



Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen

Die Position der Eidgenössischen Migrationskommission EKM

Ausgehend von der Studie, die Roger Zetter im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission EKM zum Thema «Schutz» erstellt hat, empfahl die Kommission im Jahr 2014, die Ersatzmassnahme der vorläufige Aufnahme abzuschaffen und durch einen «komplementären Schutzstatus» zu ersetzen.¹

Kernpunkte eines «komplementären Schutzstatus»:

- Ein Gesuch soll im Rahmen des Asylverfahrens auch direkt gestellt werden können.
- Der Status soll aufgehoben werden, wenn die Gefährdung nicht mehr besteht; nach spätestens sechs Jahren sollte jedoch eine reguläre Aufenthaltsbewilligung erteilt werden.
- Danach sollen die gleichen Rechte gelten, wie beim Status von anerkannten Flüchtlingen.
- Kantonale Unterschiede – wie heute beispielsweise bei der Härtefallklausel (Art. 84 Abs. 5 AuG und Art. 31 VZAE) – sollen aufgehoben werden.

Am 12. Oktober 2016 hat der Bundesrat den Bericht «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen» verabschiedet. Dieser analysiert die bestehende Situation der vorläufigen Aufnahme und identifiziert drei verschiedene Handlungsoptionen. Im Februar 2017 hat die EKM den Bundesratsbericht vor dem Hintergrund ihrer Empfehlungen diskutiert:

- Sie begrüsst das Bestreben des Bundesrats: Die Suche nach Alternativen für die unbefriedigende Ersatzmassnahme der Vorläufigen Aufnahme ist wichtig.
- Sie anerkennt das Potenzial der Vorschläge: Alle vorgeschlagenen Handlungsoptionen enthalten Massnahmen zum Abbau administrativer Hürden.
- Sie unterstrich die Notwendigkeit eines positiven Schutzstatus: Rund 90 Prozent der Personen mit einer vorläufigen Aufnahme bleiben mit prekären Integrationsperspektiven dauerhaft in der Schweiz.

Nach eingehender Analyse der vorgeschlagenen Handlungsoptionen stellte die Kommission jedoch fest, dass sich keiner der Verbesserungsvorschläge mit dem Konzept des «komplementären Schutzstatus» deckt.

Dies aufgrund:

- der fehlenden Bleibeperspektive in allen drei bundesrätlichen Varianten;

¹ Studie (<https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/dokumentation/materialien.html>) und Empfehlungen (<https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/dokumentation/empfehlungen.html>).

- der Einschränkung des Adressatenkreises in der ersten Variante;
- der Beibehaltung des negativ konnotierten F-Status in der dritten Variante.

In der Folge werden die Hauptkritikpunkte zusammengefasst. Dieser Analyse folgen die Einschätzung und die Position der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.

Hauptkritikpunkte

Kritik 1: Fehlende Bleibeperspektive

Die zeitliche Begrenzung der Vorläufigkeit wird in keiner der drei vorgeschlagenen Varianten anvisiert.

- Mit der ersten Variante würde eine Aufenthaltsbewilligung verfügt, welche durch die Behörden jedes Jahr erneuert werden müsste. Erst nach zehn Jahren Aufenthalt und nach erfolgreicher Integration können die Behörden eine Niederlassungsbewilligung verfügen.
- Mit der zweiten Variante würde ein neuer Status geschaffen (z. B. Status A), der erst dann in eine Aufenthaltsbewilligung umgewandelt werden könnte, wenn der Wohnkanton sich bereit erklärt, auf ein Härtefallgesuch einzutreten. Dann müssten Betroffene wiederum zehn Jahre warten, bis die Behörden eine Niederlassungsbewilligung verfügen könnten, vorausgesetzt, die Betroffenen hätten sich in der Zwischenzeit erfolgreich integriert.
- Die dritte Variante ist und bleibt ein negativ konnotierter Status: sobald die Wegweisung vollziehbar wäre, könnte der Bund diese anordnen.

Aus der Sicht der Kommission stehen alle drei Varianten in einem gewissen Widerspruch zu den EKM-Empfehlungen. Personen auf unbegrenzte Zeit in der Schwebe zu lassen, hält sie insbesondere aus integrationspolitischer Sicht für problematisch.

Kritik 2: Einschränkung des Adressatenkreises

Heute leben rund 37'000 Personen mit einem «Status» der Vorläufigen Aufnahme (Bewilligung F) in der Schweiz. Dieser umfasst verschiedene rechtliche Kategorien:

Nahezu drei von vier Personen mit einer F-Bewilligung sind sogenannte «Gewaltflüchtlinge»: Dies sind Flüchtlinge, welche stichhaltige Gründe vorgebracht haben, dass sie bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland Gefahr liefen, einen ernsthaften Schaden an Leib und Leben zu erleiden. Sie können den Schutz des Herkunftslandes nicht in Anspruch nehmen. Aus der Sicht der Schweiz erfüllen sie aber die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht. Sie werden weggewiesen und da die Wegweisung nicht vollzogen werden kann, werden sie vorläufig aufgenommen. Ihre Rechte sind eingeschränkt (z.B. in Bezug auf den Aufenthalt, den Familiennachzug, die Mobilität, die Reisefreiheit, die Sozialhilfe, die Einbürgerung etc.)

Fast jede vierte Person mit einer F-Bewilligung ist ein «vorläufig aufgenommener Flüchtling». Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge erfüllen zwar die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling, erhalten von der Schweiz jedoch kein Asyl. Darunter gibt es einige wenige, die im Herkunftsland verwerfliche Taten begangen haben, weshalb sie als asylunwürdig betrachtet werden. Beim grössten Teil handelt es sich aber um Personen, die aufgrund von subjektiven Nachfluchtgründen zu Flüchtlingen wurden, z.B. wegen «Republikflucht» oder «exilpolitischen Tätigkeiten». Auch vorläufig aufgenommene Flüchtlinge haben eine F-Bewilligung, doch sie geniessen weitgehend dieselben Rechte wie anerkannte Flüchtlinge.

In den letzten Jahren ist der Anteil der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge tendenziell gewachsen. Grund dafür ist die Tatsache, dass die Schweiz heute eines der wichtigsten Aufnahmelande für tibetische Flüchtlinge aus China ist, die aufgrund «exilpolitischer Tätigkeiten» zu Flüchtlingen wurden. Und auch unter den Asylsuchenden aus Eritrea können viele aufgrund der «Republikflucht» nicht zurückkehren.

Bei den restlichen vorläufig Aufgenommenen handelt es sich um Personen, die nicht weggewiesen werden können, weil sie sich beispielsweise im Laufe des heute oftmals viele Jahre dauernden Asylverfahrens integriert haben oder um Personen mit medizinischen Problemen.

Die erste Variante des bundesrätlichen Berichts schränkt den Adressatenkreis ein. Lediglich sogenannte «Gewaltflüchtlinge» würden in dieser Variante einen «positiven» Schutzstatus (B-Bewilligung) tragen. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge würden auch in Zukunft eine F-Bewilligung erhalten. Sie blieben in der Schwebe. Noch schlechter wären die Personen aus der letzten oben beschriebenen Gruppe gestellt. Sie würden vom Bund in der Regel gar keinen Aufenthaltsstatus mehr erhalten. Es läge in der Kompetenz der Kantone zu entscheiden, ob sie diese Personen rückführen oder ob sie ihnen einen Aufenthaltsstatus gewähren. Würden sie sich für letzteres entscheiden, müssen sie die entstehenden Kosten selber tragen.

Kritik 3: Schlechterstellung von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen

In der ersten Variante würden vorläufig Aufgenommene – indem sie wie anerkannte Flüchtlinge neu eine B-Bewilligung erhielten – nun plötzlich besser gestellt als vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, die weiterhin eine F-Bewilligung erhielten. Die Statusrechte von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen wären zwar in vielen Punkten vergleichbar mit jenen von Flüchtlingen mit einem B-Status: auch sie würden sogenannte «Konventionsrechte» geniessen. Ihre Aufenthalts- und Integrationsperspektive wäre jedoch deutlich schlechter und dies, obwohl auch sie mit grosser Wahrscheinlichkeit dauerhaft in der Schweiz bleiben.

Einschätzung der EKM

Die Schwäche der drei im Bericht des Bundesrats vorgeschlagenen Varianten liegt darin, dass sie nur sehr eingeschränkte Perspektiven auf eine stabile Aufenthaltssituation eröffnen. Dieser Nachteil wiegt schwer: sowohl für die Betroffenen, deren Integration dadurch massiv erschwert wird, als auch für die Gesellschaft, welche die Kosten für diese Versäumnisse zu tragen hat. Die erste Variante räumt Schutzsuchenden einen «positiven» Schutzstatus mit umfassenden Rechten ein. Da der Adressatenkreis in dieser Variante jedoch eingeschränkt ist, bleibt die Situation für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge in der Schwebe. Auch die zweite Variante beinhaltet einen positiven Schutzstatus. Der Adressatenkreis wird in dieser Variante nicht eingeschränkt, doch gehen die Rechte weniger weit. Zudem beinhaltet diese Variante keine Beschränkung der Vorläufigkeit: Nach fünf Jahren kann der Wohnkanton eine Aufenthaltsbewilligung erteilen. Ein Anspruch auf eine Härtefallbewilligung wird im Bericht lediglich in einer Untervariante in Betracht gezogen.

Position der EKM

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM bevorzugt die zweite Variante, weil sie den Adressatenkreis nicht einschränkt. Diese Variante kommt für die EKM jedoch nur dann in Frage, wenn damit die «Vorläufigkeit» – wie dies in der Untervariante zur zweiten Variante vorgeschlagen wird – zeitlich klar beschränkt wird. Sie muss zwingend mit einer Bleibeperspektive ausgestattet werden.

Zudem spricht sich die EKM dafür aus, dass Personen aus dieser Gruppe anerkannten Flüchtlingen möglichst gleichgestellt werden (z.B. in Bezug auf den Aufenthalt, den Familiennachzug, die Mobilität, die Reisefreiheit, die Sozialhilfe, die Einbürgerung etc.).



Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action

Position de la Commission fédérale des migrations CFM

Partant d'une étude sur le thème de la protection, réalisée par Roger Zetter sur mandat de la Commission fédérale des migrations (CFM), la Commission avait recommandé, en 2014, la suppression de la mesure de substitution qu'est l'admission provisoire et son remplacement par un « statut complémentaire de protection ».¹

Eléments essentiels du « statut complémentaire de protection » :

- Possibilité de déposer une demande dans le cadre même de la procédure d'asile ;
- Levée du statut après la disparition du danger ; en cas de danger persistant, délivrance d'une autorisation régulière de séjour après une durée de six ans au plus ;
- Subséquemment, reconnaissance de droits identiques à ceux des réfugiés reconnus ;
- Homogénéisation des pratiques cantonales, notamment en termes d'application de la clause de rigueur (art. 84, al. 5, LEtr et art. 31 OASA).

Le 12 octobre 2016, le Conseil fédéral a adopté le rapport intitulé « Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action ». Ce rapport esquisse trois pistes d'action à partir d'une analyse de la situation actuelle des personnes admises à titre provisoire. La CFM a débattu du rapport à la lumière de ses recommandations en février 2017.

- Elle a salué les efforts du Conseil fédéral, soulignant l'importance de rechercher des solutions alternatives à la mesure substitutive – insatisfaisante – de l'admission provisoire.
- Elle a reconnu le potentiel des propositions : les variantes figurant dans le rapport du Conseil fédéral prévoient toutes des mesures pour éliminer les entraves administratives.
- Elle a insisté sur la nécessité d'un statut de protection positivement connoté, sachant que près de 90 pourcent des personnes en admission provisoire séjournent durablement en Suisse tout en ayant de très faibles perspectives d'intégration.

Après examen approfondi, la Commission a néanmoins constaté qu'aucune des variantes d'amélioration proposées ne couvrait pleinement la notion de « statut complémentaire de protection ».

Les raisons en sont les suivantes :

- L'absence de perspectives de séjour durable dans les trois variantes proposées par le Conseil fédéral ;
- La limitation du cercle des bénéficiaires potentiels dans la première variante ;

¹ Etude <https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/dokumentation/materialien.html>) et recommandations (<https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/dokumentation/empfehlungen.html>)

- Le maintien du statut F, négativement connoté, dans la troisième variante.

Les principales critiques soulevées sont reproduites succinctement ci-dessous, suivies d'une appréciation globale et de la position de la CFM.

Principales critiques soulevées

Critique 1 : Absence de perspectives de séjour durable

Aucune des variantes proposées ne cherche à délimiter le statut provisoire dans le temps.

- La première variante prévoit l'octroi d'une autorisation de séjour renouvelable annuellement par les autorités. Une autorisation d'établissement ne pourrait être délivrée qu'après dix ans, sous condition d'une intégration réussie.
- La deuxième variante prévoit la création d'un nouveau statut (par ex. un statut A), qui ne pourrait être transformé en autorisation de séjour que si les cantons se déclarent disposés à considérer le cas de rigueur. Après quoi l'intéressé devrait attendre dix ans avant d'être éligible à une autorisation d'établissement, sous condition, là encore, d'une intégration réussie.
- La troisième variante maintient un statut précaire, qui permettrait aux autorités d'ordonner une décision de renvoi dès son entrée en force.

De l'avis de la Commission, aucune des trois variantes n'intègre pleinement les recommandations de la CFM. Il apparaît notamment problématique, dans l'optique de la politique d'intégration, de laisser des personnes indéfiniment dans l'expectative.

Critique 2 : Limitation du cercle des bénéficiaires

Près de 37 000 personnes vivent aujourd'hui en Suisse en situation d'admission provisoire (permis F). Ce « statut » englobe diverses catégories légales.

Près des trois quarts d'entre elles sont des « réfugiés de la violence », c'est-à-dire des réfugiés craignant, avec raison, d'être menacés dans leur vie ou leur intégrité physique s'ils retournent dans leur pays d'origine. Ils ne peuvent pas se réclamer de la protection de leur pays d'origine, et ne sont pas non plus considérés par la Suisse comme éligibles au statut de réfugié. Ils font ainsi l'objet d'une décision de renvoi qui, faute de pouvoir être exécutée, donne lieu à une admission provisoire. Celle-ci ne leur confère que des droits limités (par ex. en termes de séjour, de regroupement familial, de mobilité, de liberté de voyager, d'aide sociale, de naturalisation, etc.)

Près d'un admis provisoire sur quatre est un « réfugié admis à titre provisoire », à savoir une personne qui, tout en remplissant les critères posés à la reconnaissance du statut de réfugié, n'obtient pas l'asile en Suisse. Tel pourra être le cas si elle a commis, dans son pays d'origine, des actes répréhensibles la rendant indigne de l'asile en Suisse. Ce cas reste cependant l'exception. Le plus souvent, il s'agit de personnes devenues réfugiées pour des motifs subjectifs postérieurs à la fuite, par ex. la « fuite du régime », ou du fait de leurs activités politiques en exil. Les réfugiés admis à titre provisoire sont eux aussi sous permis F, mais bénéficient, pour l'essentiel, des mêmes droits que les réfugiés reconnus.

On observe, ces dernières années, une progression tendancielle du nombre de réfugiés admis à titre provisoire. Celle-ci tient au fait que la Suisse est aujourd'hui le premier pays d'accueil des réfugiés tibétains de Chine, devenus réfugiés en raison d'activités politiques en exil. De même, de nombreux requérants d'asile érythréens ne peuvent plus rentrer dans leur pays pour s'être soustraits au régime.

Le reste des personnes en admission provisoire correspond à des individus qui ne peuvent pas être renvoyés parce que, par exemple, ils se sont intégrés au cours d'une procédure

d'asile s'étendant bien souvent sur de nombreuses années, ou à des personnes ayant des problèmes médicaux.

Dans la première variante du rapport, la protection prévue est très sélective, puisque seuls les réfugiés dits de la violence seraient éligibles à un statut de protection « positif » (permis B). Le statut des réfugiés admis à titre provisoire resterait, quant à lui, inchangé (permis F). Ils resteraient ainsi dans l'expectative. Le dernier groupe des personnes en situation d'admission provisoire décrit ci-dessus aurait un statut encore plus défavorable. Généralement, ces personnes n'obtiendraient plus de permis de séjour de la Confédération. Il incomberait aux cantons de décider soit d'exécuter leur renvoi, soit de leur octroyer un droit de séjour et de prendre en charge les coûts engagés.

Critique 3 : Statut moins favorable pour les réfugiés admis à titre provisoire

Dans la première variante, les personnes en situation d'admission provisoire – qui pourraient désormais prétendre au permis B au même titre que les réfugiés reconnus – seraient privilégiées par rapport aux réfugiés admis à titre provisoire, puisque ceux-ci resteraient sous permis F. Certes, les droits associés à ce statut sont, à de nombreux égards, identiques à ceux reconnus aux réfugiés titulaires d'un permis B, puisqu'ils bénéficieraient eux aussi des garanties dites « conventionnelles ». Mais leurs perspectives de séjour et d'intégration seraient nettement moindres, même si eux aussi sont vraisemblablement appelés à rester durablement en Suisse.

Appréciation de la CFM

La faiblesse des trois variantes proposées dans le rapport du Conseil fédéral réside dans le fait qu'elles n'ouvrent pas de perspectives de séjour stable. Cette absence de perspectives serait lourde de conséquences, d'abord pour les intéressés eux-mêmes, qui peineraient plus encore à s'intégrer, mais aussi pour la société, qui devrait payer le prix de ces lacunes.

La première variante doterait les personnes à protéger d'un statut « positif », assorti de droits étendus, mais laisserait les réfugiés provisoirement admis dans une situation incertaine, compte tenu du cercle restreint des bénéficiaires. La deuxième variante, qui prévoit elle aussi un statut favorable, ne limite certes pas le cercle des bénéficiaires, mais prévoit des droits moins étendus et ne limite pas le statut provisoire dans le temps : le canton de résidence pourrait accorder une autorisation de séjour après cinq ans. Enfin, une réglementation pour cas de rigueur n'est évoquée dans le rapport que dans une sous-variante.

Position de la CFM

La CFM se prononce en faveur de la deuxième variante, laquelle a le mérite de ne pas limiter le cercle des bénéficiaires potentiels. La Commission estime cependant primordial de limiter clairement le statut provisoire dans le temps, comme le fait ladite sous-variante dans le rapport. Il est impératif de donner aux intéressés des perspectives de séjour durable.

La CFM estime, par ailleurs, qu'il importe d'aligner, dans la mesure du possible, le statut des intéressés sur celui des réfugiés reconnus (notamment en termes de séjour, de regroupement familial, de mobilité, de liberté de voyage, d'aide sociale et de naturalisation, etc.).