

Ausführungsverordnungen zur Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache; weitere Verordnungsanpassungen

Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH

Bern, 30. April 2018

1 Einleitung

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nimmt im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten Stellung. Wenn zu einem Punkt nicht Stellung genommen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Die SFH begrüsst grundsätzlich die Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624, da die Schengen-Assoziierung der Schweiz nicht aufs Spiel gesetzt werden sollte. Die SFH fordert die Schweiz aber auf, dafür einzutreten, dass die Einhaltung der Menschenrechte bei der Umsetzung der neuen Verordnung sichergestellt wird.

Die Übernahme der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Verordnung (EU) 2016/1624, im Folgenden: Frontex-Verordnung) in der Schweiz erfordert die Anpassung verschiedener schweizerischer Verordnungen (VWAL, VZAG, und VZAE). Daneben wird auch die VEV totalrevidiert und es sind einige Änderungen in der RDV vorgeschlagen. Die Vorentwürfe inklusive erläuternde Berichte zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens weisen aus Sicht der SFH sowohl positive als auch negative Entwicklungen auf.

2 Einzelne Verordnungsänderungen

2.1 RDV

Als grundsätzlich positiv zu bewerten ist die vorgeschlagene Einführung der Reisemöglichkeit für Pflegekinder mit N- oder F-Ausweis mit dem neuen Art. 9 Abs. 1 Bst. e RDV. In der bisher geltenden Version der Verordnung sieht dieser Artikel nur in wenigen, streng definierten Fällen Reisemöglichkeiten für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen im Generellen vor. Gemäss dem ergänzten Artikel 9 RDV werden asylsuchende und vorläufig aufgenommene Pflegekinder teilnehmen können an grenzüberschreitenden Reisen in Begleitung von z.B. ihren Pflegeeltern, -grosseltern oder erwachsenen Pflegegeschwistern. Diese Ergänzung des Artikels wird der bisher beschränkten Bewegungsfreiheit der Pflegefamilien zugutekommen.

Es ist allerdings zu bedauern, dass eine ähnliche Erweiterung der Reisemöglichkeiten für die Mehrheit der asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen, die nicht in einer Gastfamilie aufgenommen sind, nicht vorgesehen ist in der Verordnung. Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit dieser Personen ist nicht gerechtfertigt. Insbesondere vorläufig aufgenommene Personen leben meist langfristig in der Schweiz und können ein legitimes Bedürfnis haben, beispielsweise Verwandte in anliegenden europäischen Ländern zu besuchen.

2.2 VEV

Auch die neue Regelung des humanitären Visums zwecks Einreichung eines Asylantrags in der Schweiz in Art. 4 Abs. 2, Art. 21 lit. c und Art. 67 Abs. 2 VEV ist grundsätzlich positiv zu bewerten, weil damit die Möglichkeit der sicheren Einreise in die Schweiz für Personen, die

im Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret am Leib und Leben gefährdet sind, bestehen bleibt.

Legale Zugangswege wie das humanitäre Visum sind ein besonderes Anliegen der SFH. Die Schaffung einer nationalen Rechtsgrundlage dafür folgt der aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), wonach es nicht mehr möglich ist, die Ausstellung eines solchen Visums auf den Schengener Visakodex zu stützen. Die SFH begrüsst grundsätzlich, dass die Schweiz diese Rechtsprechung umsetzt und eine nationale Rechtsgrundlage schafft.

Mit der neuen Rechtsgrundlage ergibt sich auch die Gelegenheit, ein Formular für Anträge auf humanitäre Visa zu schaffen, das besser angepasst ist auf die Situation von Personen, die an Leib und Leben gefährdet sind. Dies kann die Voraussetzungen und Abläufe für die Antragsstellenden klarer und weniger missverständlich darlegen als bisher.

Gemäss Art. 23 Abs. 3 VEV ist für einen Antrag für ein humanitäres Visum eine persönliche Vorsprache zwingend. Dies gilt nicht für andere Visa. Die SFH sieht darin eine ungerechtfertigte Hürde für Personen, die ein Visumgesuch aus humanitären Gründen stellen wollen. Dies umso mehr, da gerade in Ländern, in denen eine erhöhte Gefährdung bestehen könnte, wie z. B. in Syrien, Eritrea, Irak, Jemen oder Afghanistan, keine Schweizer Vertretungen existieren. Dies bedeutet, dass Personen, die in diesen Ländern an Leib und Leben gefährdet sind und ein Gesuch für ein humanitäres Visum stellen möchten, zwingend ihr Land verlassen müssen, um dieses Gesuch stellen zu können, was eine unzumutbare Hürde darstellt. Daher regt die SFH an, mindestens die Möglichkeit von Ausnahmen offen zu lassen in Fällen, wo eine Gefährdung an Leib und Leben gegeben ist, und auch eine Prüfung der Visumgesuche vorzunehmen, ohne dass die Personen zwingend persönlich auf der Vertretung erscheinen müssen.

Darüber hinaus betont die SFH, dass die entsprechende Verordnung unter Einhaltung der einschlägigen Menschenrechte – insbesondere Art. 3 sowie Art. 8 EMRK - erfolgen muss. Vor dem Hintergrund der humanitären Tradition der Schweiz plädiert die SFH zudem für eine grosszügige Handhabung von humanitären Visa.

2.3 VVWAL, VZAG und VZAE

Die SFH hat hingegen Bedenken bezüglich der Umsetzung der Frontex-Verordnung in der VVWAL, der VZAG und der VZAE. Der überwiegende Teil der vorgenommenen Änderungen beinhaltet eine materielle und territoriale Ausdehnung der Kompetenzen der zuständigen Behörden. Zu denken ist dabei an den Einsatz von Personal der Schweizerischen Behörden auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staats bei Rückführungsaktionen (Art. 15b/e VVWAL), oder die Berechtigung der EZV, personenbezogene Daten auszutauschen mit der Frontex-Agentur und mit den einschlägigen Behörden von anderen Schengen-Staaten (Art. 3 Abs. 4 VZAG). Diese erhebliche Expansion der Befugnisse steigert aber die Wahrscheinlichkeit einer möglichen Verletzung der Grundrechte der betroffenen Personen durch die Schweizer Behörden, insbesondere den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz. Dementsprechend steigert sich auch die Notwendigkeit eines wirksamen Schutzes dieser Normen.

Neben einer deutlichen Erweiterung der Kompetenzen und einer Verstärkung des operativen Charakters der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) führt die

neue Frontex-Verordnung der Europäischen Union auch mehrere Elemente zum Grundrechtsschutz ein. So wird die Agentur verpflichtet, eine Grundrechtsstrategie und einen Verhaltenskodex zu erarbeiten, zu entwickeln und durchzuführen (Art. 34 und 35 Frontex-VO), ein Konsultationsforum einzusetzen (Art. 70 Frontex-VO), einen Grundrechtsbeauftragten zu benennen (Art. 71 Frontex-VO) und ein Beschwerdeverfahren einzuführen (Art. 72 Frontex-VO). Zwar geht die Frontex-Verordnung aus Sicht der SFH auch nicht weit genug bezüglich Grundrechtsschutz. Aber immerhin hat der europäische Gesetzgeber den Zusammenhang zwischen Kompetenzerweiterung der Behörden und Grundrechtsschutz der Betroffenen erkannt, indem er die Grundrechte in der gesamten Frontex-Verordnung an verschiedenen Stellen platziert hat. Die Rolle des Konsultationsforums (Art. 70), des Grundrechtsbeauftragten (Art. 71) und des Beschwerdeverfahrens (Art. 72) werden ausführlich beschrieben.

Zwar wurde die Verordnung in der Schweiz direkt anwendbar mit der Übernahme. Dennoch ist es bedenklich, dass bei der Umsetzung auf Schweizer Verordnungsstufe davon ausgegangen wurde, eine bloße Ergänzung der Zuständigkeiten der EZV zur Ermöglichung einer Zusammenarbeit mit der Frontex-Agentur in dieser Hinsicht (Art. 3 Abs. 5 VZAG) sei ausreichend, um die Erweiterung der Befugnisse der Schweizer Behörden auszugleichen. Die SFH bedauert, dass die Vorentwürfe der Verordnungen keine spezifischen institutionellen Regelungen und klaren Verfahrensvorschriften zur Umsetzung der Grundrechtsschutznormen der Frontex-Verordnung enthalten. Es fehlen nach Auffassung der SFH Bestimmungen zum Ablauf des Beschwerdeverfahrens in der Schweiz, eröffnet gegen Schweizer Personal in Bezug auf einen Einsatz im Ausland, und zur Verbindlichkeit der Erkenntnisse der Rückkehrbeobachtenden bei Rückkehraktionen unter der Ägide der Schweiz. Entsprechende Bestimmungen wären wichtig, um sicherzustellen, dass beim europäischen Grenzschutz mit Übernahme der neuen Frontex-Verordnung den Rechten und Bedürfnissen der Betroffenen ausreichend Rechnung getragen wird.