



CH-3003 Bern
NKVF

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

E-Mail vernehmllassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 14. November 2024

Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des EU-Migrations- und Asylpaktes insbesondere der Verordnung (Überprüfungsverordnung)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) dankt für die Möglichkeit, zur Vorlage über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU bezüglich der Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, 2024/1359, 2024/1349, 2024/1358 und 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin-/Eurodac-Besitzstands) Stellung nehmen zu können.

Die EU-Verordnung 2024/1356 (Überprüfungsverordnung) sieht in Artikel 10 die Schaffung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus vor, der die Einhaltung der Menschenrechte und des Völkerrechts im Rahmen des Überprüfungsverfahrens sicherstellen soll. Nach dem Vorentwurf des Bundesrates soll diese Regelung ins Asylgesetz¹ sowie ins Ausländer- und Integrationsgesetz² übernommen werden. Die vorliegende Stellungnahme der NKVF beschränkt sich auf diese Bestimmung.³

Mit dem Überprüfungsverfahren sind erhebliche Einschränkungen verschiedener Menschenrechte von Schutzsuchenden verbunden, einschliesslich von Familien mit Kindern. Für eine effektiven Menschen- und Grundrechtsschutz ist es daher von zentraler Bedeutung, dass ein unabhängiger Überwachungsmechanismus geschaffen wird. Die Schweiz ist aufgrund ihrer humanitären Tradition, ihrer Menschenrechtsaussens- und -innenpolitik sowie aufgrund von Artikel 10 der EU-Verordnung 2024/1356 verpflichtet, der menschenrechtlichen Überwachung des Überprüfungsverfahrens hohe Priorität einzuräumen, und diese so auszustalten, dass die Rechte der Betroffenen wirksam geschützt, respektiert und

¹ Art. 21b Vorentwurf (VE) Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylIG), SR 142.31.

² Art. 9d VE Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG), SR 142.20, verweist auf Art. 21b VE AsylG.

³ Die fehlende Erwähnung gewisser Artikel in dieser Stellungnahme kann nicht als Zustimmung gewertet werden.



gewährleistet werden. Das übergeordnete Kinderinteresse⁴ muss dabei stets im Mittelpunkt aller Kinder betreffenden Entscheidungen stehen.

Zwischen dem neu zu schaffenden Überwachungsmechanismus⁵ und dem gesetzlichen Mandat der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)⁶ gibt es weitreichende und bedeutende Überschneidungen. Schutzsuchende Personen können während des Überprüfungsverfahrens für maximal drei bzw. sieben Tage festgehalten werden.⁷ Die NKVF hat die gesetzlich verankerte Aufgabe, regelmässig die Situation von Personen in Freiheitsentzug zu überprüfen und entsprechende Orte zu besuchen.⁸ Dabei definieren das Bundesgesetz über die NKVF und das Fakultativprotokoll zur UNO-Antifolterkonvention den Begriff des Freiheitsentzuges als die von einer Behörde angeordnete oder zumindest geduldete Unterbringung einer Person in einer Einrichtung, «die sie nicht nach Belieben verlassen darf».⁹ Für die NKVF ist somit unbestritten, dass sie für alle Situationen des Freiheitsentzuges – einschliesslich bei der Festhaltung im Rahmen des Überprüfungsverfahrens – für das Monitoring in der Schweiz zuständig ist.

Unangekündigte Kontrollen, der Zugang zu Orten des Freiheitsentzugs sowie zu Informationen und Dokumenten über Personen im Freiheitsentzug und die Erarbeitung von Empfehlungen an Behörden¹⁰ entsprechen den im Bundesgesetz über die NKVF¹¹ festgelegten Aufgaben. Die NKVF verfügt über eine entsprechende langjährige, gefestigte und anerkannte Expertise in den Bereichen Monitoring, menschenrechtliche Standards sowie Berichterstattung.

Artikel 10 der Verordnung (EU) 2024/1356 sieht denn auch vor, dass nationale Präventivmechanismen gemäss dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter (OPCAT)¹² am Überwachungsmechanismus beteiligt sind.¹³ Nach dem Vorentwurf bezeichnet der Bundesrat die zuständige Stelle und der erläuternde Bericht erwähnt ausdrücklich die NKVF.¹⁴

Die Aufgaben des unabhängigen Überwachungsmechanismus im Rahmen des Überprüfungsverfahrens sind allerdings sehr umfassend und teilweise offen bzw. weit definiert und gehen über das gesetzliche Mandat der NKVF hinaus. Die Kontrollen erstrecken sich auf

⁴ Art. 3 Abs. 1 UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UNO-KRK), SR 0.107.

⁵ Art. 10 EU-Verordnung 2024/1356.

⁶ Art. 1-3 Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG NKVF), SR 150.1

⁷ Das Überprüfungsverfahren (Screening) greift, wenn Personen aus Drittstaaten ohne Erfüllung der Einreisevoraussetzungen die Schengen-Aussengrenzen überschreiten oder überschritten haben. Verletzen sie dabei ihre Mitwirkungspflicht, oder besteht die Befürchtung, dass sie verschwinden oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz gefährden, können sie während höchstens drei (Überprüfungsverfahren innerhalb der Schweiz) oder sieben Tagen (Überprüfungsverfahren an Schengen-Aussengrenzen, d.h. Flughäfen) festgehalten werden.

⁸ Art. 2 BG NKVF.

⁹ Art. 3 BG NKVF und Art. 4 Abs. 2 Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT), SR 0.105.1.

¹⁰ Art. 10 Abs. 2 EU-Verordnung 2024/1356.

¹¹ Art. 2 BG NKVF.

¹² Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, SR 0.105.1.

¹³ Art. 10 Abs. 2 EU-Verordnung 2024/1356.

¹⁴ Art. 21b Abs. 2 VE AsylG. Siehe Schweizerische Eidgenossenschaft, 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), Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. August 2024, S. 208.



«alle Tätigkeiten der Mitgliedstaaten zur Durchführung dieser Verordnung»¹⁵ und betreffen somit auch Personen im Überprüfungsverfahren, die nicht festgehalten werden. Der Mechanismus muss überprüfen, dass die Behörden beim Screening das Refoulement-Verbot beachten, den Zugang zum Asylverfahren gewährleisten und besonders schutzbedürftige Personen identifizieren. Darüber hinaus muss mit dem Überwachungsmechanismus sichergestellt werden, dass fundierte Anschuldigungen von Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Überprüfung untersucht und, falls nötig, Ermittlungen eingeleitet werden.¹⁶

Der im Rahmen der Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac- bzw. Schengen-Besitzstandes neu zu schaffende Überwachungsmechanismus überschneidet sich klar mit dem gesetzlichen Mandat der NKVF. Die NKVF ist bereit und interessiert, diejenigen Aufgaben, die von ihnen im Bundesgesetz über die NKVF abgedeckt sind, zu übernehmen und auszuüben.¹⁷ Im Hinblick auf die Wahrnehmung der weiteren dem Überwachungsmechanismus zukommenden Aufgaben ist die NKVF offen für eine Zusammenarbeit mit anderen unabhängigen Stellen. Die EU-Verordnung 2024/1356 (Überprüfungsverordnung) sieht denn auch in Art. 10 Abs. 2 lit. b vor, dass sich nationale Menschenrechtsinstitutionen, einschliesslich des Nationalen Präventivmechanismus gemäss OPCAT, am Überwachungsmechanismus beteiligen. Dieser Mechanismus kann auch relevante internationale und nichtstaatliche Organisationen sowie öffentliche Stellen einbeziehen, die unabhängig von den Behörden sind, die die Überprüfung durchführen.

Die NKVF ruft in Erinnerung, dass es sich beim neu zu schaffenden Überwachungsmechanismus im Rahmendes Überprüfungsverfahrens um eine Überprüfung der menschen- und grundrechtlichen Situation vulnerabler Personen handelt. Sie erachtet die Sicherstellung folgender Aspekte als entscheidend für eine wirksame Überwachung und einen effektiven Menschen- und Grundrechtsschutz:

- Der Überwachungsmechanismus muss unabhängig agieren können, um wirksam und effektiv zu sein.
- Die Arbeit des Überwachungsmechanismus muss sich auf das «*Do No Harm*»-Prinzip sowie die einschlägigen menschenrechtlichen Standards, insbesondere auf das übergeordnete Kindsinteresse stützen.
- Es braucht fachliche Expertise sowie Kenntnisse in den Bereichen Monitoring und Menschenrechte, um die Qualität und Effektivität der Überwachung zu gewährleisten.
- Der Überwachungsmechanismus muss über mit genügenden finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet werden, um die Qualität, Effektivität und Unabhängigkeit des Überwachungsmechanismus sicherzustellen.¹⁸

¹⁵ Art. 10 Abs. 2 EU-Verordnung 2024/1356.

¹⁶ Art. 10 Abs. 2 lit. b EU-Verordnung 2024/1356. Art. 21b VE AsylG nimmt diese Bestimmung nicht ausdrücklich auf.

¹⁷ Art. 2 BG NKVF.

¹⁸ Art. 10 Abs. 4 EU-Verordnung 2024/1356.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF
Commission nationale de prévention de la torture CNPT
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura CNPT
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura NCPT
National Commission for the Prevention of Torture NCPT

Freundliche Grüsse

Für die Kommission:

Martina Caroni
Präsidentin