

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Staatssekretariat für Migration

Zürich, 30. November 2017

FIZ STELLUNGNAHME ZUR UMSETZUNG DER VORLAGE ZUR BESCHLEUNIGUNG DER ASYLVERFAHREN (NEUSTRUKTURIERUNG DES ASYLBEREICHS)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung bezüglich der Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs).

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration beschäftigt sich seit über 30 Jahren mit dem Thema Frauenmigration und Frauenhandel. Seit 2004 führt die FIZ ein spezialisiertes Opferschutz- und Betreuungsprogramm für Opfer von Frauenhandel: FIZ Makasi.

Die FIZ ist von insgesamt 10 Kantonen mit dem Opferschutz von Betroffenen von Frauenhandel mandatiert, hat Einsitz im Steuerungsorgan der Koordinationsstelle Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) des Bundes, arbeitet in vielen Kantonen an Runden Tischen gegen Menschenhandel mit, entwickelt Kooperationsmechanismen, wirkt an der Aus- und Weiterbildung von Vertretern von Behörden wie der Polizei, der Migrationsämter und anderer Fachleute mit und wird bezüglich ihrer Kernthemen auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene als Expertin beigezogen.

Die Zahl von Betroffenen von Menschenhandel im Asylbereich, mit welchen die FIZ in Kontakt tritt und/oder welche der FIZ zur Kenntnis gebracht werden, steigt in den letzten Jahren stetig an. Entsprechend beschäftigt sich die FIZ zunehmend mit dem Thema Menschenhandel und Asyl:

- Teilnahme am Evaluationsverfahren der Schweiz durch GRETA¹ bezüglich ihrer Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel (EKMH), u.a. mittels alternativem NGO-Bericht.
- Mitglied der Arbeitsgruppe des SEM „Asylverfahren und Menschenhandel“, welche aufgrund der Aktion 19 des Nationalen Aktionsplanes gegen Menschenhandel 2017-2020² eingesetzt wurde und sich mit der Sicherstellung der Identifikation von Menschenhandelsopfern sowie der Gewährleistung der Opferhilfe im Asylverfahren (inkl. Dublin) beschäftigt.
- Schulung und Sensibilisierung von AkteurInnen und MitarbeiterInnen im Asylbereich
- Organisation der Fachtagung „*Frauenhandel in europäischen Grossstädten. Good Practices im Kontext von nigerianischem Frauenhandel*“, 2016, Zürich.
- Organisation der Tagung „*Der Umgang mit Menschenhandel im Asyl: die Praxis der Schweiz auf dem Prüfstand*“ gemeinsam mit Astrée, CSP Genf und Antenna MayDay, 20.3.2017, Bern.
- Projekt im Rahmen des Reformationsjubiläums „*Zugang zum Recht*“ in Zusammenarbeit mit der Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not, Bern (Zielklientel Asylsuchende).
- Beratung und Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel im Rahmen des FIZ Opferschutzprogramms (Makasi)³.

Die FIZ stützt sich bei ihrer vorliegenden Stellungnahme auf langjährige Erfahrungen in den Bereichen Menschenhandel und Opferschutz und auf ihr Wissen um die Schwierigkeiten diesbezüglich im Asylbereich.

Einleitung

Die FIZ begrüsst die Neustrukturierung des Asylbereichs grundsätzlich und sieht diese als Chance, um vorhandene Regelungen und Praktiken auf ihre Kompatibilität mit internationalen Standards

¹ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, das Überwachungsgremium des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel vom 16.05.2005, für die Schweiz in Kraft getreten am 01.04.2013 (SR 0.311.543).

² Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017-2020, EJPD/KSMM, 30.11.2017 (abrufbar unter: <https://www.ksmm.admin.ch/dam/data/fedpol/aktuell/news/2017/2017-04-13/nap-2017-2020-d.pdf>).

³ Vgl. auch: FIZ Rundbrief 59, Ausgebeutet. Traumatisiert. Ausgeschafft., November 2016 (abrufbar unter: https://www.fiz-info.ch/images/content/FIZ%20Downloads_Deutsch/Downloads_Publikationen/Magazin%20und%20Rundbriefe/Rundbriefe/Rundbrief%2059:%20Ausgebeutet.%20Traumatisiert.%20Ausgeschafft%20.pdf sowie FIZ Jahresbericht 2016, S. 6 ff. (abrufbar unter: https://www.fiz-info.ch/images/content/FIZ%20Downloads_Deutsch/Downloads_Publikationen/Jahresberichte/FIZ%20Jahresbericht%202016.pdf).

zum Schutz und zur Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel zu überprüfen. Im Rahmen seiner Empfehlungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs ruft auch das UNHCR das Ziel der 2016 vom Schweizer Volk angenommenen Asylrevision in Erinnerung: das Asylverfahren soll fairer und effizienter gestaltet werden.⁴

Die FIZ unterstützt sowohl die Stellungnahme zur Neustrukturierung des Asylbereichs von TERRE DES FEMMES Schweiz⁵ sowie beide Stellungnahmen hierzu der Schweizerischen Flüchtlingshilfe⁶. Weiter unterstützen wir die Empfehlungen der Eidgenössischen Migrationskommission EKM zur Neustrukturierung des Asylbereichs⁷ und die UNHCR-Empfehlungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs bzgl. Die Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren.⁸

Betroffene von Menschenhandel gelten als Personen mit besonderen Bedürfnissen.⁹ Besondere Bedürfnisse und damit einhergehende Rechte müssen während des gesamten Verfahrens und im Hinblick auf alle asylrelevanten Aspekte, insbesondere aber in Bezug auf Identifizierung, Unterbringung und Zugang zu spezialisierter opferschutzrechtlicher Unterstützung und Schutz, berücksichtigt werden. Dabei wirkt sich erfahrungsgemäss gerade die Beschleunigung des Verfahrens, der dadurch wachsende Druck und Stress, kontraproduktiv aus – der Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsvertretung alleine vermag dies nicht aufzuheben.

In unserer Stellungnahme konzentrieren wir uns als spezialisierte Fachstelle auf die besonderen Bedürfnisse von Betroffenen von Menschenhandel. Folgende Aspekte sind im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereiches zu beachten:

⁴ UNHCR Büro für die Schweiz und Lichtenstein, Neustrukturierung des Asylbereichs, UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren, August 2017 (abrufbar unter: http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/08/CH_UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-von-Asylsuchenden-in-Bundesasylzentren.pdf), S. 4.

⁵ Stellungnahme TERRE DES FEMMES Schweiz zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs).

⁶ SFH Stellungnahme zur Neustrukturierung des Asylbereichs – Änderungen der Asylverordnung 1 vom 27.11.17 und SFH Stellungnahme zur Neustrukturierung des Asylbereichs – Änderungen der AsylV2, AsylV3 und VVWAL vom 27.11.17 (abrufbar unter: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/stellungnahmen.html>).

⁷ EKM, Neustrukturierung des Asylbereichs. Empfehlungen der Eidgenössischen Migrationskommission EKM, 26. September 2017 (abrufbar unter: https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empf_neustrukturierung_asyl_d.pdf).

⁸ UNHCR-Empfehlungen, vgl. FN 3.

⁹ UNHCR-Empfehlungen, S. 30, im weiteren Sinne ebenfalls EKM-Empfehlungen, S.8.

Berücksichtigung internationalen Rechts

Bei der Ausgestaltung des gesamten Asylverfahrens und dessen Durchführung, der Planung der Zentren, der Zuteilung an Kantone und auch der Unterbringungen von asylsuchenden Betroffenen von Menschenhandel sind die entsprechenden internationalen, für die Schweiz geltenden Bestimmungen und Standards zwingend umzusetzen. Im Kontext von Menschenhandel sind insbesondere das Palermo-Protokoll¹⁰ sowie die Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel¹¹ und die Europäische Menschenrechtskonvention¹² massgebend.

Ebenfalls relevante Vorgaben bezüglich Schutz und Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel enthalten der GRETA-Bericht und die Empfehlungen zur Schweiz¹³, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Empfehlungen des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW¹⁴)¹⁵ sowie weitere UN-Menschenrechtsinstrumente.

Die FIZ fordert, dass internationale Verpflichtungen und Standards auch im Asylbereich respektiert und umgesetzt werden.

Erkennung und Identifizierung von besonderen Bedürfnissen

Asylbehörden müssen proaktiv dazu beitragen, dass besondere Bedürfnisse von asylsuchenden Personen so früh wie möglich erkannt und die damit verbundenen Rechte respektiert werden.. Art. 10 EKMH etabliert explizit eine Identifizierungspflicht der Staaten gegenüber Menschenhandelsop-

¹⁰ Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15.11.2000, für die Schweiz in Kraft getreten am 26.11.2006 (SR 0.311.542).

¹¹ Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel vom 16.05.2005, für die Schweiz in Kraft getreten am 01.04.2013 (SR 0.311.543).

¹²EMRK, Konvention des Europarates zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950, für die Schweiz in Kraft getreten am 28.11.1974 (SR 0.101).

¹³ Report concerning the implementation of the council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland, 14.10.2015, GERTA(2015)18 (abrufbar unter: <https://rm.coe.int/168063cab6>) und Recommendation CP(2015)13 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland, 30.11.2015 (abrufbar unter: <https://rm.coe.int/168063cab4>).

¹⁴ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

¹⁵ Vgl. Etwa Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Switzerland, CEDAW/C/CHE/CO/4-5 and Corr.1, § 28-29 (abrufbar unter: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/CHE/CEDAW_C_CHE_CO_4-5_Corr-1_28260_E.pdf).

fern. Nur wenn bei Verdacht auf Menschenhandel entsprechend gehandelt wird, können Betroffene von Menschenhandel die in Kapitel III EKMH garantierten Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen sowie ihre Rechte tatsächlich in Anspruch nehmen.

- Um Personen mit besonderen Bedürfnissen im Asylbereich, einschliesslich Betroffener von Menschenhandel, adäquat schützen und unterstützen zu können, muss eine systematische Identifizierung stattfinden.
- Die Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel bedingt häufig detaillierte Abklärungen – auch mit spezialisierten Opferschutzorganisationen.¹⁶
- Um den besonderen Bedürfnissen und damit verbundenen Rechten gerecht zu werden, braucht es ein an die Erkennung und Identifizierung anknüpfendes Folgeszenario. Dieses muss eine adäquate Unterbringung, spezialisierte Beratung, spezialisierte medizinische und psychologische Versorgung sowie den notwendigen Schutz umfassen. Betroffene sind mit entsprechenden spezialisierten Organisationen zu vernetzen.¹⁷

Die FIZ fordert, dass die Erkennung und Identifizierung von möglichen Betroffenen von Menschenhandel proaktiv, möglichst früh und in systematischer Art und Weise erfolgt. Spezialisierte Opferberatungsstellen sind für die Identifizierung, den Schutz und die Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel beizuziehen und ihre Aufwände hierfür zu entschädigen.

Sensibilisierung und Schulung von Behörden, am Verfahren beteiligten Personal und Betreuungspersonal

Der Grundsatzentscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Juli 2017 hält fest: *«Um die Vertragsstaaten in die Lage zu versetzen, Menschenhandelsopfer als solche zu erkennen beziehungsweise zu identifizieren und diese anschliessend den staatlichen und nichtstaatlichen Stellen zuzuführen, welche ihnen die in der Konvention garantierten Rechte gewähren, verpflichtet die EKMH die Staaten dazu, ihre zuständigen Behörden mit Personen auszustatten, die für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, die Identifizierung als und Unterstützung der Opfer, einschliesslich Kindern, geschult und qualifiziert sind. [...] Als Zuständige Behörden gelten sämtliche staatlichen Stellen, welche mit Menschenhandelsopfern in Kontakt kommen können (Explanatory Report 2005, Ziff. 129) – mithin auch Asylbehörden»¹⁸.*

¹⁶ Council of Europe, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 16.5.2005, § 127 ff.

¹⁷ UNHCR-Empfehlungen, S. 39.

¹⁸ BVGE 2016/27, E. 6.1.

Es versteht sich von selbst, dass hier auch solche Stellen und Personen dazuzuzählen sind, die eigentlich staatliche Aufgaben wahrnehmen, wie etwa die Führung von Asylzentren oder das Personal, welches für die Betreuung, die Sicherheit und die Gesundheit der Asylsuchenden zuständig ist.¹⁹ Hierzu zählen etwa auch DolmetscherInnen, RechtsberaterInnen, RechtsvertreterInnen, medizinisches Personal (z.B. im Rahmen der Feststellung des medizinischen Sachverhaltes) oder RückkehrberaterInnen.

Die FIZ fordert, dass Behörden und alle weiteren Personen, die im Asylbereich auf kantonaler oder Bundesebene mit möglichen Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt kommen können, zu Menschenhandel, den besonderen Bedürfnissen und Rechten der Betroffenen sowie Handlungsszenarien regelmässig sensibilisiert und geschult werden.

Spezialisierter Schutz und Unterstützung

Ab dem ersten Verdacht, dass eine Person von Menschenhandel betroffen sein könnte, setzen verschiedene Schutz- und Unterstützungsmassnahmen ein. Grundsätzlich bestimmt Art. 12 EKM, dass Betroffene von Menschenhandel in ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung zu unterstützen sind. Weiter müssen Schutz und Sicherheit gewährleistet werden. Dies bedeutet gem. der EKM mindestens:

- Gewährleistung von Bedingungen, unter denen ihr Lebensunterhalt sichergestellt ist, durch Massnahmen wie angemessene und sichere Unterkunft sowie psychologische und materielle Hilfe; Zugang zu medizinischer Notversorgung;
- erforderlichenfalls Übersetzungs- und Dolmetschdienste;
- Beratung und Information, insbesondere über die ihnen zustehenden Rechte und zur Verfügung stehenden Dienste, in einer für sie verständlichen Sprache.

An dieser Stelle verweisen wir auf die Empfehlung 5 der EKM sowie die Stellungnahme von TERRE DES FEMMES Schweiz, S. 8. Um die Information über ihre Rechte und damit den Zugang zu Unterstützungsangeboten sicherzustellen, muss auch mit spezialisierten Opferhilfeorganisationen zusammengearbeitet werden, bzw. sollten Betroffene von Menschenhandel staatlichen und nichtstaatlichen Stellen zugeführt werden, welche ihnen die in der Konvention garantierten Rechte gewähren.²⁰

- Zugang zum Bildungswesen für Kinder

¹⁹ Vgl. auch Stellungnahme TERRE DES FEMMES, S. 4, EKM-Empfehlungen, S. 3 f. sowie UNHCR-Empfehlungen, S. 30 f.

²⁰ Vgl. auch BVGE 2016/27 E. 6.1. und Art. 12 Abs. 5 EKM.

- Eine ausgestaltete Erholungs- und Bedenkzeit (Art. 13 EKM), während welcher oben aufgeführte Massnahmen zu ergreifen und zudem sowohl das Asyl-, als auch das Dublin-Verfahren stillstehen.

Um den Schutz und Unterstützung sicherzustellen, müssen Abläufe, Zuständigkeiten und Kooperationen geklärt und festgelegt werden. Von grösster Wichtigkeit ist die Zusammenarbeit mit spezialisierten Organisationen, wie dies auch vom UNHCR empfohlen wird.²¹ Spezialisierten Fachstellen müssen ausreichendes Personal und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen, um sowohl ihre Beratungsarbeit als auch Vernetzungs- und Schulungsaufgaben erfüllen zu können.

Die FIZ fordert, dass die besonderen Opfer- und Schutzrechte von möglichen Betroffenen von Menschenhandel im Asylbereich ab Verdacht respektiert und sichergestellt werden. Es müssen Schweizweit einheitliche Standards bezüglich Opferunterstützung und -schutz im Asylbereich etabliert und sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene umgesetzt und überprüft werden.

Dies bedeutet zudem, dass spezialisierte Opferberatungsstellen proaktiv beigezogen und mit ihnen zusammengearbeitet wird. Hierfür müssen Kooperationsmechanismen installiert werden. Es sind genügend Ressourcen dafür vorzusehen.

Adäquate Unterbringung

Die FIZ schliesst sich dem UNHCR an, welches fordert, dass *«bei der Ausstattung der Bundeszentren darauf zu achten ist, dass besondere Bedürfnisse berücksichtigt und wo nötig separate Trakte für Betroffene eingerichtet werden oder die Möglichkeit der Unterbringung ausserhalb der Bundesasylzentren sicherzustellen»*²².

Risiken von Gefährdung durch die Täterschaft oder Re-Traumatisierung sind mit einer entsprechenden Unterbringung und Betreuung vorzubeugen. Auch hierfür müssen spezialisierte Organisationen beigezogen und finanziert werden und Behörden und Betreuungspersonal entsprechend sensibilisiert werden.

²¹ UNHCR-Empfehlungen, S. 39.

²² UNHCR-Empfehlungen, S. 39.

Die FIZ fordert, dass bei der Zuteilung sowie der Ausgestaltung der Unterkunft von potentiellen Betroffenen von Menschenhandel deren besonderen Bedürfnissen angemessen Rechnung getragen wird.

Die Unterbringung in spezialisierten Opferschutzplätzen ausserhalb der Asylinfrastrukturen muss möglich sein und finanziert werden.

Dublin, Repatriierung und Rückführung von Betroffenen von Menschenhandel

Besteht Verdacht auf Menschenhandel, so sollte von der Fortführung des Dublin-Verfahrens abgesehen und das Asylverfahren im Rahmen eines Selbsteintritts von der Schweiz selbst anhand genommen werden. In diesem Sinne stellte auch GRETA fest, dass die Praxis der Schweiz, nach welcher Dublin-Überstellungen sogar durchgeführt werden, wenn in der Schweiz ein Strafverfahren eingeleitet wurde (es also Hinweise gibt, dass die Ausbeutung mit grosser Wahrscheinlichkeit (auch) in der Schweiz stattgefunden hat), mit den Verpflichtungen der Konvention nicht vereinbar sei.²³

In jedem Fall muss auch bei Anwendung des Dublin-Verfahrens im Rahmen des Rechtlichen Gehörs insbesondere das Risiko von Re-Trafficking oder Vergeltungsmassnahmen der Täterschaft im Dublin-Erstland abgeklärt werden und gegebenenfalls von einer Überstellung abgesehen werden.

Bei Überstellungen, Repatriierungen oder Rückführungen von Betroffenen von Menschenhandel müssen die Vorgaben von Art. 16 EKMH beachtet werden. Grundsätzlich müssen die Rechte, die Würde und die Sicherheit der Person jederzeit garantiert werden, und die Überstellung, Repatriierung oder Rückführung sollte möglichst freiwillig erfolgen. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass sowohl Schutz und adäquate Unterstützung auch im Dublin- oder Herkunftsland den Bedürfnissen entsprechend sichergestellt sind.

Auch hier ist eine Zusammenarbeit mit spezialisierten Beratungsstellen und entsprechende Verknüpfungen und Koordination in den entsprechenden Ländern wichtig.

Die FIZ fordert, dass die Schweiz selbst auf Asylgesuche eintritt, wenn der Verdacht besteht, dass es sich bei dem/der Asylsuchenden um eine/n mögliche/n Betroffene/n von Menschenhandel handelt. Wird dennoch nicht von einer Dublin-Überstellung abgesehen, so müssen mögliche Wegweisungshindernisse auf Einzelfallebene, insbesondere auch die Gefahr von Re-Trafficking und Vergeltungsakte durch die Täterschaft im Dublin-Erstland sorgfältig abgeklärt werden.

²³ GRETA-Report, § 123.

Wird ein/e Betroffene/r von Menschenhandel überstellt, repatriert oder rückgeführt, so sind die Vorgaben von Art. 16 EKMH zu beachten – Rechte, Würde und Sicherheit der Person sind jederzeit gebührend zu berücksichtigen.

Die Vernetzung mit spezialisierten Opferhilfestellen vor Ort muss sichergestellt werden.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



EVA ANDONIE

DR. IUR., MITARBEITERIN ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

FIZ FACHSTELLE FRAUENHANDEL UND FRAUENMIGRATION