



CH-3003 Bern
NKVF

Staatssekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
Email: hanspeter.blum@sem.admin.ch und gael.buchs@sem.admin.ch

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: NKVF

Bern, den 26. April 2017

Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend den Verordnungsentwurf des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich (EJPD Verordnung oder EJPD Vo).

Die Kommission begrüsst, dass das Verfahren zur Anordnung von Disziplinar massnahmen in Unterkünften des Bundes neu auf Verordnungsstufe geregelt wird. Sie äussert sich im Folgenden zu einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs, welcher aus ihrer Sicht eines Kommentars bedürfen:

Zu Artikel 16d - Disziplinar massnahmen

Abs. 1

Die Kommission begrüsst die Regelung des Disziplinarwesens sowie dessen Verfahrens in der neuen EJPD Vo.

Hingegen regt die Kommission eine Auflistung der Disziplinar tatbestände bzw. der Pflichtverstösse sowie eine Konkretisierung des aus ihrer Sicht zu allgemein gefassten Begriffs der Gefährdung der Sicherheit und öffentlichen Ordnung an.

Diese Konkretisierung erweist sich vor dem Hintergrund der notwendigen Trennung von Sicherheits- und Schutzmassnahmen einerseits sowie von Disziplinar massnahmen andererseits als unerlässlich. **Die Kommission empfiehlt aus diesem Grund, die Anordnung von Schutz- bzw. Sicherheitsmassnahmen in einem separaten Abschnitt der Vo zu regeln.**



Sie weist zudem darauf hin, dass Sicherheits- und Schutzmassnahmen nur so lange aufrechtzuerhalten sind wie zwingend notwendig und regelmässig auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen sind.

Ausserdem stellte die Kommission anlässlich ihrer Besuche in den Bundesasylzentren sowie gemäss Stellungnahme des SEM¹ fest, dass eine spezifische rechtliche Grundlage für die Benutzung der Besinnungscontainer fehlt. **Die Kommission empfiehlt, in einem neu zu ergänzenden Abschnitt zu den Sicherheits- und Schutzmassnahmen die Nutzungsmodalitäten des Besinnungscontainers formell-rechtlich zu klären und sicherzustellen, dass dieser nicht zu disziplinarischen Zwecken eingesetzt wird.**²

Abs. 2

Die Kommission begrüsst, dass der Verordnungsentwurf die Zuständigkeiten zur Anordnung von Disziplinar-massnahmen klar festlegt (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 16e Disziplinarbehörde).

Abs. 3

Die Kommission ist der Ansicht, dass jeder Zentrumsausschluss, insbesondere während der Wintermonate mit dem Angebot einer Alternativunterkunft verbunden sein sollte.³

Abs. 4

Die Kommission teilt die Ansicht des SEM, wonach blossе Zurechtweisungen, welche keine Sanktionierungen zur Folge haben, nicht schriftlich verfügt werden müssen. Anders verhält es sich mit disziplinarischen Massnahmen nach Art. 16d Abs. 2 lit. b. – f., welche Rechte oder Pflichten der asylsuchenden Personen oder Schutzbedürftigen begründen, ändern oder aufheben und folglich nicht als blossе Zurechtweisungen ohne Verfügungscharakter angesehen werden können.⁴ Dies sowie die besondere Vulnerabilität der gesuchstellenden Personen und ihr Rechtsdurchsetzungsschutz sprechen für die Schriftlichkeit der angeordneten Sanktion. **Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission sämtliche disziplinarische Massnahmen schriftlich zu verfügen.**

Weiter sollte zwingend sichergestellt werden, dass die betroffene Person über die Gründe und die Dauer der Massnahme sowie über die möglichen Rechtsmittel in einer geeigneten Form und Sprache aufgeklärt wird. Schliesslich ist die betroffene Person anzuhören.⁵

¹ Vgl. Stellungnahme des Bundesamtes für Migration zum Bericht betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bundesasylzentren 2013, S. 5 abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2014/asylzentren/stellungnahme-bfm.pdf> (12.04.2017).

² In ihrem 2014 veröffentlichten Bericht empfahl die Kommission den Zweck und die Nutzung der Besinnungscontainer in einer formell rechtlichen Grundlage klar festzuhalten und darauf zu achten, dass der Besinnungscontainer nicht für disziplinarische Zwecke eingesetzt wird, vgl. NKVF11/2013, Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bundesasylzentren 2013, Ziff. 39 abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2014/asylzentren/bericht-bfm-d.pdf> (10.04.2017).

³ Vgl. Empfehlungen der EKR, Asylsuchende im öffentlichen Raum, Rechtsgutachten im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, Prof. Dr. iur. Regina Kiener und Dr. iur. Gabriela Medici, Februar 2017 abrufbar unter: <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/d107/1311.html> (20.04.2017).

⁴ Vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. a VwVG.

⁵ Vgl. United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), resolution 70/175 adopted by the General Assembly, 17 December 2015, A/RES/70/175, Rule 41 Ziff. 2 und 3.



Abs. 5

An dieser Stelle wird auf die oben dargelegten Ausführungen zu Abs. 4 verwiesen.

Abs. 6 neu

Die Kommission empfiehlt, in einem neu zu ergänzenden Abs. 6 festzuhalten, dass sämtliche Disziplinar massnahmen unter Angaben von Namen der anordnenden und betroffenen Person, Datum, Grund und Dauer in einem Register zu erfassen sind.⁶

Abs. 7 neu

Die Kommission regt an, in einem neu zu ergänzenden Abs. 7 vorzusehen, dass bei Anordnungen des Zentrumsausschlusses nach Abs. 2 lit. e stets auch die im Asylverfahren zuständige Rechtsvertretung und/oder eine Vertrauensperson benachrichtigt wird sowie für eine geeignete Übersetzung gesorgt wird.

Zu Artikel 16e Disziplinarbehörde

Die Kommission begrüsst, dass die Zuständigkeit für die Anordnung von Disziplinar massnahmen der Zentrumsleitung obliegt. Hingegen steht sie der Kompetenzübertragung an den Sicherheits- oder Betreuungsdienst aufgrund dessen Rolle als externer Dienstleistungserbringer kritisch gegenüber.

Zu Artikel 16f Disziplinarbeschwerde

Abs. 1

In Anbetracht der oben genannten Ausführungen⁷ erweist sich diese Bestimmung nach Ansicht der Kommission als widersprüchlich. Die Beschwerdemöglichkeit mittels Formular gilt es grundsätzlich zwar zu begrüessen. Diese setzt jedoch sowohl die mündliche Aufklärung der Asylsuchenden als auch die schriftliche Anordnung der Disziplinar massnahmen voraus. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, kann auch das hier eingeräumte Beschwerderecht nicht vollumfänglich wahrgenommen werden. Die Kommission weist darauf hin, dass die Asylsuchenden oder Schutzbedürftigen in einer geeigneten Form und Sprache über ihre Rechte (insbesondere Rechtsmittel) und Pflichten informiert werden sollten.

⁶ Vgl. NKVF 2/2012, Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes, S. 21 Ziff. 111, 180 abrufbar unter: https://www.nkvf.ad-min.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2012/evz_bund/121123_ber_evz.pdf (12.04.2017).

⁷ Vgl. Ausführungen zu Artikel 16d Abs. 4.



Zu Artikel 16h Verfahren und Fristen

Abs. 3

Beschwerdeinstanz ist nach Art. 16g die Leitung der Abteilung Empfangs- und Verfahrenszentren des SEM. Für Disziplinarbeschwerden gegen Verfügungen, die nicht in Anwendung von Artikel 16d Abs. 2 lit. f und Abs. 5 ergingen, sollte die Möglichkeit einer übergeordneten Beschwerdeinstanz geprüft werden.

Zusätzliche Bemerkungen und mögliche Ergänzungen

Artikel 3 Abnahme von Gegenständen

Im Rahmen ihrer Kontrollbesuche in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes⁸, sowie in den Bundesasylzentren⁹ stellte die Kommission regelmässig fest, dass den gesuchstellenden Personen die Mobiltelefone abgenommen wurden. Wenngleich für die Kommission nachvollziehbar ist, dass bestimmte Sicherheitsbedenken für eine solche Abnahme sprechen, steht sie dieser Praxis kritisch gegenüber. **Die Kommission ist der Ansicht, dass die gesuchstellenden Personen uneingeschränkten Kontakt zu ihren Angehörigen pflegen dürfen und empfiehlt, nach Wegen zu suchen, um einen möglichst uneingeschränkten Gebrauch des persönlichen Mobiltelefons vorzusehen und die Grundsätze in der Verordnung festzuhalten.**

Mit freundlichen Grüssen

Für die Kommission:

Alberto Achermann
Präsident der NKVF

⁸ Vgl. NKVF 2/2012, Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes.

⁹ Vgl. NKVF11/2013, Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bundesasylzentren 2013.