

Département fédéral de justice et police

Par mail

pascale.probst@sem.admin.ch

jasmin.bittel@sem.admin.ch

Berne, le 30 novembre 2017

Réponse à la consultation sur la mise en œuvre du projet visant à accélérer les procédures d'asile (restructuration du domaine de l'asile)

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

AvenirSocial, l'association suisse des travailleurs et des travailleuses sociales, vous remercie de l'opportunité de prendre part à cette consultation. AvenirSocial représente les intérêts et fédère les travailleurs et travailleuses sociales ayant une formation en travail social, en éducation sociale, en service social, en animation socio-culturelle, en éducation de l'enfance et en maîtrise socio-professionnelle au niveau tertiaire. La promotion et le respect des droits humains constituent les principes fondamentaux guidant l'action professionnelle des travailleurs et travailleuses sociales, en particulier pour les personnes particulièrement vulnérables. De nombreux professionnel-le-s du travail social sont en contact avec des requérant-e-s d'asile, des réfugiés statutaires, des personnes admises à titre provisoire ou des personnes déboutées, que ce soit au moment de l'accueil, dans la prise en charge et dans l'intégration sociale et professionnelle.

Lors de la votation populaire du 5 juin 2016 visant à accélérer les procédures d'asile, AvenirSocial avait appelé à rejeter la loi sur l'asile, estimant cette révision entame le respect de certains droits fondamentaux pour les personnes concernées. Cette révision ayant été acceptée, AvenirSocial souhaite se prononcer sur les aspects concernant spécifiquement le travail social dans ce troisième volet, consacré à toutes les dispositions du projet visant à accélérer les procédures d'asile.

AvenirSocial rejoint les recommandations formulées par la réponse de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, en particulier sur les aspects suivants touchant particulièrement le travail social :

1 Unterbringungsbedingungen

In den bisherigen Empfangs- und Verfahrenszentren war eine Höchstdauer des Aufenthalts von 90 Tagen vorgesehen. Ursprünglich waren diese Zentren gar als reine Registrierungszentren geplant, mit einem Aufenthalt von rund 20 Tagen pro Person. Alle diese Punkte zeigen, weswegen die Bedingungen der Unterbringung mit Blick auf eine viel längere Aufenthaltsdauer in verschiedener Hinsicht verbessert werden müssen. So muss in allen Zentren des Bundes (inkl. besondere Zentren) ein *ungehinderter* Zugang *und* Ausgang gewährleistet sein. Dabei sind bewährte, liberale

Öffnungszeiten wie im Testbetrieb zu garantieren (siehe [Gutachten der EKR zu Asylsuchenden im öffentlichen Raum](#)). Die zugewiesene *und* auch eine allfällige gewillkürte Rechtsvertretung, Seelsorger und medizinisches Personal müssen stets Zugang haben. Für Verwandte und die Öffentlichkeit muss ein *geregelter* Zugang ermöglicht werden.

Weiter sollten Betreuung und Sicherheit aus einer Hand kommen. Dies gewährleistet eine ganzheitliche Herangehensweise an die Führung der Unterkunft. Die Qualifikationen des dafür zuständigen Personals müssen gewährleistet und überprüfbar sein. Schliesslich muss den Bedürfnissen von Personengruppen mit besonderen Rechten zwingend entsprochen werden (geschlechtergetrennte, abschliessbare und separat zugängliche Schlafräume und sanitäre Anlagen, Familienzimmer, Rückzugsorte für Kinder, u.ä.) und es sollen Mechanismen zur Identifizierung solcher Bedürfnisse entwickelt werden.

Für unbegleitete Minderjährige sind kindgerechte Unterbringungs- und Betreuungsformen zu gewährleisten. Die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) ist zwingend einzuhalten. Die Bewilligungspflicht und Aufsicht der Einrichtungen muss gewährleistet sein.

2 Kinderschutzmassnahmen und Aufgaben der Vertrauensperson

Bezüglich der Notwendigkeit einer besonderen Finanzierung der Aufgabe der Vertrauensperson sei auf die Position der SFH zu den Änderungen der Asylverordnung 2 im Rahmen der laufenden Vernehmlassung verwiesen. Ergänzend dazu sind an dieser Stelle folgende Bemerkungen anzubringen:

Grundsätzlich ist äusserst fraglich, ob ein Aufenthalt in einem Kollektivzentrum und ein streng getaktetes Verfahren wie das geplante den Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen überhaupt entsprechen kann. **Aus Sicht von AvenirSocial müsste daher grundsätzlich überdacht werden, ob für diese nicht ein besonderes Schutzsystem ausserhalb der angedachten Strukturen geschaffen werden muss. Gemeinsam mit der bereits bestehenden Pflicht der Priorisierung der Asylverfahren würde damit dem Kinderschutz umfassend Rechnung getragen.**

Sollen unbegleitete Minderjährige jedoch in Bundeszentren untergebracht werden, muss sichergestellt werden, dass auch während dem Aufenthalt in einem Zentrum des Bundes **in jedem Fall eine Kinderschutzmassnahme der vor Ort zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) errichtet wird.** Aufgrund einer fehlenden KESB auf Bundesebene, wird dies immer die KESB am entsprechenden Standort des Bundeszentrums sein. Den verschiedenen KESB an den Standorten der Bundeszentren müssen die dafür notwendigen Ressourcen und entsprechendes Fachpersonal zur Verfügung stehen. Dies muss bei der Aushandlung der Rahmenbedingungen an den verschiedenen Standorten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden berücksichtigt werden.

Die Wahl der zu mandatierenden Person (für eine Beistand- oder Vormundschaft) obliegt der zuständigen KESB. Dabei sind die Kapazitäten und Kompetenzen der Akteure vor Ort ausschlaggebend. Soll die zugewiesene Rechtsvertretung diese Aufgabe, zusätzlich zur Mandatsarbeit und der Rolle der Vertrauensperson, übernehmen, so müssen ihr vom Bund die Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden, um diese umfassend zu erfüllen. Eine solche Lösung würde dem Bedürfnis der betroffenen Kinder und Jugendlichen, möglichst wenige unterschiedliche Ansprechpersonen zu haben, Rechnung tragen.

Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 13 ff.) ist die Vertrauensperson auch zuständig bei einem möglichen Aufenthalt des betroffenen Kindes in einer geeigneten Unterbringung ausserhalb des Zentrums. Dieses Beispiel zeigt exemplarisch die grosse Bandbreite der Aufgaben der Vertrauensperson auf, welche sich nicht auf die Vertretung im Asylverfahren beschränkt, sondern auch gemäss Bundesverwaltungsgericht den umfassenden Aufgaben einer Beistandschaft gleichkommt. Damit soll verdeutlicht werden, dass die geforderte, zusätzliche Finanzierung in der AsylV2 einer Notwendigkeit zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht entspricht. Gleichzeitig kann damit von der entsprechenden Stelle verlangt werden, dass sie durch eine interdisziplinäre Herangehensweise sicherstellt, dass auch den psychosozialen Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen Rechnung getragen wird.

Die in Art. 7 Abs. 1 AsylV 1 enthaltene Möglichkeit, die Altersangaben einer asylsuchenden Person mit Unterstützung wissenschaftlicher Methoden abzuklären, hat die SFH in der Vergangenheit bereits oft kritisiert. Auch andere Organisationen haben sich ablehnend geäussert. Die [Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie hat dazu eine Stellungnahme](#) verfasst, in welcher sie sich mangels Validierung der Untersuchungsmethoden deutlich gegen die Anwendung solcher Abklärungen ausspricht. Die Neustrukturierung des Asylbereichs bietet eine gute Gelegenheit, diese Diskussion in eine neue Richtung zu leiten, weshalb die SFH eine Änderung des entsprechenden Absatzes vorschlägt, welche sich an der [Praxis anderer europäischer Länder bei diesem Thema](#) anlehnt.

Schliesslich ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Dauer der Tätigkeit einer Vertrauensperson von unbegleiteten Minderjährigen je nach Verfahren unterschiedlich sein soll. Aus Sicht von AvenirSocial ist hier eine Vereinheitlichung vorzunehmen, um allen Kindern und Jugendlichen die gleiche Unterstützung, auch in allfälligen Wegweisungs- und Zwangsmassnahmenverfahren zuzusichern.

Vorschlag AvenirSocial:

Art. 7 Spezielle Situation von Minderjährigen im Asylverfahren

1 Im Rahmen der Feststellung des Sachverhaltes kann **die für den Kinderschutz zuständige Behörde durch Prüfung vorhandener Ausweispapiere die Minderjährigkeit einer asylsuchenden Person feststellen oder hilfsweise mittels einer qualifizierten, interdisziplinären Abklärung einschätzen und feststellen.** ~~mit Unterstützung wissenschaftlicher Methoden abgeklärt werden, ob die Altersangabe der asylsuchenden Person dem tatsächlichen Alter entspricht.~~ **Die asylsuchende Person ist angemessen in dieses Verfahren einzubeziehen und bis zur Klärung oder solange Zweifel bestehen, ist sie als minderjährig zu behandeln.**

2 Nach Einreichung des Asylgesuches beginnt die Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson in den Zentren des Bundes und am Flughafen. **Die zuständige kantonale Behörde prüft die Errichtung einer Kindeschutzmassnahme.** Diese **entsprechende** Tätigkeit dauert an, solange sich die unbegleitete minderjährige asylsuchende Person im Zentrum des Bundes oder am Flughafen aufhält oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit.

2bis ~~Im Dublin-Verfahren dauert die~~ **Die Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson respektive des von der zuständigen kantonalen Behörde eingesetzten Beistandes oder Vormundes erstreckt sich sowohl auf das Asyl- und Wegweisungsverfahren, als auch auf allfällige Entfernung-, Fernhalte- und Zwangsmassnahmen gemäss** ~~bis zur Überstellung der unbegleiteten minderjährigen asylsuchenden Person in den zuständigen Dublin-Staat und erstreckt sich auch auf~~

~~Verfahren nach den Artikeln 76a und 80a des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG).~~

2ter Verzichtet eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person auf die in den Zentren des Bundes oder am Flughafen zugewiesene Rechtsvertretung, so bleibt diese für die Wahrnehmung der Interessen der minderjährigen asylsuchenden Person als Vertrauensperson weiterhin zuständig.

2quater Für unbegleitete minderjährige asylsuchende Personen wird nach Zuweisung in den Kanton eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. ~~Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so~~ Bis zur Ernennung eines Beistandes oder eines Vormundes ernennt die zuständige kantonale Behörde ~~für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit,~~ unverzüglich eine Vertrauensperson.

2quinques Hält sich eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person nicht mehr im Zentrum des Bundes auf und wurde diese keinem Kanton zugewiesen, richtet sich die Ernennung der Vertrauensperson nach Absatz 2quater. ~~Die Dauer der Tätigkeit der Vertrauensperson richtet sich für das Dublin-Verfahren nach Absatz 2bis und für das beschleunigte Verfahren nach Absatz 2quater.~~

3 [...]

neu Der mit der Aufgabe von Art. 102k Abs. 1 lit. e befasste Leistungserbringer stellt sicher, dass durch eine interdisziplinäre Herangehensweise auch den psychosozialen Bedürfnissen der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden Rechnung getragen wird.

[...]

3 Beratung

Die Beratungstätigkeit der Rechtsschutzakteure findet kaum Erwähnung im Entwurf der AsylV 1. Es bestehen bisher vorwiegend allgemeine Anhaltspunkte zur Beschreibung der von der Beratung umfassten Aufgaben wie die «fortlaufende und umfassende Vermittlung von Informationen». Eine umfassende Beratung hat sich in der Praxis bewährt und wurde auch in der Evaluation als zentral für die Akzeptanz des Verfahrens durch die Asylsuchenden bewertet. **AvenirSocial empfiehlt daher eine klarere Festschreibung der Aufgaben der Beratung. Dabei sollte nicht nur die fortlaufende Beratung über das Asylverfahren und damit unmittelbar zusammenhängenden Bereichen, sondern ausdrücklich auch die Mitarbeit bei der Identifikation von besonders vulnerablen Asylsuchenden und die Vernetzung mit spezialisierten Unterstützungsdiensten vorgesehen werden.** Wichtig ist nach Ansicht von AvenirSocial auch vorzusehen, dass die Beratung – wie dies im Testbetrieb bereits der Fall ist – regelmässig alle Standorte (inklusive Unterkunft) aufsucht und damit die Funktion einer für alle Asylsuchenden unabhängig vom Verfahrensstadium einfach zugänglichen Anlaufstelle inne hat.

Vorschläge AvenirSocial:

Art. 52a Zugang und Qualität

(Art. 102f - 102l AsylG)

1 [...]

.. (neu) Die Beratung von Asylsuchenden wird im Sinne einer offenen Beratungsstelle gewährleistet und umfasst neben der Beratung über das Asylverfahren auch weitere Aufgaben wie namentlich die Mitarbeit bei der Identifikation vulnerabler Personen und Vernetzungsarbeit.

2 [..]

Art. 52b Beratung und Rechtsvertretung im Verfahren am Flughafen

(Art. 22 Abs. 3bis AsylG)

1 Während des Aufenthalts am Flughafen haben Asylsuchende Zugang zur Beratung über das Asylverfahren. Diese beinhaltet namentlich die Information über Rechte und Pflichten im Verfahren am Flughafen **und im Falle einer Mandatsniederlegung im Sinne von Abs. 5 die Vernetzung an eine unabhängige Beratungsstelle.**

[...]

5 Die Rechtsvertretung endet mit der Mitteilung der zugewiesenen Rechtsvertreterin oder des zugewiesenen Rechtsvertreters an die asylsuchende Person, sie oder er sei wegen Aussichtslosigkeit nicht gewillt, eine Beschwerde einzureichen. Diese Mitteilung erfolgt so rasch als möglich, **spätestens aber mit der nach** Eröffnung des ablehnenden Asylentscheides.

6 Zusätzlich zu den Aufgaben gemäss Artikel 102k Absatz 1 Buchstaben a bis f AsylG erfüllt die Rechtsvertretung am Flughafen namentlich folgende Aufgaben:

[...].

4 Qualität des Dolmetschens

Zum Erstaunen und Bedauern von AvenirSocial wird das Dolmetschen während des Asylverfahrens in den Entwürfen zur Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs nicht erwähnt. **Es handelt sich dabei, sowohl auf der Seite des SEM, als auch auf derjenigen der Rechtsschutzakteure, um eine derart zentrale Aufgabe, dass es unabdingbar ist, mindestens gewisse Qualitätsstandards dazu auf Verordnungsstufe festzuhalten.**

5 Schulpflichtige Kinder

Gemäss Art. 80 Abs.4 nAsylG organisiert der Standortkanton den Grundschulunterricht für asylsuchende Kinder, die sich in einem Bundeszentrum aufhalten. Nach Bedarf wird der Unterricht in den Zentren durchgeführt. **Aus Sicht von AvenirSocial muss die Einschulung in öffentlichen Schulen stattfinden, falls dies den Bedürfnissen der betroffenen Kinder entspricht. Ein entsprechender Passus ist in die AsylV1 aufzunehmen.**

1. Sozial- und Nothilfe

5.1.1 Einheitliche Sozial- und Nothilfe

Aus Sicht von AvenirSocial ist stossend, dass die Ansätze für Sozial- und Nothilfe für Personen im Asylbereich in den verschiedenen Kantonen teilweise beträchtlich variieren. Um eine **Gleichbehandlung** zu gewährleisten, ist aus Sicht von AvenirSocial in Art. 3 AsylV2 aufzunehmen, dass sich die Kantone bei der Gewährung der Sozialhilfe an den SKOS-Richtlinien orientieren.

Im neuen System werden vermehrt Personen in Bundeszentren, namentlich in «Ausreise- und Wartezentren», Nothilfe erhalten (Art. 80 Abs. 1 nAsylG). In diesen Fällen wird gemäss Art. 80a nAsylG der mit dem Vollzug der Wegweisung beauftragte Kanton für die Ausrichtung der Nothilfe zuständig sein. Auch in diesem System müsste sichergestellt werden, dass dabei eine Gleichbehandlung herrscht.

5.1.2 Globalpauschalen des Bundes (Art. 22, 26 E-AsylV2)

Aus Sicht von AvenirSocial sollte die Zahlung der **Globalpauschale nicht vom tatsächlichen Sozialhilfebezug abhängig** gemacht werden. Damit könnten Anreize geschaffen werden für die Kantone, wirksame Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration zu ergreifen.

Ausserdem betont AvenirSocial, dass sich die **Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Kantonen bei Nicht-Vollzug nach Art. 89b nAsylG auf die Ausreisepauschale beschränken** müssen. Sie darf nicht auf die Unterstützungs- und Integrationspauschale für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ausgeweitet werden. Dies wäre unverhältnismässig und widerspräche dem Zweck dieser Pauschalen¹.

Zudem sollte sich der Bund an den Mehrkosten der Kantone für einen erhöhten Aufwand beteiligen, beispielsweise die Kosten für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen, die Kosten für die nachhaltige Integration von Personen aus dem Asylbereich in den Arbeitsmarkt und die Kosten für die Übersetzung bei medizinischen Behandlungen, im Sinne eines diskriminierungsfreien Zugangs zur medizinischen Behandlung.

5.1.3 Nothilfepauschalen (Art. 29-31 E-AsylV2)

Die Nothilfepauschalen des Bundes an die Kantone sollen neu nach Verfahrensart abgestuft werden (erweitertes Verfahren, beschleunigtes Verfahren, Dublin-Verfahren). Aus Sicht von AvenirSocial scheint fraglich, ob die Art des Verfahrens ein taugliches Kriterium für die Bemessung der Nothilfe ist. Denn gerade Dublin-Verfahren dauern in der Praxis teilweise länger als die 140 Tage Aufenthalt im Bundeszentrum. Das bedeutet, dass diese Personen sich dann auch im Kanton aufhalten und dort nach einem Dublin-NEE Nothilfe beziehen. Zwar ist ein entsprechender Anpassungsmechanismus in Art. 30a E-AsylV2 vorgesehen. Es wird sich zeigen, ob dieses System die effektiven Nothilfekosten tatsächlich angemessen vergüten kann. **Für AvenirSocial muss jederzeit gewährleistet sein, dass sämtliche nothilfeberechtigten Personen Zugang zu ausreichenden Nothilfeleistungen haben.**

¹ <http://www.avenirsocial.ch/fr/p42013000.html>

6 Änderungen der AsylV3

Bei jeder Ausweitung der Zugriffsrechte auf Datenbanken, die Daten von Asylsuchenden beinhalten, muss der **Daten- und Persönlichkeitsschutz** jeder betroffenen Person sowie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit stets gewahrt werden. Insbesondere wenn der Zugriff auf Dritte ausgedehnt wird, braucht es ausreichende Regelungen, um den Datenschutz zu wahren.

Aufgrund der genannten Fragen drängt sich eine umfassende Prüfung und Beurteilung dieser Bestimmung durch den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten auf.

Aus Sicht von AvenirSocial besteht zudem Klärungsbedarf in der AsylV3 bezüglich Zugriff auf Daten und Datenschutz im Verhältnis zum Leistungserbringer. AvenirSocial schlägt vor, dass in der AsylV3 ein **Zugang der Rechtsvertretung und der Beratung zu den für die Ausübung dieser Tätigkeit notwendigen Daten** der Asylsuchenden vorgesehen wird. Dies gilt auch für die Datenweitergabe an Rechtsberatungsstellen im erweiterten Verfahren. Es braucht in der AsylV3 eine Regelung, wie der **Informations- und Datenfluss an die kantonalen Rechtsberatungsstellen** abläuft. Für eine effiziente und effektive Mandatsübergabe ist eine rechtzeitige Weitergabe von Daten an die kantonalen Rechtsberatungsstellen erforderlich. Gleichzeitig muss der Datenschutz gesichert sein.

Nous vous remercions d'avance de bien vouloir prendre en considération les points abordés ci-dessus et nous vous transmettons, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.



Emilie Graff
 Co-secrétaire générale d'AvenirSocial