Zusammenhang mit Straftaten geht - kann nicht als verhältnismässig eingestuft werden, insbesondere unter Berücksichtigung des Anspruchs auf informationelle Selbstbestimmung unter Art. 8 EMRK. Die vorgesehenen Fristen in Art. 11 AsylV 3 sind demzufolge auf ein vernünftiges Mass zu reduzieren.

b) Art. 6d AsylV 3 und Art. 87e VZAE - Datenweitergabe an Drittstaaten

Die vorgeschlagene Möglichkeit, gemäss Art. 87e E-VZAE Eurodac-Daten an Drittstaaten ausserhalb des Schengen-Raums zu übermitteln, steht in direktem Spannungsverhältnis zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und dem darin verankerten Non-Refoulement-Prinzip (Art. 33 GFK).

Es besteht die reale Gefahr, dass durch eine solche Datenweitergabe verfolgungsrelevante Informationen zu Herkunftsstaaten gelangen, was zu (weiterer) Repression und Verfolgung führen kann. Aktuell verweist die geplante Regelung lediglich auf Art. 50 der

Eurodac-Verordnung, ohne jedoch den völkerrechtlichen Rahmen, insbesondere das Non-Refoulement-Gebot, explizit zu nennen oder rechtlich verbindlich zu verankern.

Daher wird vorgeschlagen, die Bestimmungen präziser zu fassen und den Geltungsbereich des Non-Refoulements ausdrücklich hervorzuheben.

Vorschlag AsyLex

Art. 87e Abs. 2 VZAE

² Die Eurodac-Daten einer Person dürfen einem Staat, der nicht Vertragspartei eines Schengen-Assoziierungsabkommens ist, zum Zweck der Identitätsklärung eines Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines Rückkehrverfahrens nur übermittelt werden, sofern:

- a. die Voraussetzungen gemäss Art. 50 Abs. 3 und 5 der Verordnung (EU) 2024/1358 erfüllt sind, insbesondere die uneingeschränkte Einhaltung des Völkerrechts (Refoulement-Verbot), und
- b. der Staat, der die Daten ursprünglich eingegeben hat, der Weitergabe ausdrücklich zustimmt.

Gemäss Art 6d AsylV 3 dürfen unter Umständen personenbezogene Daten des Eurodac an einen Nicht-Dublin-Staat zwecks Rückführung bekanntgegeben werden. Beim Umgang mit schützenswerten Daten ist höchste Sorgfalt geboten. Die Weitergabe von Eurodac-Daten an Staaten, die nicht durch ein Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind, birgt für die betroffenen Personen ein zusätzliches Risiko für den Datenschutz. AsyLex sieht dies kritisch und weist darauf hin, dass sichergestellt werden muss, dass keine Gefahr für die Person besteht, wenn die Daten weitergegeben werden, und eine solche Datenübermittlung nur restriktiv erfolgt.

Vorschlag AsyLex

Art. 6d Abs. 2 AsylV 3

² Die Eurodac-Daten einer Person dürfen einem Nicht-Dublin-Staat zum Zweck der Identitätsklärung eines Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines Rückkehrverfahrens nur übermittelt werden, sofern:

- a. die Voraussetzungen gemäss Art. 50 Abs. 3 und 5 der Verordnung (EU) 2024/1358 erfüllt sind, insbesondere die uneingeschränkte Einhaltung des Völkerrechts

(Refoulement-Verbot), und
b. der Staat, der die Daten eingegeben hat, der Datenbekanntgabe zustimmt.

c) Art. 11a AsyIV 3 - Verhältnismässigkeitsgrundsatz bei Abgleich von Gesichtsbildern

Nach Art. 5 Abs. 2 BV sowie Art. 36 Abs. 3 BV unterliegt jeder staatliche Eingriff dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Die Erhebung, Verarbeitung und Überprüfung von biometrischen Daten stellt einen besonders schwerwiegenden Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person dar. Folglich darf eine Überprüfung von Gesichtsbildern nur in eng begrenzten Ausnahmefällen erfolgen. Eine routinemässige oder flächendeckende Anwendung wäre unverhältnismässig und damit verfassungswidrig. Angesichts der Anfälligkeit der Systeme auf *biases* sind besondere Qualitätsstandards diesbezüglich einzuhalten, darüber hinaus hat regelmässig eine Überprüfung auf *biases* hin zu erfolgen, um die Risiken diesbezüglich möglichst tief zu halten.

Die untenstehende Ergänzung gilt analog für 5 Abs. 1 Bst. b AsyIV 3, Art. 87 Abs. 1 VZAE sowie Art. 8 Abs. 1 lit. b der Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten.

Vorschlag AsyLex

Art. 11a AsyIV 3

^{1bis} Der Abgleich von Gesichtsbildern darf nur in Ausnahmefällen erfolgen, muss stets dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen, hat angemessenen Qualitätsstandards zu genügen und muss regelmässig einer *Bias*-Prüfung unterzogen werden.

d) Art. 88a VZAE - Spezielle Situation von unbegleiteten Minderjährigen

Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass nicht begleitete Minderjährige bei der Erfassung ihrer Daten im Eurodac-System durch eine Vertrauensperson begleitet werden müssen. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Begleitung sofort zu erfolgen hat, womit die Behörden womöglich entsprechende Pikett-Systeme zu etablieren haben, wobei die mandatierten Personen von der auftragserteilenden Behörde unabhängig und entsprechend qualifiziert (Schulung bzw. Trauma, Kinderrechte, etc.) sein müssen. Im Sinne des Kindeswohles, wie es in Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention verankert ist, erfordert die besondere Schutzbedürftigkeit unbegleiteter Minderjähriger jedoch zusätzlich die Anwesenheit einer Rechtsvertretung. Diese stellt sicher, dass unbegleitete Minderjährige nicht nur emotional

unterstützt werden, sondern auch ihre verfahrensrechtlichen Garantien umfassend gewahrt bleiben. Vor diesem Hintergrund wird folgende Fassung vorgeschlagen.

Vorschlag AsyLex

Art. 88a Abs. ^{1bis} VZAE

^{1bis} [...] müssen nicht begleitete Minderjährige durch eine Vertrauensperson begleitet und ihr eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung gestellt werden.

2.3 Verordnung (EU) 2020/894 («Überprüfungsverordnung»)

Hinsichtlich der geplanten nationalen Umsetzung der Überprüfungsverordnung auf Verordnungsebene ergeben sich die nachfolgenden Hinweise:

a) Art. 68d VEV - Informationen und Korrekturrecht im Überprüfungsformular

Gemäss dem Entwurf zu Art. 68d Abs. 2 VEV sollen Information über die Abfrage von Informationssystemen zur Sicherheitskontrolle nicht mitgeteilt werden. In dieser Absolutheit kann ein Informationsausschluss jedoch nicht mit dem informationellen Selbstbestimmungsrecht in Einklang gebracht werden, weshalb sich eine Formulierung, die zwar unter Umständen Ausnahmen zulässt, aber grundsätzlich die Informationsherausgabe zulässt, aufdrängt.

Der neue Art. 68d Abs. 3 VEV sieht vor, dass die im Überprüfungsformular erfassten Daten zunächst als vorläufig gelten, und die betroffene Person fehlerhafte Angaben korrigieren lassen bzw. veranlassen kann, dass im Überprüfungsformular ein entsprechender Vermerk angebracht wird. Diese Regelung ist wesentlich, um schwerwiegende Fehler zu vermeiden und die Verlässlichkeit der Daten sicherzustellen. Deshalb fordert AsyLex, dass dieses Korrekturrecht auch für Personen gelten soll, die bereits einer Überprüfung unterzogen wurden (Art. 68e VEV).

Abgesehen von der vorläufigen Geltung der Daten sollte ausdrücklich festgehalten werden, dass der betroffene Person aus den Angaben im Überprüfungsformular keine Nachteile erwachsen können. AsyLex fordert daher, dass Betroffene falsche oder unvollständige Angaben im Überprüfungsformular ohne Nachteile korrigieren lassen können, um sowohl die Genauigkeit der Daten als auch den Schutz der Rechte der Betroffenen zu gewährleisten.

Schliesslich ist im Hinblick auf Art. 68f VEV insbesondere auf die Unschuldsvermutung hinzuweisen sowie auf die Tatsache, dass bei Personen, welche von der neuen Regulierung

betroffen sind, regelmässig ein Strafverfahren nach Art. 115 AIG eingeleitet wird (und ebenso regelmässig wieder eingestellt wird bzw. ein Freispruch erfolgt). Vor diesem Hintergrund würd die aktuelle Formulierung von Art. 68f VEV dazu führen, dass die Überprüfung faktisch kaum je zur Anwendung gelangen würde, was offensichtlich nicht im Sinne des Gesetzgebers sein kann. Die Bestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Vorschlag AsyLex

Art. 68d Abs. 2 und 3 VEV - Überprüfungsformular

² Die betroffene Person erhält das ausgefüllte Formular oder die im Formular vermerkten Resultate der Überprüfung in Papierform oder in elektronischer Form. Bei überwiegenden öffentlichen Interessen kann die Herausgabe der Informationen über die Abfrage von Informationssystemen zur Sicherheitskontrolle verweigert werden.

³ Die betroffene Person kann falsche Angaben korrigieren lassen oder verlangen, dass ein entsprechender Vermerk im ausgefüllten Formular angebracht wird, ohne dass daraus Nachteile für ihr Verfahren entstehen.

Art. 68e VEV - Feststellung bereits erfolgter Überprüfung

Wurde die betroffene Person nach dem 12. Juni 2026 im Informationssystem Eurodac erfasst, wird angenommen, dass sie bereits einer Überprüfung unterzogen worden ist. Es wird der betroffenen Person bzw. deren Rechtsbeistand eine Frist gesetzt, um fehlerhafte Angaben im Informationssystem korrigieren zu lassen.

Art. 68f VEV - Überprüfung bei einem Straf- oder Auslieferungsverfahren

Bei Ausländerinnen und Ausländern, welche rechtskräftig eines Verbrechens oder Vergehens ausserhalb des Ausländerstrafrechts verurteilt wurden oder gegen welche ein Auslieferungsverfahren eingeleitet wurde, wird keine Überprüfung durchgeführt bzw. diese wird beendet. Der Grund für die Beendigung wird im Formular nach Artikel 68d vermerkt.

b) Art. 8 Abs. 2 AsyIV 1 - Meldepflicht innert 24 Stunden

Der neue Art. 8 Abs. 2 AsyIV 1 sieht vor, dass sich Asylsuchende innerhalb von 24 Stunden im ihnen zugewiesenen Zentrum melden müssen. Bisher war die Meldung spätestens am folgenden Arbeitstag erforderlich. Begründet wird diese Verkürzung damit, dass dadurch der Zeitraum zwischen der Meldung oder dem Aufgreifen der betroffenen Person und dem Beginn der Überprüfung in einem Zentrum möglichst gering gehalten werden solle.

Zwar ist das Prinzip der Verfahrensbeschleunigung beim Überprüfungsprozess grundsätzlich zu begrüssen, diese darf jedoch nicht zulasten der Rechte der betroffenen Personen erfolgen. Solch eine Frist stellt insbesondere an Wochenenden oder Feiertagen faktisch eine erhebliche Verkürzung dar bzw. ist angesichts der Schliesszeiten gewisser Unterkünfte und der abgelegenen geografischen Lage schlicht nicht realisierbar. Damit steigt das Risiko, dass Asylsuchende ihre Meldepflicht unverschuldet, etwa wegen langer Reisewege oder fehlender Transportmöglichkeiten, verletzen. Solange sich die Reisedistanzen nicht ändern, ist eine Verkürzung der Frist nicht gerechtfertigt. Des weiteren ist diese Fristverkürzung nicht durch den EU-Migrations- und Asytpakt vorgeschrieben. Es handelt sich damit um eine nationale Verschärfung, die nicht durch übergeordnete Vorgaben geboten ist.

AsyLex fordert deshalb, den bisherigen Wortlaut der Bestimmung beizubehalten und von einer Änderung von Art. 8 Abs. 2 AsylV 1 abzusehen.

c) Art. 11 VISV - Abfrage C-VIS

Mit der Neufassung von Art. 11 VISV sollen Zugriffsrechte an weitere Behörden erteilt werden. Während die Erforderlichkeit der Zugriffsrechte innerhalb des SEM sachlogisch nachvollziehbar ist, entbehren die neu zu schaffenden Zugriffsrechte der Polizeibehörden sowie auch der Grenzbeamten einer entsprechenden Erforderlichkeit. Entsprechend ist unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Vorgaben auf erweiterte Zugriffsrechte für Polizei- und Grenzbehörden zu verzichten.

Vorschlag AsyLex

Art. 11 Abs. 1 VISV

[...]

g. die kantonalen Migrationsbehörden: zur Erfüllung der Aufgaben im Rahmen der Überprüfung nach der Verordnung (EU) 2024/1356.

d) Gesundheits- und Vulnerabilitätsprüfung

Gemäss Art. 12 der Überprüfungsverordnung erhalten Schutzsuchende, die an einer Schengen-Aussengrenze oder in der Schweiz einer Überprüfung unterzogen werden, zunächst eine vorläufige Gesundheitskontrolle durch qualifiziertes medizinisches Fachpersonal. Zusätzlich muss durch speziell geschulte Mitarbeitende der Überprüfungsbehörden eine Vulnerabilitätsprüfung durchgeführt werden. Ziel dieser Prüfung

ist es, möglichst frühzeitig Anzeichen dafür zu erkennen, ob eine Person besonderen Schutz benötigt bzw. Besondere Verfahrens- oder Aufnahmebedürfnisse hat.

In diesem Zusammenhang möchte AsyLex hervorheben, dass die Schweiz in der Vergangenheit bereits wiederholt für Defizite bei der Prüfung von Vulnerabilität im Rahmen von Asylverfahren kritisiert wurde, unter anderem durch den United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)² und dem Europarat³. Zuletzt stellte auch der UNO-Frauenrechtsausschuss in zwei von AsyLex und Stephanie Motz geführten Verfahren fest, dass die Schweizer Behörden bestehende Vulnerabilitäten unzureichend berücksichtigt hatten – insbesondere durch das Unterlassen einer individualisierten, geschlechtsspezifischen und traumainformierten Risikoprüfung sowie bei der Berücksichtigung der besonderen Lebensumstände geflüchteter Frauen, die Opfer sexualisierter Gewalt wurden. Dies galt insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu angemessener medizinischer Versorgung und realen Genesungsmöglichkeiten im Rückführungsstaat.⁴

Die Identifizierung von Vulnerabilitäten, und insbesondere die zu ergreifenden Massnahmen falls eine Vulnerabilität festgestellt wurde, ist ein sensibles und komplexes Verfahren, welches auf Verordnungsebene transparent und klar festgelegt werden muss. Nur so kann ein einheitliches Verfahren geschaffen werden, das den besonderen Schutzbedürfnissen betroffener Personen gerecht wird. Eine entsprechende Verordnungsbestimmung, welche den Zweck der Prüfung (i.e. die vorläufige Feststellung besonderer Verfahrens- oder Aufnahmebedürfnisse) sowie den diesbezüglichen Prozess umschreibt, wäre demzufolge wünschenswert.

e) Rechtsvertretung

Gemäss der Überprüfungsverordnung soll Asylsuchenden eine Rechtsvertretung erst nach Abschluss des Überprüfungsverfahrens zur Verfügung gestellt werden. Dies steht im Widerspruch zur geltenden Rechtslage im Schweizer Asylrecht, das seit der jüngsten Revision des Asylgesetzes vorsieht, dass Asylsuchende von Beginn an durch eine Rechtsvertretung unterstützt werden.

² UNHCR, UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung in den Bundesasylzentren (BAZ), aufrufbar unter: <https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf>

³ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Evaluation Report Switzerland, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-switzerland-third-evaluation-round-focus-ac/1680b079a5>

⁴ K.J. gegen die Schweiz (CEDAW Communication No. 169/2021) und Z.E. & A.E. gegen die Schweiz (CEDAW Communication No. 171/2021)

Gerade im Rahmen des Screenings, bei dem zentrale Prüfungen vorgenommen werden, ist eine rechtliche Vertretung unverzichtbar. Dies gilt insbesondere deshalb, weil im Überprüfungsverfahren auch sogenannte Vulnerabilitäten - fälschlicherweise unter dem Begriff "Schutzbedürftigkeit" zusammengefasst - beurteilt werden. Für eine einheitliche und gründliche Prüfung solcher Vulnerabilitäten, etwa bei der Identifikation von Opfern von Menschenhandel, Folter oder sexueller Gewalt sowie bei der sorgfältigen Abklärung des Kindeswohls, sind klare Begriffsdefinitionen, eine standardisierte Methodik und eine präzise Durchführung unabdingbar. Die Anwesenheit einer Rechtsvertretung ist dabei von zentraler Bedeutung.

Zudem zeigen Erfahrungen aus dem Dublin-Verfahren, dass entscheidende Aspekte, etwa das Vorhandensein von Familienangehörigen in anderen Schengen-Staaten, frühzeitig geklärt werden müssen, um Sekundärmigration zu vermeiden. Auch dies unterstreicht, wie essenziell eine Rechtsvertretung bereits ab dem ersten Kontakt mit dem Asylsystem ist.

Vorschlag AsyLex

Art. xx AsylV xx

Die Zuteilung einer Rechtsvertretung nach Art. 102h Abs. 1 AsylG erfolgt spätestens für die Überprüfung.

2.4. Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Abschliessend ist zu erwähnen, dass im erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens bezüglich den Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts hinsichtlich der Übernahme und Umsetzung der AMM-Verordnung, der Eurodac-Verordnung und der Überprüfungsverordnung festgehalten wird, dass die Verordnungsänderungen mit dem internationalen Recht vereinbar seien.⁵ Dabei wird auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie auf das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK) verwiesen. Zunächst gilt anzumerken, dass die Schweiz nicht nur an die EMRK und die FK, sondern auch an ihre weiteren völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte zu halten hat. Insbesondere sei darauf hinzuweisen, dass die Verordnungsänderungen auch mit den weiteren einschlägigen internationalen Menschenrechtsverträgen, denen die Schweiz

⁵ Schweizerische Eidgenossenschaft, Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des Eu-Migrations und Asylpakts; Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/aktuell/gesetzgebung/vo-anpassungen-eu-migrationspakt/vn-ber.pdf.download.pdf/vn-ber-d.pdf>, S. 16, 31, 41.

beigetreten ist, in Einklang stehen müssen. Dies beinhaltet insbesondere auch die zentralen UNO-Menschenrechtsverträge.

Wie eingangs erläutert und im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme im Detail ausgeführt, erachtet AsyLex die geplante Umsetzung der Verordnungsanpassungen im Zuge der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts (Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstandes) an diversen Stellen als nicht vereinbar mit der Bundesverfassung, der EMRK sowie weiteren für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Somit hält AsyLex abschliessend fest, dass die vorgesehene Umsetzung aus unserer Sicht einen eklatanten Bruch mit zentralen menschenrechtlichen Standards sowie einen tiefgreifenden Eingriff in die Grundrechte schutzsuchender Personen bedeutet. AsyLex lehnt die geplanten Anpassungen daher ab.



Departementssekretariat - Inneres und Sicherheit, 9100 Herisau

per Mail (Word und PDF)

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD
3003 Bern

Katrin Alder
Regierungsrätin

Herisau, 24. September 2025

CMI 6000.2025-1314

Eidg. Vernehmlassung; Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts; Stellungnahme Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 wurden die Regierungsmitglieder vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) aufgefordert zu den Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts in rubrizierter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Das Geschäft wurde dem Departement Inneres und Sicherheit zur direkten Erledigung zugewiesen.

Das Departement Inneres und Sicherheit bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme, verzichtet aber auf die Einreichung einer Vernehmlassungsantwort.

Freundliche Grüsse

Katrin Alder, Regierungsrätin

Die Regierung
des Kantons Graubünden

La Regenza
dal chantun Grischun

Il Governo
del Cantone dei Grigioni



Sitzung vom

16. September 2025

Mitgeteilt den

18. September 2025

Protokoll Nr.

661/2025

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

per E-Mail (PDF- und Word-Version) zustellen an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

**Vernehmlassung EJPD - Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme
des EU-Migrations- und Asylpakts
Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu erwähn-
tem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die uns zugesandte Dokumentation haben wir geprüft. Die Regierung hat keine Be-
merkungen zu den vorgesehenen Anpassungen und verzichtet auf eine Stellung-
nahme.

Freundliche Grüsse



Namens der Regierung

Der Präsident:

Marcus Caduff

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



Der Generalsekretär
Av. du Tribunal fédéral 29
CH - 1000 Lausanne 14
Tel. +41 (0)21 318 91 11
www.bger.ch
Geschäftsnummer 003.1
DOCID 13664583

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat
Beat Jans
Bundeshaus West
3003 Bern

Per E-Mail:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Lausanne, 12. September 2025 / ron

**Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und
Asylpakts; Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 haben Sie das Bundesgericht eingeladen, in der oben
erwähnten Vernehmlassung, Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Stellungnahme verzichtet.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Der Generalsekretär



Signé numériquement
par **Nicolas Lüscher**



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Per Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 1. Oktober 2025

08.03.04/hof

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurde eingeladen, zur oben erwähnten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen dafür bestens.

Gerne teilen wir Ihnen mit, dass unsere Konferenz beschlossen hat auf eine Stellungnahme im Namen der KKJPD zu verzichten, und es den einzelnen Kantonen zu überlassen sich zur Vorlage zu äussern.

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Alain Hofer

Stv. Generalsekretär

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Per Email an
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich-Flughafen, 25. August 2025

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts – Stellungnahme Flughafen Zürich AG

Sehr geehrter Herr Blum, sehr geehrter Herr Lienhard

Mit Schreiben vom 20. Juni hat Herr Bundesrat Beat Jans die Flughafen Zürich AG zur Teilnahme an der im Titel erwähnten Vernehmlassung eingeladen. Wir schätzen diese Gelegenheit zur Stellungnahme sehr und möchten uns dafür bedanken.

Wir haben die zur Stellungnahme vorgelegten Verordnungsanpassungen geprüft und sind zum Schluss gelangt, dass die Flughafen Zürich AG nicht direkt betroffen ist. Die meisten geplanten Änderungen betreffen den Zoll und Grenzschutz, wofür sich die Kantonspolizei Zürich auszeichnet. Aus unserer Sicht besteht deshalb kein Anlass zur inhaltsbezogenen Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



David Karrer
Leiter Public Affairs



Andrew Karim
Stv. Leiter Public Affairs

Von: [Eperon Eloïse](#)
An: [SEM-Vernehmlassung SBRE](#)
Betreff: Vernehmlassung 2025/07: Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts
Datum: Montag, 6. Oktober 2025 09:48:08
Anlagen: [image001.jpg](#)
[image002.png](#)
[image003.png](#)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 20. Juni 2025 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Vernehmlassung unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1500 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

Nach Studium der Unterlagen teilen wir Ihnen hiermit jedoch mit, dass der SGV zu dieser Vorlage keine Stellungnahme einreicht.

Vielen Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse
Eloïse Eperon

Absente le vendredi

Association des Communes Suisses
Schweizerischer Gemeindeverband
Responsable des domaines politiques migration et intégration

Tel. 031 380 70 08
eloise.eperon@chgemeinden.ch
www.chgemeinden.ch



SGV - Gemeinsam für starke Gemeinden

Der **Schweizerische Gemeindeverband** vertritt die Anliegen der Gemeinden auf nationaler Ebene. Er setzt sich dafür ein, dass der Gestaltungsspielraum der Gemeinden nicht weiter eingeschränkt wird. Er informiert in der **«Schweizer Gemeinde»** - [hier](#) geht es zur aktuellen Ausgabe - im Internet und an Fachtagungen über kommunalpolitisch relevante Themen und gute Praxisbeispiele. Unter den Gemeinden fördert er den Austausch, mit dem Ziel, ihre Leistungsfähigkeit zu steigern.



Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement
3003 Bern

Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 4. Oktober 2025

**Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und
Asylpakts**

Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen (SVZ)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen bedankt sich für die
Möglichkeit, zum im Titel genannten Geschäft Stellung nehmen zu dürfen und teilt mit, dass
er auf eine Stellungnahme verzichtet.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen

Roland Peterhans
Präsident



Herr Bundesrat Beat Jans
Bundeshaus Ost Schweiz
3003 Bern

Per Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 9. Juli 2025

Kontaktperson: David Sansonnens, Direktor VSAA
Tel. 031 310 08 94 / Mail: david.sansonnens@vsaa.ch
(int. Ref. SteNa 2025-11)

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts; (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands) – Verzicht auf eine Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans

Der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der rubrizierten Vernehmlassung zur Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands); Stellung zu nehmen.

Der VSAA verzichtet auf eine Stellungnahme. Die Mitglieder des VSAA werden ihrerseits eigene Stellungnahmen einreichen.

Besten Dank für die Kenntnisnahme
Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA

Nicole Hostettler
Präsidentin

David Sansonnens
Direktor

Kopie (per mail):

Volkswirtschaftsdirektionskonferenz VDK, z.H. Herrn Matthias Schnyder, Generalsekretär
Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden VKM, z.H. Herrn Oliver Lüthi, Leiter Geschäftsstelle

Beilage: keine

Von: [Michel Camelin](#)
An: [SEM-Vernehmlassung SBRE](#)
Cc: [VSED Sekretariat](#)
Betreff: Re: Vernehmlassung / Consultation / Consultazione
Datum: Sonntag, 10. August 2025 18:24:35
Anlagen: [Orientierungsschreiben an Organisationen DE.pdf](#)
[Orientierungsschreiben an Organisationen FR.pdf](#)
[Orientierungsschreiben an Organisationen IT.pdf](#)
Dringlichkeit: Hoch

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur folgenden Vernehmlassung:

**Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands);
Eröffnung der Vernehmlassung**

Nach der Sichtung der Unterlagen können wir Ihnen mitteilen, dass der Verband Schweizerischer Einwohnerdienste VSED auf eine Stellungnahme verzichtet.

Freundliche Grüsse

Michel Camelin

Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED)
Vorstandsmitglied / Ressort Rechtliche Grundlagen

Kontakt:

Michel Camelin, Abteilungsleiter Administration EK, Stadt Winterthur
Tel. 056 267 66 59, michel.camelin@vsed.ch
www.vsed.ch

Am 20.06.2025 um 16:56 schrieb vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch:

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands); Eröffnung der Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 20. Juni 2025 hat der Bundesrat die im Titel erwähnte Vernehmlassung eröffnet und lädt Sie ein, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens bis zum 13. Oktober 2025 Stellung zu nehmen. Weitere Details zur Vernehmlassung entnehmen Sie bitte den Unterlagen. Die Vorlage und die Vernehmlassungsunterlagen können über die folgende Internetadresse bezogen werden: [Laufende Vernehmlassungen \(admin.ch\)](#)

Besten Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit.

Von: [Maeder Sabine](#)
An: [SEM-Vernehmlassung SBRE](#)
Cc: [Schwarzenbach Andrea](#)
Betreff: WG: Vernehmlassung / Consultation / Consultazione
Datum: Montag, 7. Juli 2025 16:40:46
Anlagen: [image003.png](#)
[Orientierungsschreiben an Organisationen DE.pdf](#)
[Orientierungsschreiben an Organisationen FR.pdf](#)
[Orientierungsschreiben an Organisationen IT.pdf](#)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit zur unten erwähnten Vernehmlassung Stellung nehmen zu können.

Da das Geschäft [25.037 | Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen \(EU\) 2024/1351, \(EU\) 2024/1359, \(EU\) 2024/1349, \(EU\) 2024/1358 und \(EU\) 2024/1356 \(EU-Migrations- und -Asylpakt\) \(Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands\). Genehmigung und Umsetzung : Gesetzesänderungen | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#) aufgrund der Dossieraufteilung zwischen economiesuisse und dem Schweizerischen Arbeitgeberverband von ersterem behandelt wird, verzichtet der Schweizerische Arbeitgeberverband auf eine Stellungnahme zur vorliegenden Vernehmlassung.

Wir danken Ihnen im Voraus für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Sabine Maeder
Assistentin

[Schweizerischer Arbeitgeberverband](#)
Hegibachstrasse 47
Postfach, 8032 Zürich

D: +41 44 421 17 42

[arbeitgeber.ch](#) | [LinkedIn](#) | [X](#)



Von: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch <vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch>

Gesendet: Freitag, 20. Juni 2025 16:10

Betreff: Vernehmlassung / Consultation / Consultazione

Priorität: Hoch

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands); Eröffnung der Vernehmlassung

Von: [Caiquo Kenneth, WAS wira Luzern](#)
An: [SEM-Vernehmlassung_SBRE](#)
Cc: [Schneider Renata, WAS Ausgleichskasse Luzern](#)
Betreff: Verzicht SteNa WAS Kanton LU: Verordnungsanpassung Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts (Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands)
Datum: Freitag, 11. Juli 2025 08:13:05
Anlagen: [image001.png](#)
[image002.png](#)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir möchten Ihnen mitteilen, dass die Organisation WAS (Wirtschaft Arbeit Soziales) aus dem Kanton Luzern auf eine Stellungnahme **verzichtet**

Freundliche Grüsse

Kenneth Caiquo, MLaw
Bereichsleiter Kantonale Amtsstelle (KAST) und Recht



WAS Wirtschaft Arbeit Soziales
wira Luzern | Kantonale Amtsstelle (KAST) und Recht
Bürgenstrasse 12
Postfach | 6002 Luzern
Telefon +41 41 209 14 80
www.was-luzern.ch



Von: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch <vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch>
Gesendet: Freitag, 20. Juni 2025 16:10
Betreff: Vernehmlassung / Consultation / Consultazione
Priorität: Hoch

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands); Eröffnung der