



Eidgenössische Migrationskommission EKM

Walter Leimgruber
Präsident

Bettina Looser
Geschäftsführerin
+41 58 465 62 03
+41 76 390 48 21
bettina.looser@ekm.admin.ch

Herr Mark Engler
Staatssekretariat für
Migration
mark.engler@sem.admin.ch

Bern 9. März 2022

Stellungnahme zur Anwendung des Schutzstatus S (Ukraine) der Eidgenössischen Migrationskommission EKM (Konsultation)

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM begrüsst es, dass sich der Bundesrat entschieden hat, die Aufnahme von schutzbedürftigen Menschen aus der Ukraine über die Gewährung des Schutzstatus S zu regeln und somit eine rasche und grosszügige Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine in Abstimmung mit der EU zu ermöglichen. Die EKM hat in ihrer Medienmitteilung vom 28.2.2022 ([Schweiz ist in der Verantwortung: Schutzstatus «S» für Flüchtende aus der Ukraine \(admin.ch\)](#)) ebendies vorgeschlagen und dazu einige wichtige zu beachtende Punkte zur Umsetzung genannt. Sie hat auch festgehalten, in welche weiteren Massnahmen die Aufnahme von Schutzbedürftigen in der Schweiz eingebettet werden sollte: Koordination mit der EU und Mitfinanzierung, Teilnahme an Relocation-Programmen, Humanitäre Hilfe vor Ort und in Erstasylländern.

Der Schutzstatus S ist aus Sicht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM in der gegenwärtigen Krise sehr gut geeignet, um schnell und pragmatisch der flüchtenden Zivilbevölkerung für die Dauer der akuten Gefährdung Schutz ohne Asylverfahren zu gewähren. Wichtig ist dabei, dass die dazugehörigen Regelungen flexibel und unter Nutzung des vorhandenen Spielraumes gehandhabt und auf die aktuelle Lage angepasst werden. Die EKM stellt erfreut fest, dass die Vorabklärungen und Vorschläge in der Konsultationsvorlage in diesem Sinne gestaltet sind.

Darüber hinaus sieht sie weitere wichtige Fragestellungen, die rasch beantwortet werden müssten.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Asylwesen seit der Schaffung des Schutzstatus S bis heute, empfiehlt sie deshalb, vorausschauend zu planen und bereits jetzt den Schutzstatus S so zu ausgestalten, dass

- die Arbeitsfähigkeit,
- die Rückkehrfähigkeit
- sowie die Integrationsfähigkeit

der Flüchtenden aus der Ukraine erhalten werden können. Dies erachtet die EKM als unerlässlich:

- für die Dauer des Aufenthaltes,
- für eine allfällige Rückkehr
- sowie für eine längerfristige Integration, all jener, die längerfristig bleiben werden.

Die diesbezüglichen Überlegungen haben in die Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission EKM in verschiedenen Punkten Eingang gefunden.

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM äussert sich im Folgenden gerne zu den einzelnen Vorschlägen der Konsultationsvorlage sowie zu weiteren wichtigen Punkten und bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Stellungnahme zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Anpassungen im nationalen Recht:

1. Personenkreis für die Anwendung des Schutzstatus S

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM begrüsst den Vorschlag des Bundesrates, sich grundsätzlich an denselben Kategorien zu orientieren, wie die EU sie vorsieht. Sie befürwortet **den Schutzstatus S für alle Kategorien wie vorgeschlagen von a) bis d)** (gemäss EU-Definition).

Zu beachten gilt es aus Sicht der EKM Folgendes:

- Die EKM erachtet es als unerlässlich, dass der **Zugang zum Asylverfahren auch nach Erhalt des Schutzstatus S offenbleibt**, für alle genannten Personengruppen. Eine individuelle Prüfung der Asylgründe für Personen, die persönlich verfolgt oder potenziell ins Visier genommen werden, sollte sowohl vom Zeitpunkt der Einreise an, aber auch, je nach Entwicklung der politischen Lage in der Ukraine, erst später möglich sein. (Wie auch in der EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz vorgesehen).
- Die Schweiz sollte ihre Verantwortung wahrnehmen und die **Rückkehr von Personen, die nicht zu den Kategorien a) bis d) gehören, in ihr Herkunftsland erleichtern**. Diesen Personen sollte als Flüchtende vor dem Krieg in der Ukraine ebenfalls ein erleichterter Grenzübertritt ermöglicht und humanitäre Unterstützung, Rückkehrberatung und –unterstützung sowie der Zugang zum Asylverfahren gewährt werden. Im Bedarfsfall sollten sie sich ebenfalls für eine begrenzte Zeit in der Schweiz aufhalten dürfen.

- Eine beträchtliche Anzahl von Personen der genannten Kategorien sind bereits **vor Kriegsbeginn** aus Sorge und Angst vor dem Konflikt aus der Ukraine ausgereist. Zudem gibt es auch jene Personen, die wegen der Arbeit oder aus persönlichen Gründen wie Ferien, Verwandtenbesuche etc. zum Zeitpunkt des Kriegsausbruchs in der Schweiz weilten und daraufhin nicht mehr zurückkehren konnten. Diesen sollte ebenfalls der **Zugang zum Schutzstatus S ermöglicht** werden.
- Besonders zu beachten ist die **Situation von Staatenlosen**, insbesondere auch der in der Ukraine lebenden Roma. In der Ukraine gab es gemäss Schätzung des UNHCR im Jahr 2020 etwa 35.000 Staatenlose (<https://www.unhcr.org/flagship-reports/global-report/>). Hier schlägt die Eidgenössische Migrationskommission EKM eine **Prüfung der Möglichkeiten vor, wie ein Nachweis zum längerfristigen Aufenthalt in der Ukraine erbracht** werden und somit der Schutzstatus S auch für Flüchtende ohne Staatsangehörigkeit angewendet werden kann.
- Die EKM begrüsst den Vorschlag des Bundesrates, den Familiennachzug der Kernfamilie sowie von engen Verwandten zu ermöglichen. Zu beachten gilt es dabei aus Sicht der EKM Folgendes: Familienzusammenführungen sollten **sofort sowie während der ganzen Dauer der Anwendung des Schutzstatus S** möglich sein, das heisst, dass auch dann eine Familienzusammenführung ermöglicht werden soll, wenn erst der fortlaufende Krieg zu einer Trennung von Familienangehörigen führt bzw. ein Nachzug nötig wird. **Der Familiennachzug sollte über die Kernfamilie und nahe Verwandte hinaus ausgeweitet und folgendermassen definiert werden:** Partner (unabhängig davon ob verheiratet oder nicht) und alle Verwandten 1. und 2. Grades in auf- und absteigender Linie (dazu gehören alle Mitglieder der Kernfamilie und alle auf Ebene Onkel/Tante, Cousins, Cousinen, Neffen/Nichten). Darüber hinaus ist **bei besonderen Fällen Milde geboten**, zum Beispiel dann, wenn flüchtende Familien Alleinreisende Kinder ohne verwandtschaftliche Beziehung mitgenommen haben und bei sich aufnehmen möchten. Bereits jetzt zeigt sich, dass etwa flüchtende Mütter ihre Neffen und Nichten mit auf die Flucht nehmen, in der Schweiz lebende Ukrainerinnen ihre Eltern zu sich holen, allein ausreisende Mütter mit ihren Kindern Schutz bei ihren Brüdern oder Schwestern in der Schweiz suchen oder homosexuelle Personen ihre Lebenspartner zu sich holen möchten. In diesem Zusammenhang ist auch ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass **das gemeinsame Wohnen am selben Ort oder im selben Kanton von Familienmitgliedern bzw. der erweiterten Verwandtschaft (nach Wunsch der Personen) im Schutzstatus S erlaubt bzw. ermöglicht werden** sollte (siehe auch Punkt 8, Kantonszuteilung). Es ist davon auszugehen, dass dieses Vorgehen einen erheblichen stabilisierenden Einfluss auf die Situation der flüchtenden Personen hat und den Schutzbedürftigen hilft, im Schweizer Alltag zurechtzukommen.
- Nach Beendigung des Krieges soll die sichere Rückkehr der Schutzbedürftigen in die Ukraine unterstützt werden. Die Vorbereitungen für diese Rückkehrunterstützungen sollten aus Sicht der EKM ebenfalls bereits jetzt beginnen. Besonders beachtet werden sollte dabei der **Erhalt der Arbeitsfähigkeit** während der Schutzdauer. Dazu nötig ist der Zugang zu Sprachkursen auch für Erwachsene zur besseren Bewältigung des Alltags während der Verbleibdauer in der Schweiz, die Unterstützung bei der psychischen Stabilisierung nach Kriegstraumata sowie die Unterstützung bei der Arbeitssuche (siehe auch Punkt 5, Integrationsmassnahmen).

- Die EKM empfiehlt zudem, frühzeitig zu klären, wie diejenigen, die nach Kriegsende nicht zurückkehren können, **rasch in den regulären Integrationsprozess** und in einen anderen Aufenthaltsstatus geführt werden können.

2. Wartefrist beim Zugang zur Erwerbstätigkeit

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM unterstützt ausdrücklich **die Option, keinerlei Wartefrist beim Zugang zur Erwerbstätigkeit festzulegen**. Die wissenschaftliche Literatur zur Eingliederung von Flüchtlingen und vorübergehend geschützten Menschen auf den Arbeitsmärkten zeigt, dass es sich um einen langen Prozess handelt. Wie viele Menschen in den ersten 3 Monaten ihres Aufenthalts Arbeit finden, ist unklar. Es gibt Schutzsuchende aus der Ukraine, die nahtlos in international tätigen Firmen weiterarbeiten oder problemlos eine neue Arbeitsstelle finden können. Zudem besteht in der Schweizer Wirtschaft eine Nachfrage nach Fachkräften und Personal, die einer Gruppe Schutzsuchender aus der Ukraine zugutekommen könnte.

Aber auch dann, wenn es nur wenigen Ukrainern gelingt, schnell in den Arbeitsmarkt einzusteigen (z.B. in die Hotellerie und Restauration), betrachtet die EKM den sofortigen Zugang zur Erwerbstätigkeit als sehr positives Signal für die Schweizer Bevölkerung. Dies hilft, mögliche Ablehnungstendenzen zu verhindern, die nach den ersten Wochen der Solidarität aufkommen könnten. Gleichzeitig ist die EKM überzeugt, dass das Halten einer Arbeitsstelle die meisten Ukrainer nicht davon abhalten wird, so schnell wie möglich zurückzukehren, wenn der Krieg endet. Es ist allerdings in diesem Zusammenhang nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass es **auch im Hinblick auf die Arbeitsmarktfähigkeit unbedingt notwendig ist, den Zugang zu Sprachkursen möglichst rasch und kostenlos zu ermöglichen sowie Beratung und Unterstützung bei der Integration in den Arbeitsmarkt anzubieten** (siehe auch Punkt 1 und Punkt 5).

3. Zugang zur selbstständigen Erwerbstätigkeit

Die EKM unterstützt es, dass Art. 53 VZAE dahingehend angepasst werden soll, dass eine **selbständige Erwerbstätigkeit für Personen mit Schutzstatus S möglich ist**. Die EKM geht davon aus, dass nur eine begrenzte Zahl von Personen vom Recht, eine Selbständigkeit zu erwerben, Gebrauch machen wird, da es oft eine gewisse Zeit dauert, bis Zuwandernde ein Unternehmen gründen. Es gibt jedoch Personen, die mit einem bereits unabhängigen Unternehmen in der Ukraine in der Schweiz ankommen werden, dass sie hier weiterführen könnten (z.B. IT-Berater), ebenso wie Personen, die ihre Selbständigkeit, die sie in der Ukraine hatten, in der Schweiz neu aufbauen könnten. Da viele Schweizer Firmen mit ukrainischen IT-Firmen zusammenarbeiten, kann so auch eine erneuerte Zusammenarbeit ermöglicht werden.

4. Reisefreiheit

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM erachtet es als richtig, dass die Schweiz sich auch hier an der EU-Richtlinie orientiert und **Reiserleichterungen im Schengen-Raum ermöglicht**, auch um einen Sonderfall zu vermeiden.

Die Bewegungsfreiheit im Schengen-Raum ist auch für eine zukünftige Schweizer Beteiligung an einem Relocation-Programm zur Entlastung der Erstaufnahmeländer wichtig. Es sollte dabei beachtet werden, dass diese Bestimmungen für alle Schutzsuchenden, die aus der Ukraine geflohen sind und unter den Status S fallen, gelten (Personenkreis Ziff. a)-d), also auch für die Drittstaatsangehörigen gemäss Ziff. b)-d)).

Ergänzende Empfehlungen der Eidgenössischen Migrationskommission EKM:

5. Integrationsmassnahmen

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM empfiehlt, im Zuge des Erhalts der Rückkehr- und der Arbeitsfähigkeit, die **Integrationsfähigkeit der Schutzbedürftigen aus der Ukraine frühzeitig in den Blick zu nehmen** und die Regelungen so zu gestalten, **dass sowohl eine Rückkehr als auch, wenn dies durch einen längerdauernden Kriegszustand nötig wird, eine längerfristige Integration erleichtert** werden kann. Dazu gehört aus Sicht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM zwingend ein rascher Zugang zu kostenlosem Sprachunterricht und zu Arbeit (siehe Punkte 2 und 3), aber auch zu Beratungsangeboten bei der Integration in den Arbeitsmarkt, Zugang zu Beschäftigungsprogrammen, und insbesondere auch zur beruflichen Bildung, zur Volksschule und zu den weiterführenden Schulen sowie zur Hochschulbildung. Es entstehen mit dieser Zielsetzung auch zusätzliche Aufgaben und Aufwendungen, etwa die Begleitung und Betreuung von Kindern in der familienergänzenden Kinderbetreuung, im Schulbereich oder Unterstützungsmassnahmen für psychosoziale Belastungslagen (etwa infolge von Traumata, Trauer oder toxischem Stress etc.).

Es braucht dafür einen **substantiellen finanziellen Beitrag des Bundes an die Kantone und Gemeinden**. Die EKM schlägt vor, dass der Bund zunächst kurzfristig eine finanzielle Pauschale «Schutzstatus –S» bereitstellt und, sobald sich abzeichnet, dass Personen bleiben werden, die übliche Integrationspauschale spricht. Davon könnte die Pauschale «Schutzstatus S» wieder abgezogen werden, die bereits zu Beginn des Aufenthaltes in der Schweiz an zur Verfügung gestellt wurde. Um festzustellen, wie die Bleibeperspektive aussieht, könnte der Bund eine Standortbestimmung der individuellen Situation nach einem Jahr veranlassen.

Die Regelung, **dass einer Person, die nicht innerhalb von 5 Jahren zurückkehren kann, eine B-Genehmigung ausgestellt wird, die nach 10 Jahren in eine C-Genehmigung umgewandelt werden kann, sollte ebenfalls aus Sicht der EKM frühzeitig überdacht werden**, damit nicht mit einer langen Zeit des Zuwartens wertvolle Zeit verloren geht. Im Falle einer länger andauernden Kriegssituation in der Ukraine ist es unerlässlich, dass neben den Bemühungen zur Rückkehrunterstützung, frühzeitig auch die Voraussetzungen für eine rasche Integration derjenigen geschaffen werden, die längerfristig bleiben werden.

Insbesondere im Hinblick auf **Kinder und Jugendliche** sieht die EKM dringenden Handlungsbedarf zum Schutze des Kindeswohls. Sie sollten **sofortigen Zugang zur Volksschule erhalten, wobei die Direktintegration vorzuziehen ist und der allfällige Verbleib in Anfangs- und Deutschklassen keinesfalls länger als ein Jahr dauern darf**. Die direkte Integration von Kindern und Jugendlichen vom Anbeginn des Aufenthaltes in der Schweiz weg, ist überall dort der Beschulung in separierten Klassen vorzuziehen, wo keine grossen Gruppen von Schutzsuchenden aus der Ukraine vorhanden sind. Aus Sicht der EKM ist es für eine gesunde psychische und kognitive Entwicklung von Kindern und Jugendlichen eminent wichtig, spätestens nach einem Jahr an der inklusiven Bildung in der Volksschule und am Alltagsleben der Wohngemeinde teilnehmen zu können. Es ist im Sinne des Kindeswohls unerlässlich, dass sie **unabhängig von einer allfälligen Rückkehr oder einem allfälligen Verbleib in der Schweiz, dieselbe Schulbildung (nach Umfang, Inhalt und Lehrplan 21) erhalten und während ihres Aufenthalts in der Schweiz im Alltag Zugehörigkeit zur Alltagsgemeinschaft in der Schweiz erleben können**, so wie alle anderen in der Schweiz wohnhaften Kinder und Jugendlichen.

6. Sonderabgabe auf Vermögenswerte

Die EKM sieht es als eminent wichtig an, dass die im Schutzstatus S vorgesehene **Sonderabgabe auf Vermögenswerte aufgehoben** wird. Die EKM möchte vermeiden, dass in der Schweiz im Vergleich zur Richtlinie der EU ein Sonderfall geschaffen wird. Der Bund zeigt sich in seinen Vorschlägen zum Schutzstatus S bestrebt, eine solidarische Vorgehensweise mit der EU zu verfolgen, keine Sogwirkung in die eine oder andere Richtung entstehen zu lassen und den Flüchtenden aus der Ukraine unbürokratisch Schutz zu gewähren. Die EKM begrüsst eine entsprechend konsistente Haltung auch in diesem Punkt.

7. Grenzübertritt und Personenkontrollen

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM weist darauf hin, dass sie den **unkomplizierten Grenzübertritt von Schutzbedürftigen aus der Ukraine sehr begrüsst**, es aber gleichwohl als wichtig erachtet, **die Personenkontrolle der einreisenden Personen an den EU-Aussengrenzen auszubauen**. Dies zum Schutz der Flüchtenden vor Menschenhandel und anderen Verbrechen und auch zum Schutz der Schweizerischen Gesellschaft vor der freien Einreise von Kriminellen und Gefährdern unterschiedlichster Art und Herkunft.

8. Kantonszuteilung

Für die Eidgenössische Migrationskommission EKM ist es wichtig, dass **die Kantonswahl ermöglicht werden kann**, damit die geflüchteten Personen bei oder in der Nähe ihrer Familien (je nach ihrer Wahl) und in der Nähe ihrer Verwandten oder Bekannten wohnen können. Dies ist auch unerlässlich, wenn sie Arbeitsstellen in bestimmten Kantonen finden und antreten sollen. Im Minimum müssten daher die Kriterien für die Bestimmung des Kantons flexibel sein. Personen, die familiäre Bindungen, Bildungs- oder berufliche Perspektiven haben (weiterführende Schulen oder Hochschulen mit bestimmten Fächerprofilen) oder von Familienmitgliedern oder Freunden in Privathäusern- und Wohnungen untergebracht werden können, sollten berechtigt sein, ihren Kanton/ihre Wohnsitzgemeinde zu wählen. Nach Bedarf, etwa, wenn sich eine Arbeitsstelle oder ein weiterführendes Studium in einem anderen Kanton anbietet, sollte es auch die Möglichkeit geben, den Kanton zu wechseln (siehe auch Punkt 1, Personenkreis für die Anwendung des Schutzstatus S).

1. Private Unterkunft und Unterkunft in Aufnahmezentren

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM betrachtet **die Erlaubnis, nach Möglichkeit bei Privaten unterzukommen, als besonders wichtig und sinnvoll**. Für Kinder und Jugendliche, aber auch viele Erwachsene ist das private Umfeld oftmals besser geeignet als die vielfach belastenden Lebensumstände in grossen Zentren und Unterkünften. Ausserdem können sich Verwandte so gegenseitig unterstützen, Schutzsuchende finden Anschluss und Hilfe bei Privaten, die Bewältigung des Alltags wird erleichtert und kommt den Kantonen als Entlastung zugute. Zudem betrachtet die EKM die adäquate Einbindung und Wertschätzung der Hilfsbereitschaft der Schweizer Bevölkerung als wichtige Ressource für das Zusammenleben in der Schweiz in dieser besonderen Situation - und darüber hinaus.

Gleichwohl ist es der EKM wichtig, auch hier dezidiert auf **die Sicherheitsaspekte hinzuweisen, die bei der Organisation unbedingt beachtet werden müssen**. Auch hier gilt es, durch Meldepflichten,

Beratungsangebote und weitere Sicherheitsmassnahmen, wie etwa die aufsuchende Begleitung, **der Ausbeutung von Schutzsuchenden oder Schutzgebenden Personen und dem Menschenhandel vorzubeugen**. Sowohl bei der Unterbringung bei Privaten wie auch bei der Aufnahme in Aufnahmezentren ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass unter den Flüchtenden aus der Ukraine besonders viele Frauen, Kinder und Jugendliche sind. Vor diesem Hintergrund **ist der hohen Vulnerabilität der Betroffenen und ihrem dringend benötigten Schutz vor sexuellen und gewalttätigen Übergriffen** in allen Belangen der Unterbringung und von Anfang an besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

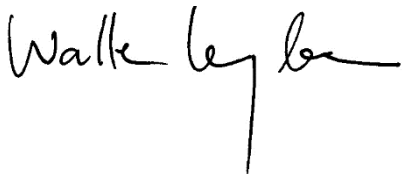
Insbesondere im Hinblick auf das Kindeswohl ist zudem bei der **Ausgestaltung und der Neueröffnung von Aufnahmezentren von Anfang an in allen Belangen an die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen** zu denken. Dazu gehören unter anderem sichere Wege und sichere Hygienezonen, Rückzugsorte für Frauen und Kinder, Lernräume, kindgerechte Spielräume im Innen- und Aussenbereich, sozialpädagogisch geschultes Betreuungspersonal sowie der konsequente Schutz vor erlebter und miterlebter Gewalt.

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM bedankt sich für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung dieser Stellungnahme.

Für Fragen stehen wir Ihnen sehr gerne und jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen,

Eidgenössische Migrationskommission EKM

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Walter Leimgruber'.

Walter Leimgruber, Präsident EKM

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Looser'.

Bettina Looser, Geschäftsführerin



Commission fédérale des migrations CFM

Walter Leimgruber
Président

Bettina Looser
Directrice
+41 58 465 62 03
+41 76 390 48 21
bettina.looser@ekm.admin.ch

Monsieur Mark Engler
Secrétariat d'État
aux migrations SEM
mark.engler@sem.admin.ch

Berne, le 9 mars 2022

Prise de position de la Commission fédérale des migrations CFM concernant le recours au statut de protection S (Ukraine) (consultation)

La Commission fédérale des migrations CFM salue la décision du Conseil fédéral de gérer l'accueil des personnes à protéger en provenance d'Ukraine par l'octroi du statut de protection S, et de permettre ainsi un accueil rapide et généreux des réfugiés de guerre ukrainiens, cela en accord avec l'UE. Dans son communiqué de presse du 28.2.2022 ([La Suisse porte une responsabilité : statut de protection « S » pour les réfugiés ukrainiens \(admin.ch\)](#)), la CFM avait également proposé cette mesure et énoncé quelques points importants à observer pour sa mise en œuvre. Elle a aussi précisé les autres mesures dans lesquelles l'accueil des personnes à protéger en Suisse devrait s'inscrire : coordination avec l'UE et cofinancement, participation aux programmes de réinstallation, aide humanitaire sur place et dans les pays de premier asile.

De l'avis de la Commission fédérale des migrations CFM, dans la crise actuelle, le statut de protection S est très bien adapté pour accorder rapidement et de manière pragmatique une protection sans procédure d'asile à la population civile en fuite pour la durée de la menace aiguë. Dans ce contexte, il est important que les réglementations correspondantes soient appliquées de manière flexible, en utilisant la marge de manœuvre existante, tout en étant adaptées à la situation actuelle. La CFM constate avec satisfaction que les mises au point préalables et les propositions contenues dans le projet de consultation sont conçues en ce sens.

Par ailleurs, elle identifie d'autres questions importantes auxquelles il convient de répondre rapidement. Compte tenu des expériences recueillies dans le domaine de l'asile depuis la création du statut de protection S jusqu'à aujourd'hui, la CFM recommande de se projeter dans l'avenir et de définir dès à présent un statut de protection S de manière que

- la capacité de travailler,
- la capacité de retour au pays
- et la capacité d'intégration

des réfugiés ukrainiens soient préservées. La CFM estime que ces éléments sont indispensables

- pour la durée du séjour,
- pour un éventuel retour,
- ainsi que pour une intégration à long terme de tous ceux qui resteront.

Les réflexions à ce sujet ont été intégrées dans la prise de position de la Commission fédérale des migrations CFM sur différents points.

La Commission fédérale des migrations CFM est heureuse de pouvoir s'exprimer ci-après sur les différentes propositions du projet de consultation, ainsi que sur d'autres points importants, et remercie pour l'occasion qui lui est offerte de prendre position.

Prise de position à l'égard des adaptations du droit national proposées par le Conseil fédéral :

1. Catégories de personnes auxquelles le statut de protection S est applicable

La Commission fédérale des migrations CFM salue la proposition du Conseil fédéral de s'orienter par principe vers les mêmes catégories que celles prévues par l'UE. Elle plaide en faveur du **statut de protection S pour toutes les catégories proposées sous a) à d)** (selon la définition de l'UE).

De l'avis de la CFM, il convient d'observer ce qui suit :

- La CFM considère que **l'accès à la procédure d'asile** doit impérativement **rester ouvert, même après l'obtention du statut de protection S**, pour toutes les catégories de personnes mentionnées. Un examen individuel des motifs d'asile pour les personnes poursuivies personnellement, ou potentiellement prises pour cible, devrait être possible dès l'entrée sur le territoire, mais aussi en fonction de l'évolution ultérieure de la situation politique en Ukraine (comme cela est également prévu dans la directive de l'UE sur la protection temporaire).
- La Suisse devrait assumer sa responsabilité et **faciliter le retour des personnes n'appartenant pas aux catégories a) à d) dans leur pays d'origine**. Ces personnes qui fuient la guerre en Ukraine devraient également bénéficier d'un passage facilité de la frontière, d'une assistance humanitaire, de conseils et d'une aide au retour, ainsi que de l'accès à la procédure d'asile. En cas de besoin, elles devraient aussi être autorisées à séjourner en Suisse pour une durée limitée.

- Un nombre considérable de personnes appartenant aux catégories citées ont déjà quitté l'Ukraine **avant le début de la guerre** par crainte du conflit. Il y a par ailleurs des personnes qui se trouvaient en Suisse au moment du déclenchement de la guerre du fait de leur travail ou pour des raisons personnelles, telles que des vacances, des visites à des proches, etc. et qui n'ont pas pu retourner dans leur pays. **L'accès au statut de protection S devrait également être ouvert** à ces personnes.
- Il convient en particulier de tenir compte de la **situation des apatrides**, en particulier des Roms vivant en Ukraine. Selon l'estimation du HCR, en 2020, il y avait environ 35 000 apatrides vivant en Ukraine (<https://www.unhcr.org/flagship-reports/globalreport/>). Dans ce cas, la Commission fédérale des migrations CFM propose d'**examiner les possibilités d'apporter la preuve d'un séjour prolongé en Ukraine** et d'appliquer ainsi le statut de protection S également aux réfugiés sans nationalité.
- La CFM salue la proposition du Conseil fédéral de permettre le regroupement du noyau familial ainsi que des membres de la famille proche. Selon la CFM, il convient de considérer ce qui suit : les regroupements familiaux doivent être possibles **immédiatement ainsi que pendant toute la durée de la mise en œuvre du statut de protection S**, ce qui signifie qu'un regroupement familial doit être possible lorsque le conflit armé en cours provoque une séparation des membres de la famille ou si un regroupement s'avère nécessaire. **Le regroupement familial devrait être étendu au-delà du noyau familial et des proches parents** et s'appliquer : aux partenaires (mariés ou non, à tous les parents du 1^{er} et du 2^e degré en ligne ascendante et descendante (cela comprend tous les membres du noyau familial et tous ceux au niveau des oncles et tantes, cousins, cousines, neveux, nièces). En outre, l'on fera **preuve de clémence dans les cas particuliers**, par exemple lorsque des familles en fuite ont emmené avec elles des enfants seuls, sans lien de parenté, qu'elles souhaitent accueillir chez elles. On constate d'ores et déjà que des mères en fuite emmènent avec elles leurs neveux et nièces, que des Ukrainiennes vivant en Suisse font venir leurs parents chez elles, que des mères partant seules avec leurs enfants cherchent protection auprès de leurs frères ou sœurs en Suisse ou que des personnes homosexuelles souhaitent faire venir leur partenaire chez elles. Dans ce contexte, il convient également de souligner expressément que la **cohabitation dans un même lieu ou dans le même canton de membres de la famille ou de la parenté élargie (selon le souhait des personnes) devrait être autorisée ou rendue possible avec le statut de protection S** (voir aussi point 8, attribution des cantons). On peut considérer que cette approche a une influence stabilisatrice importante sur la situation des réfugiés et qu'elle aide les personnes à protéger à s'adapter à la vie quotidienne en Suisse.
- Après la fin de la guerre, il conviendra d'apporter aux personnes à protéger un soutien pour le retour en sécurité dans leur pays. De l'avis de la CFM, les préparatifs pour ce soutien au retour doivent également commencer dès à présent. Il faudra en particulier tenir compte du **maintien de la capacité de travail** pendant la période de protection. Pour cela, il faut assurer l'accès à des cours de langue, y compris pour les adultes, afin de faciliter la gestion du quotidien pendant la durée du séjour en Suisse ; assurer un soutien à la stabilisation psychique après les traumatismes de guerre, et aider à la recherche d'un emploi (voir aussi point 5, mesures d'intégration).

- Par ailleurs, la CFM recommande de définir de manière précoce comment l'on pourra guider **rapidement vers un processus d'intégration régulier** et vers un autre statut de séjour ceux qui ne pourront pas regagner l'Ukraine après la fin de la guerre.

2. Délai d'attente pour l'accès à une activité lucrative

La Commission fédérale des migrations CFM soutient expressément **l'option de ne définir aucun délai d'attente pour l'accès à une activité lucrative**. La littérature scientifique concernant l'intégration sur le marché du travail de réfugiés et de personnes protégées provisoirement montre qu'il s'agit d'un long processus. On ignore combien de personnes trouvent du travail dans les 3 premiers mois de leur séjour. Certaines personnes en quête de protection venues d'Ukraine continuent à travailler sans interruption dans des sociétés aux activités internationales ou trouvent facilement un nouveau poste de travail. Par ailleurs, l'économie suisse connaît une demande de spécialistes qualifiés et de personnel qui pourrait profiter à tout un groupe de personnes à protéger en provenance d'Ukraine. Quand bien même peu d'Ukrainiens seraient en mesure d'entrer rapidement sur le marché du travail (par ex. dans le secteur de l'hôtellerie-restauration), la CFM pense que l'accès immédiat à une activité lucrative émettra un signal très positif à la population suisse. Cela contribuera à éviter l'apparition de tendances de rejet qui pourraient émerger après les premières semaines de solidarité. Dans le même temps, la CFM est persuadée que le fait d'avoir un travail n'empêchera pas la plupart des Ukrainiens de rentrer dans leur pays le plus vite possible dès que la guerre sera terminée. Néanmoins, dans ce contexte et **au regard de la faculté d'entrer sur le marché du travail, il convient d'insister sur le fait qu'il est absolument nécessaire de permettre un accès gratuit, et aussi rapide que possible, aux cours de langue et d'offrir des conseils et un soutien pour l'intégration sur le marché du travail** (voir aussi points 1 et 5).

3. Accès à une activité lucrative indépendante

La CFM plaide en faveur d'une adaptation de l'art. 53 OASA, afin de permettre aux personnes bénéficiant du **statut de protection S d'exercer une activité lucrative indépendante**. La CFM est d'avis que seul un nombre limité de personnes fera usage du droit de devenir indépendant, car il faut souvent un certain temps avant que des réfugiés ne créent une entreprise. Il y a toutefois des personnes qui arriveront en Suisse alors qu'elles avaient déjà une entreprise indépendante en Ukraine qu'elles pourraient continuer à exploiter ici (par ex. consultants en informatique). Certaines personnes pourraient aussi recréer en Suisse l'activité indépendante qu'elles avaient en Ukraine. Étant donné que de nombreuses firmes suisses collaborent avec des entreprises informatiques ukrainiennes, une nouvelle collaboration pourrait être envisagée.

4. Liberté de voyage

La Commission fédérale des migrations CFM estime que dans le cas présent, il est pertinent que la Suisse s'aligne sur la directive de l'UE et **permette les déplacements au sein de l'espace Schengen**, notamment pour éviter de constituer un cas particulier.

La liberté de mouvement dans l'espace Schengen est également nécessaire en vue d'une future participation de la Suisse à un programme de réinstallation visant à décharger les pays de premier accueil. Il convient de noter à cet égard que ces dispositions s'appliquent à toutes les personnes en quête de protection qui ont fui l'Ukraine et qui relèvent du statut S (cercle de personnes ch. a)-d), donc également aux ressortissants d'États tiers selon ch. b)-d)).

Recommandations complémentaires de la Commission fédérale des migrations CFM :

5. Mesures d'intégration

Concernant le maintien de l'aptitude au retour et de la capacité de travail, la Commission fédérale des migrations CFM recommande de **prendre en compte suffisamment tôt la capacité d'intégration des personnes à protéger en provenance d'Ukraine** et d'adapter les réglementations de manière à faciliter **aussi bien le retour** qu'une **intégration à plus long terme** si cela s'avère nécessaire en raison d'un état de guerre prolongé. De l'avis de la Commission fédérale des migrations CFM, cela implique impérativement un accès rapide à des cours de langue gratuits et à l'emploi (voir points 2 et 3), mais aussi à des offres de conseil pour l'intégration sur le marché du travail, l'accès à des programmes d'occupation, et en particulier à la formation professionnelle, à l'école obligatoire et aux écoles secondaires ainsi qu'à l'enseignement supérieur. Cet objectif engendre un surcroît de tâches et de dépenses, par exemple pour l'accompagnement et la prise en charge des enfants dans le cadre de l'accueil extrafamilial, dans le domaine scolaire ou les mesures de soutien pour les situations de stress psychosocial (par ex. suite à des traumatismes, à un deuil ou à un stress toxique, etc.)

Cela nécessite une **contribution financière substantielle de la Confédération en faveur des cantons et des communes**. La CFM propose que la Confédération mette d'abord à disposition un forfait financier « statut de protection S » à court terme et, dès que des personnes manifesteront leur intention de rester, qu'elle leur accorde le forfait d'intégration habituel. Le forfait « statut de protection S » mis à disposition dès le début du séjour en Suisse pourrait être déduit de ce montant. Afin de déterminer quelles sont les perspectives de rester, la Confédération pourrait demander un bilan de la situation individuelle après un an.

La réglementation qui prévoit **qu'une personne qui se trouve dans l'impossibilité de rentrer dans un délai de 5 ans obtienne un permis B, qui peut être transformé en permis C après 10 ans, devrait également être reconsidérée assez tôt selon la CFM**, afin d'éviter de perdre un temps précieux pendant la période d'attente. En cas d'une situation de guerre prolongée en Ukraine, il est indispensable que, parallèlement aux efforts de soutien au retour, les conditions d'une intégration rapide de ceux qui resteront à plus long terme soient mises en place de manière précoce.

En ce qui concerne en particulier **les enfants et les jeunes**, la CFM estime qu'il est urgent d'agir pour protéger leur bien-être. **Un accès immédiat à l'école obligatoire devrait leur être accordé ; l'intégration immédiate étant préférable et le maintien éventuel dans des classes pour débutants et des classes de langue ne devant en aucun cas se prolonger plus d'un an**. L'intégration directe des enfants et des jeunes dès le début de leur séjour en Suisse doit être préférée à la scolarisation dans des classes séparées, notamment là où il n'y a pas de grands groupes de réfugiés ukrainiens. Du point de vue de la CFM, il est extrêmement important pour le bon développement psychique et cognitif des enfants et des adolescents de pouvoir participer, au plus tard après un an, à l'éducation inclusive à l'école obligatoire et à la vie quotidienne de la commune de résidence. Dans l'intérêt du bien-être des enfants, il est indispensable que, **indépendamment d'un éventuel retour ou d'une éventuelle poursuite du séjour en Suisse**, ils reçoivent **la même formation scolaire (volume, contenu, programme d'enseignement) et que, pendant leur séjour en Suisse, ils puissent quotidiennement faire l'expérience de l'appartenance à la communauté suisse**, au même titre que tous les autres enfants et adolescents résidant dans ce pays.

6. Taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales

La CFM considère qu'il est éminemment important de **renoncer à la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales** prévue dans le statut de protection S. La CFM souhaite éviter la création d'un cas particulier en Suisse divergent de la directive de l'UE. Dans ses propositions relatives au statut de protection S, la Confédération s'efforce de s'aligner sur une approche solidaire de celle de l'UE, afin de ne pas créer un effet d'attraction dans un sens ou dans l'autre, et d'accorder une protection sans formalités excessives aux réfugiés ukrainiens. La CFM salue une position cohérente sur ce point également.

7. Franchissement de la frontière et contrôle des personnes

La Commission fédérale des migrations CFM souligne qu'elle salue le fait que **les personnes à protéger en provenance d'Ukraine se voient faciliter le franchissement des frontières**, mais qu'elle estime néanmoins qu'il est important d'**élargir le contrôle des personnes qui entrent dans l'UE aux frontières extérieures**. Cela afin de protéger les réfugiés de la traite des êtres humains et d'autres crimes, mais aussi de protéger la société suisse contre une entrée libre sur le territoire de criminels et d'autres personnes représentant un danger d'origine et de provenances diverses.

8. Répartition entre les cantons

La Commission fédérale des migrations CFM estime qu'il est important que les personnes réfugiées aient **la possibilité de choisir leur canton d'accueil**, afin qu'elles puissent vivre avec ou à proximité de leur famille (selon leur choix) ou de leurs connaissances. Cela est également indispensable lorsqu'elles doivent chercher et occuper un emploi dans certains cantons. À minima, les critères de détermination du canton devraient donc être flexibles. Les personnes qui ont des liens familiaux, des perspectives de formation (écoles secondaires ou universités avec des profils de matières spécifiques) ou d'emploi ou qui peuvent être hébergées par des membres de leur famille ou des amis dans des maisons ou des appartements privés, devraient être autorisées à choisir leur canton ou commune de résidence. En cas de besoin, par exemple lorsqu'un emploi ou une poursuite d'études dans un autre canton se présente, il devrait également être possible de changer de canton (voir point 1, cercle de personnes pour l'application du statut de protection S).

9. Logement privé et hébergement en centres de premier accueil

La Commission fédérale des migrations CFM considère que **l'autorisation d'être hébergé si possible chez des personnes privées est particulièrement importante et judicieuse**. Pour les enfants et les adolescents, mais aussi pour de nombreux adultes, l'environnement d'un foyer privé est souvent plus adapté que les conditions de vie souvent difficiles dans les grands centres d'hébergement. En outre, les membres d'une famille peuvent ainsi se soutenir mutuellement ; les personnes en quête de protection trouvent des contacts et de l'aide auprès de particuliers, la gestion du quotidien est facilitée et les cantons bénéficient d'un allègement bienvenu. Par ailleurs, la CFM considère que la prise en compte adéquate et la valorisation de la solidarité de la population suisse constituent des éléments importants pour le vivre ensemble en Suisse dans cette situation particulière - et au-delà.

Néanmoins, il est important pour la CFM d'attirer l'attention sur **les aspects sécuritaires qui doivent impérativement être pris en compte dans l'organisation**. Ici aussi, au vu des obligations de déclaration, des offres de conseil et d'autres mesures de sécurité, comme l'accompagnement de proximité, il s'agit de **prévenir l'exploitation des personnes en quête de protection ou des personnes offrant une protection, et la traite des êtres humains**. Qu'il s'agisse d'hébergement chez des particuliers ou dans des centres d'accueil, il faut tenir compte du fait qu'il y a parmi les réfugiés ukrainiens beaucoup de femmes, d'enfants et d'adolescents. Dans ce contexte, il faut accorder une attention toute particulière dès le départ à la **grande vulnérabilité des personnes concernées et à leur besoin urgent de protection contre les agressions sexuelles et les violences**, dans tous les aspects de l'hébergement.

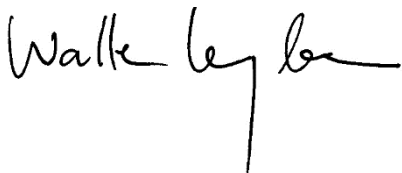
En outre, dans l'optique du bien-être de l'enfant en particulier, il convient de penser **dès le départ aux besoins des enfants et des jeunes lors de l'aménagement et de l'ouverture de nouveaux centres d'accueil, et ce à tous les égards**. En font partie notamment des voies d'accès sécurisées et des zones d'hygiène sûres, des espaces pour se retirer pour les femmes et les enfants, des salles d'étude, des espaces de jeux intérieurs et extérieurs adaptés aux enfants, un personnel d'encadrement formé à la pédagogie sociale et une protection conséquente contre la violence vécue ou subie.

La Commission fédérale des migrations CFM vous remercie de bien vouloir prendre connaissance de cette prise de position et d'en tenir compte.

Nous nous tenons à votre entière disposition pour répondre à vos questions.

Avec nos meilleures salutations.

Commission fédérale des migrations CFM



Walter Leimgruber, président de la CFM



Bettina Looser, directrice