

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration

Zürich, 23. April 2018

FIZ Stellungnahme zur Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (EJPD-VO)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit im Rahmen der Anhörung zur Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen Stellung nehmen zu können.

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).
- FIZ-Publikationen zum Thema.
- 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.

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).

Zusammenfassung

Internationale, für die Schweiz geltenden Bestimmungen und Standards zum Schutz und der Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel sind zwingend umzusetzen:

Betroffene von Menschenhandel gelten als besonders verletzte Personen mit besonderen Bedürfnissen, welchen insbesondere im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 sowie Art. 6 EJPD-VO Rechnung zu tragen ist.

Um die Erkennung und Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel sicherzustellen und den spezialisierten Opferschutz zu gewährleisten, müssen Behörden sowie Personen, welche eigentlich staatliche Aufgaben wahrnehmen, wie etwa die Führung von Asylzentren oder das Personal, welches für die Betreuung, die Sicherheit und die Gesundheit von Asylsuchenden zuständig ist, **systematisch** zu Menschenhandel, den besonderen Bedürfnissen und Rechten der Betroffenen sowie Handlungsszenarien **sensibilisiert und geschult** werden müssen.

Es muss ein für den gesamten Asylbereich einheitlich und verbindlich **geltendes Dispositiv für Verdachtsfälle von Menschenhandel** festgelegt werden. Dieses muss zumindest Abläufe, Zuständigkeiten, den Einbezug spezialisierter Organisationen und die Finanzierung der notwendigen Massnahmen regeln und eine adäquate Unterbringung, spezialisierte Beratung, spezialisierte medizinische und psychologische Versorgung sowie den notwendigen Schutz umfassen.

Der spezialisierte Schutz und Unterstützung, sowie auch die adäquate Unterbringung müssen den internationalen, verbindlichen Vorgaben und Standards genügen. Kann dies in den Asylzentren nicht geleistet werden, so muss der Zugang extern, bzw. über Dritte gewährleistet werden. **Die Unterbringung in spezialisierten Opferschutzplätzen ausserhalb der Asylinfrastrukturen muss möglich sein und finanziert werden.**

Art. 7 EJPD-VO muss den Zugang zu auf Menschenhandel spezialisierter Beratung **umgehend nach Verdacht und die Vernetzung Betroffene mit spezialisierten Organisationen garantieren**. Die gebieten nicht nur die internationalen Verpflichtungen, sondern auch die gem. Art. 4 Abs. 3 EJPD-VO zwingend zu berücksichtigen besonderen Bedürfnisse von «betreuungsbedürftigen Personen».

Im Asylwesen tätiges Gesundheitspersonal muss entsprechend zu Menschenhandel **sensibilisiert und geschult** werden. Zudem müssen auch hier **Abläufe, Zuständigkeiten, der Einbezug von spezialisierten Organisationen sowie die Finanzierung geklärt und verbindlich festgehalten** werden.

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 zum Schutz und zur Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel zu überprüfen und allenfalls zu modifizieren.

Betroffene von Menschenhandel gelten als besonders verletzte Personen mit besonderen Bedürfnissen.⁴ 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 Betreuung und Zugang zu spezialisierter opferschutzrechtlicher Unterstützung und Schutz**, berücksichtigt werden.

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-Protokoll⁵ sowie die Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel (EKMH)⁶ und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)⁷ massgebend. Ebenfalls relevante Vorgaben bezüglich Schutz und Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel enthalten der GRETA-Bericht und die Empfehlungen zur Schweiz⁸, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Empfehlungen des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW⁹)¹⁰ sowie weitere UN-Menschenrechtsinstrumente.

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.8.

⁵ 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).

⁶ 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).

⁷EMRK, 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).

⁸ Report concerning the implementation of the council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland, 14.10.2015, GRETA(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>).

⁹ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

¹⁰ 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).

Die FIZ unterstützt die Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) zur Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen¹¹. Als spezialisierte Fachstelle konzentriert sie sich im Folgenden auf die besonderen Bedürfnisse von Betroffenen von Menschenhandel. Unsere Stellungnahme äussert sich zu den für uns wichtigsten Punkten. Nicht aufgegriffene Aspekte bleiben vorbehalten und sind nicht als Zustimmung zu werten.

Unterbringung und Betreuung (Art. 4)

Betroffene von Menschenhandel zählen, wie vorgängig dargelegt, zu den besonders verletzlichen Personen mit besonderen Bedürfnissen. Sie sind deshalb ab Verdacht zu jenen betreuungsbedürftigen Personen zu zählen, deren Bedürfnisse gem. Art. 4 Abs. 3 EJPD-VO im Rahmen der Unterbringung und Betreuung zwingend zu berücksichtigen sind. Die FIZ begrüsst diese Verbindlichkeitserklärung grundsätzlich, ist aber wie die SFH der Ansicht, dass der Begriff «besonders verletzliche Personen» zutreffender, inklusiver und deshalb vorzuziehen ist. Insbesondere auch Frauen, Familien und LGBTI-Personen müssen vom gewählten Begriff ebenfalls umfasst werden.

a) Sensibilisierung und Erkennung von Menschenhandel

Um Personen mit besonderen Bedürfnissen im Asylbereich, einschliesslich Betroffener von Menschenhandel, adäquat schützen und unterstützen zu können, müssen diese erst erkannt werden. Art. 10 EKMH etabliert sogar explizit eine **Identifizierungspflicht** der Schweiz gegenüber Menschenhandelsopfern.

Dies bedeutet zum einen, dass Behörden sowie Personen, welche eigentlich staatliche Aufgaben wahrnehmen, wie etwa die Führung von Asylzentren oder das Personal, welches für die Betreuung, die Sicherheit und die Gesundheit von Asylsuchenden zuständig ist, **systematisch** zu Menschenhandel, den besonderen Bedürfnissen und Rechten der Betroffenen sowie Handlungsszenarien **sensibilisiert und geschult** werden müssen.

b) Verbindliches Dispositiv und Einbezug von spezialisierten Organisationen

Weiter können Betroffene von Menschenhandel, die in Kapitel III EKMH garantierten Schutz- und Unterstützungsmassnahmen sowie ihre Rechte nur dann tatsächlich in Anspruch nehmen, wenn bei

¹¹ Position der SFH zur Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen, 27.3.2018 {Entwurf} (abrufbar unter: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/stellungnahmen/180327-stn-sfh-ejpd-vo.pdf>).

Verdacht auf Menschenhandel entsprechend gehandelt wird. Es braucht ein **verbindliches Dispositiv**, welches zumindest Abläufe, Zuständigkeiten, den Einbezug spezialisierter Organisationen und die Finanzierung der notwendigen Massnahmen regelt. Das so festgelegte Handlungsszenario muss mindestens eine adäquate Unterbringung, spezialisierte Beratung, spezialisierte medizinische und psychologische Versorgung sowie den notwendigen Schutz umfassen. Von grösster Wichtigkeit ist die Zusammenarbeit mit spezialisierten Organisationen, wie dies auch vom UNHCR empfohlen wird: Betroffene sind mit entsprechenden spezialisierten Organisationen zu vernetzen.¹²

c) Spezialisierter Schutz und Unterstützung, adäquate Unterbringung

Ab dem ersten Verdacht, dass eine Person von Menschenhandel betroffen sein könnte, setzen verschiedene Schutz- und Unterstützungsmassnahmen ein. Grundsätzlich bestimmt Art. 12 EKMh, 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 EKMh 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.
- 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.¹³
- Zugang zum Bildungswesen für Kinder

Kann dieser spezielle Schutz nicht in den Asylzentren geleistet werden, so muss der Zugang extern, bzw. über Dritte gewährleistet werden. Gem. Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 3 EJPd-VO¹⁴ muss nach anderen Unterbringungsmöglichkeiten gesucht werden, bzw. ein Transfer in den Kanton erfolgen, wenn den besonderen Bedürfnissen der betroffenen Personen in den Unterbringungsstrukturen nicht genügend Rechnung getragen werden kann. Was dies konkret bedeutet, und welche Anforderungen an die Betreuung, Unterbringung und den Schutz der Betroffenen von Menschenhandel zu stellen sind, muss verbindlich bestimmt werden.

¹² UNHCR-Empfehlungen, S. 39.

¹³ Vgl. auch BVGE 2016/27 E. 6.1. und Art. 12 Abs. 5 EKMh.

¹⁴ Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung). Totalrevision. Erläuterungen, Februar 2018, S. 4.

Das UNHCR bspw. empfiehlt, «*bei der Ausstattung der Bundeszentren darauf zu achten, dass besondere Bedürfnisse berücksichtigt und wo nötig separate Trakte für Betroffene eingerichtet werden oder die Möglichkeit der Unterbringung ausserhalb der Bundesasylzentren sicherzustellen*»¹⁵.

Risiken der 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 sowie Betreuungspersonal entsprechend sensibilisiert werden. **Die Unterbringung in spezialisierten Opferschutzplätzen ausserhalb der Asylinfrastrukturen muss möglich sein und finanziert werden.**

Weiter müssen **Art. 16 und 22 EJPD-VO** insoweit angepasst werden, als dass die spezialisierte externe Unterbringung und Beratung tatsächlich auch wahrgenommen werden können. Grundsätzlich schliesst sich die FIZ in diesem Punkt der Position der SFH an und plädiert für ein offeneres, humaneres Unterbringungsmodell, in welchem der Sicherheit IM Zentrum und FÜR die Asylsuchenden Rechnung getragen wird.¹⁶ Haftähnliche Bedingungen können insbesondere auch für besonders verletzte Personen und so auch für Betroffene von Menschenhandel problematisch sein.

Zugang zur Gesundheitsversorgung (Art. 7)

Betroffene von Menschenhandel sind meist schwer traumatisiert und brauchen Zeit sowie spezialisierten Schutz und Unterstützung, um sich erholen und stabilisieren zu können. Dies ist auch Voraussetzung, um Rechte wahrnehmen, informierte, bewusste Entscheidungen treffen und im Rahmen der Asylbefragungen kohärente Aussagen machen zu können.

Gem. Art. 12 Abs. 1 EKM haben Betroffene von Menschenhandel u.a. Anspruch auf psychologische Hilfe und medizinische Notversorgung – Ziel ist es, sie in ihrer körperlichen, psychologischen und sozialen Erholung zu unterstützen.

Dem muss im Rahmen von Art. 7 EJPD-VO Rechnung getragen werden. Um den Bedürfnissen und Rechten von Betroffenen von Menschenhandel Rechnung tragen zu können, müssen diese **umgehend nach Verdacht mit spezialisierten Opferberatungsstellen in Kontakt gebracht werden und spezialisierter psychologischer und medizinischer Versorgung zugeführt werden.**

Partnerärzte im Rahmen von Gatekeeping-Modellen sowie allgemein im Asylwesen tätiges Gesundheitspersonal muss entsprechend zu Menschenhandel **sensibilisiert und geschult** werden. Zudem müssen auch hier **Abläufe, Zuständigkeiten, der Einbezug von spezialisierten Organisationen sowie die Finanzierung geklärt und verbindlich festgehalten** werden.

¹⁵ UNHCR-Empfehlungen, S. 39.

¹⁶ Vgl. Position SFH, S. 3 und 4.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



EVA ANDONIE

DR. IUR., MITARBEITERIN ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

FIZ FACHSTELLE FRAUENHANDEL UND FRAUENMIGRATION