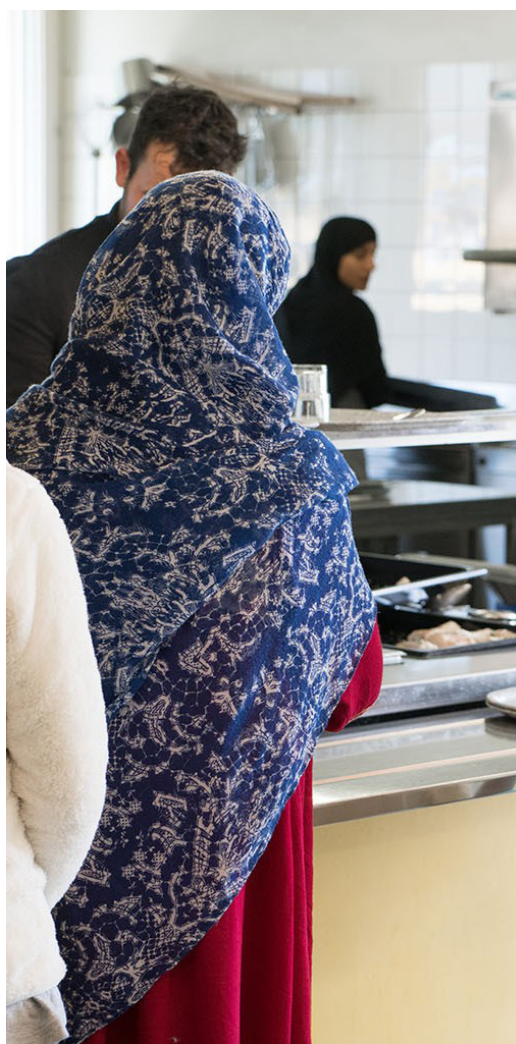


Neustrukturierung des Asylbereichs

Empfehlungen



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

26. September 2017

Neustrukturierung des Asylbereichs

Mit der Neustrukturierung, welche eine Beschleunigung der Verfahren anstrebt, werden auf Bundesebene die Weichen im Asylbereich neu gestellt. Die Zentren des Bundes, in denen das beschleunigte und das erweiterte Asylverfahren durchgeführt werden, sind neu auf sechs Asylregionen verteilt. Während des beschleunigten Verfahrens sind die Asylsuchenden zudem in Zentren des Bundes untergebracht.

Die Asylreform des Bundes steht gegenwärtig in einer entscheidenden Phase. Ein neuer Verteilschlüssel wird entwickelt, das Kompensationsmodell wird konkretisiert, Finanzflüsse werden angepasst, die Pauschalen des Bundes an die Kantone werden neu ausgehandelt, Aufträge an externe Dienstleistungserbringer werden öffentlich ausgeschrieben und es werden Vorkehrungen getroffen, damit die nötigen Infrastrukturen für die Unterbringung, das Verfahren und den Wegweisungsvollzug zur Verfügung stehen. Im Zuge der Umsetzungsarbeiten werden Aufgabenbereiche, Rechte und Pflichten neu definiert, Stellenprofile werden entwickelt und die entsprechenden Verordnungen werden angepasst.

Für diesen dynamischen Umsetzungsprozess hat die EKM Empfehlungen entwickelt. Diese verstehen sich als Leitplanken, um das Asylverfahren fair, gerecht und effizient zu gestalten.

Empfehlungen

1. Fokus Schutz	3
2. Qualifiziertes Personal	4
3. Faire Verfahren	5
4. Angemessene Unterbringung	6
5. Umfassender Zugang zu verständlicher Information	8
6. Besondere Bedürfnisse und Rechte von vulnerablen Gruppen	9
7. Kontakte zur Zivilgesellschaft	10
8. Qualitätssicherung	11

1. Fokus Schutz

Oberstes Ziel des Asylsystems ist es, Schutzbedürftigen Schutz zu gewähren.

Ein effektives Asylsystem zielt auf rechtsstaatlich korrekte, effiziente Verfahren und ermöglicht eine rasche Integration der Schutzbedürftigen.

Schutz für Vertriebene

Flüchtlinge sind Personen, die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen an Leib und Leben gefährdet sind. Unseren Schutz brauchen auch Menschen, die aufgrund einer allgemeinen Gewaltsituation in ihrem Herkunftsland fliehen mussten oder befürchten müssen, bei der Rückkehr einer unerträglichen Behandlung ausgesetzt zu werden.

Rasche Integration von Schutzbedürftigen

In den Zentren des Bundes wird entschieden, ob Menschen, die in der Schweiz um Asyl ersuchen, Schutz erhalten oder ob sie ins Herkunftsland bzw. in einen anderen Dublin-Staat zurückkehren müssen. Personen, die Schutz erhalten, sollen sich rasch in die lokalen Strukturen integrieren können.

2. Qualifiziertes Personal

Neben spezifischem Fachwissen verfügen alle Mitarbeitenden in Bundeszentren über migrationsspezifisches Wissen und Erfahrung im Umgang mit Vielfalt. Ihr Handeln orientiert sich an einem verbindlichen Verhaltenskodex. Durch Weiterbildung, Fachaustausch und regelmässige Supervision erhalten alle Akteurinnen und Akteure Gelegenheit, ihre Praxis zu reflektieren und weiterzuentwickeln.

Verbindlicher Verhaltenskodex

Das Rollenverständnis der Mitarbeitenden, die in den Zentren des Bundes arbeiten, ihre Motivation und ihre Werthaltungen prägen den Alltag in den Zentren. Ihr Verhalten muss hohen ethischen Massstäben genügen. Ihr Handeln sollte sich darum an einem verbindlichen Verhaltenskodex orientieren. Dieser Kodex sollte in einem breit abgestützten Prozess entwickelt, durch die direkt involvierten Institutionen kommentiert, durch die Entscheidungsträger verabschiedet und in der Praxis handlungsleitend sein.

Orientierung an den Bedürfnissen der Asylsuchenden

Das Personal, welches für die Betreuung, die Sicherheit und die Gesundheit der Asylsuchenden zuständig ist, sollte sich an den Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner der Zentren orientieren. Es sollte fähig sein, Anzeichen von Diskriminierung und psychischer und physischer Gewalt zu erkennen. Die medizinische Versorgung in den Zentren sollte sich am physischen und am psychischen Wohlbefinden der Bewohnerinnen und Bewohner orientieren.

Klare Aufgabenteilung und enge Zusammenarbeit

Während das Personal im Bereich der Betreuung, Sicherheit und Gesundheit eng zusammenarbeiten sollte, tragen die verschiedenen Berufsgruppen im Verfahren durch klar voneinander abgrenzbare Rollen zur Qualität der Entscheide und damit zur Beschleunigung des Verfahrens bei.

Fachkenntnisse und Erfahrung im Umgang mit Diversität

Sowohl die Mitarbeitenden im Bereich der Unterbringung als auch jene im Bereich des Verfahrens müssen mit den einschlägigen völkerrechtlichen Übereinkünften, insbesondere mit der Genfer Flüchtlingskonvention, der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Kinderrechtskonvention vertraut sein. Neben Fachwissen sollte das Personal zudem über Erfahrung im Umgang mit Vielfalt verfügen. Durch Weiterbildung, Fachaustausch und regelmässige Supervision sollten die Mitarbeitenden die Möglichkeit erhalten, ihre Praxis zu reflektieren und weiterzuentwickeln.

Einsatz für rasche und faire Verfahren

Das Personal, welches am Verfahren beteiligt ist, sollte sich für ein rasches und faires Asylverfahren einsetzen. Beraterinnen und Berater informieren Asylsuchende sachlich und bereiten sie auf das Verfahren vor. Spezialistinnen und Spezialisten des Staatssekretariats für Migration SEM führen die Anhörungen durch, prüfen die vorgebrachten Fluchtgründe und fällen Asylentscheide. Rechtsvertreterinnen und -vertreter begleiten Asylsuchende in allen Verfahrensschritten und vertreten deren Interessen. Für minderjährige unbegleitete Asylsuchende sind die Rechtsvertreterinnen und -vertreter gleichzeitig die gesetzlich vorgeschriebenen Vertrauenspersonen. Ausgebildete interkulturelle Dolmetscherinnen und Dolmetscher fördern das Verständnis zwischen den Asylsuchenden, der Rechtsvertretung und den Spezialisten des SEM. Rückkehrberaterinnen und -berater unterstützen Asylsuchende bei der Entwicklung von Rückkehrperspektiven.

3. Faire Verfahren

Die neu eingeführte unabhängige und unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung während des Verfahrens unterstützt die Qualität des Asylverfahrens massgeblich. In allen Zentren des Bundes – auch in besonderen Zentren und Zentren mit Warte- und Ausreisefunktion – ist der Kontakt zur Beratung und Rechtsvertretung möglich.

Qualitativ hochstehende erstinstanzliche Entscheide

Durch die rasche Behandlung und die reibungslose Abwicklung der Gesuche wird das Asylverfahren beschleunigt. Die objektive Information über das Asylverfahren, die fallorientierte Rechtsvertretung während des Verfahrens sowie qualitativ hochstehende erstinstanzliche Asylentscheide verringern die Wahrscheinlichkeit, dass Asylsuchende aussichtslose Beschwerden erheben. Dies verkürzt die Verfahrensdauer zusätzlich.

Gesicherter Zugang zu unentgeltlicher Beratung und Rechtsvertretung

Asylsuchende haben sowohl im beschleunigten als auch im erweiterten Verfahren Anspruch auf unabhängige und unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung. Im erweiterten Verfahren halten sich die Asylsuchenden nicht mehr in den Bundeszentren auf. Teilweise befinden sich auch die Beratung und Rechtsvertretung ausserhalb der Zentren. In abgelegenen Zentren und verkehrstechnisch schlecht erschlossenen Gebieten kann sich die Erreichbarkeit daher als Hürde erweisen. Um die Beratung und Rechtsvertretung zu gewährleisten, muss die Erreichbarkeit sichergestellt und die Entschädigung für diese Leistungen angemessen sein.

Rechtsbeistand in allen Zentren

Unabhängige und unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung muss allen Schutzsuchenden offen stehen, auch solchen, die in besonderen Zentren und Zentren mit Warte- und Ausreisefunktion untergebracht sind. Ist ein Rekurs gegen einen negativen Entscheid aussichtslos, so wird die Rechtsvertretung die Einreichung der Beschwerde verweigern können. Trotz Niederlegung des Mandats muss für Betroffene die Möglichkeit eines effektiven Rechtsbehelfs bestehen: Sie müssen einen Rechtsbeistand kontaktieren und konsultieren können.

Rechtsvertretung im Falle eines Nichteintretensentscheids

Personen im Dublinverfahren, bei denen ein Nichteintretensentscheid verfügt wurde, sollten die Gelegenheit erhalten, im Beisein der Rechtsvertretung und einer interkulturellen Dolmetscherin oder eines interkulturellen Dolmetschers persönlich zum Entwurf des Nichteintretensentscheids Stellung zu nehmen. Da nicht auszuschliessen ist, dass es sich um Personen mit einer Flüchtlingseigenschaft handelt, sollte auch ihnen im Beschwerdeverfahren ein Anspruch auf unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung eingeräumt werden.

Nutzung von Spielräumen des Dublin- Systems zugunsten der Asylsuchenden

Die Spielräume, welche im Dublin-Verfahren angelegt sind, sollten zugunsten der Asylsuchenden genutzt werden. In Fällen, wo Familien getrennt oder minderjährige Flüchtlinge allein unterwegs sind, sollte das SEM aus humanitären Gründen auf ein Asylgesuch eintreten und für Angehörige zwecks Familienzusammenführung humanitäre Visa ausstellen. Überstellungen sollten nur in Länder erfolgen, in denen ein rechtsstaatliches Verfahren und menschenwürdige Aufnahmebedingungen gewährleistet sind.

4. Angemessene Unterbringung

Betreuung und Sicherheit sind als Gesamtauftrag zu verstehen. Es ist Aufgabe der Zentrumsleitung einzuschätzen, wie viele Ressourcen für die Sicherheit und wie viele für die Betreuung zur Verfügung stehen. Innerhalb und ausserhalb der Zentren steht für Schutzsuchende ein angemessenes Beschäftigungs- und Lernangebot zur Verfügung.

Auswahl von Leistungserbringern nach ihrer Fachkompetenz

Ausschreibungen sind wichtige Qualitätsinstrumente. Zu Beginn des Ausschreibungsverfahrens wird anhand von Eignungskriterien definiert, welche Anforderungen private Dienstleistungserbringer zu erfüllen haben, damit sie zum Verfahren zugelassen sind. Zudem werden Zuschlagskriterien zur Bewertung der eingegangenen Angebote definiert. Qualifikationsprofile des Personals sollten als Zuschlagskriterien herangezogen werden. Es ist darauf zu achten, dass nicht der günstigste, sondern der fachlich qualifizierteste Leistungserbringer den Zuschlag erhält.

Sicherheit und Betreuung als Gesamtkonzept

Dienstleistungen in den Bereichen der Betreuung und Sicherheit sollte das SEM künftig in einem Paket ausschreiben. Wird die Unterbringung als Gesamtauftrag verstanden, so liegt es in der Kompetenz der Zentrumsleitung einzuschätzen, wie viele Ressourcen für die Sicherheit und wie viele für die Betreuung zur Verfügung stehen sollen.

Räume für spezielle Bedürfnisse

Betreuungsstrukturen für Kinder sowie der niederschwellige Zugang zu religiösen Betreuungspersonen wirken sich positiv auf das individuelle Wohlbefinden und das Zusammenleben im Zentrum aus. Für entsprechende Angebote müssen in den Zentren angemessene Räumlichkeiten zur Verfügung stehen.

Zugang zu Begegnungsorten

Begegnungsorte wie etwa Internetcafés oder interkulturelle Bibliotheken bieten eine sinnvolle Tagesstruktur und fördern die Selbstständigkeit der Asylsuchenden. In Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft sollten die Zentren Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung und Lernangebote zur Verfügung stellen. In und ausserhalb der Zentren sollten zudem Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden.

Einschränkung der Bewegungsfreiheit nur mit gesetzlicher Grundlage

Die Bewegungsfreiheit der Bewohnerinnen und Bewohner der Zentren sollte nur in dem Masse beschränkt werden, wie es das Verfahren erfordert. Es sollte grundsätzlich möglich sein, sich im öffentlichen Raum frei zu bewegen. Die Bewegungsfreiheit sollte nur dann eingeschränkt werden, wenn die Beschränkung auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.

Verhängen von Disziplinar massnahmen

Disziplinar massnahmen sollten ausschliesslich durch die Zentrumsleitung angeordnet werden. Strafen wie die Streichung von Taschengeld, die Verweigerung von Ausgangsbewilligungen oder Fahrausweisen für den öffentlichen Verkehr, das Verbot, bestimmte Räume zu betreten, der Ausschluss aus dem Zentrum oder die Zuweisung in ein besonderes Zentrum sollten nur aufgrund von klaren Zuwiderhandlungen gegen Regelungen, die den Betroffenen hinreichend bekannt sind, verhängt werden. Massnahmen zum Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner der Zentren sollten dabei klar von disziplinarischen Massnahmen zur Sanktionierung von unerwünschtem Verhalten unterschieden werden.

Freiheitsentzug nur als ultima ratio

Auch in besonderen Zentren und Zentren mit Warte- und Ausreisefunktion gelten die Grundsätze rechtstaatlichen Handelns. Haft sollte nur als ultima ratio vorgesehen werden. Ein Freiheitsentzug muss im Einzelfall notwendig und verhältnismässig sein. Haftbestimmungen müssen mit völkerrechtlichen Vorgaben vereinbar sein.

Unabhängige Schlichtungsstelle

Schutzsuchende, die in den Zentren des Bundes untergebracht sind und die sich ungerecht behandelt fühlen, sollten ihre Klagen bei einer unabhängigen Schlichtungsstelle vorbringen können. Diese Stelle sollte die vorgebrachten Anliegen prüfen und die Beteiligten bei der Suche nach Lösungen unterstützen. Der Zugang zu solchen Schlichtungsstellen sollte den Asylsuchenden in allen Zentren des Bundes – auch Asylsuchenden in besonderen Zentren und Zentren mit Warte- und Ausreisefunktion – offen stehen.

5. Umfassender Zugang zu verständlicher Information

Wer informiert ist, kann seine Situation besser einschätzen, weiss, welche Möglichkeiten sich eröffnen und kann in Kenntnis der Sachlage entscheiden, was zu tun ist. Zugang zu Information ist eine wichtige Voraussetzung für eine faire Behandlung, sei es an der Grenze, bei der Unterbringung, während der Verfahrensschritte, im Rahmen der Integration oder allenfalls bei einer Rückkehr.

Zugang zu Informationen bereits an der Grenze

Der umfassende und transparente Zugang zu Information trägt dazu bei, dass sich Schutzsuchende fair behandelt fühlen. Informationen müssen bereits an der Grenze zur Verfügung stehen. Asylsuchende sollen wissen, wohin sie gebracht werden und was mit ihnen passieren wird. Mitarbeitende des Grenzschutzes und der Polizei, welche an der Grenze mit den Schutzsuchenden in Kontakt treten, sollten die einschlägigen völkerrechtlichen Übereinkünfte, insbesondere die Genfer Flüchtlingskonvention, die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Kinderrechtskonvention kennen und mit Fragen des Menschenhandels vertraut sein.

Gezielte Verteilung der Asylsuchenden auf die Zentren

Die Verteilung auf die Zentren des Bundes sollte den individuellen Umständen und besonderen Bedürfnissen der Asylsuchenden Rechnung tragen. Der Entscheid, wer wohin kommt, sollte aufgrund von Informationen über Verwandtschaftsbeziehungen, Sprachkenntnisse, Ausbildungen und beruflichen Fertigkeiten erfolgen. Diese Informationen sollten durch das SEM erhoben werden. Eine gezielte Verteilung erhöht die Chancen für eine rasche Integration der Schutzsuchenden.

Verständliche Information über Rechte und Pflichten in den Zentren

Nach der Überweisung in die Zentren des Bundes sollten Asylsuchende im Beisein eines interkulturellen Dolmetschers oder einer interkulturellen Dolmetscherin mündlich über die Regeln des Zusammenlebens, über die Rechte und Pflichten und über die Konsequenzen der Nichtbefolgung der Regeln informiert werden. Die Informationen sollten auf einem Merkblatt in einer klaren und verständlichen Sprache festgehalten sein.

Zugang zum Internet

Asylsuchende sollten Zugang zum Internet haben. Dies eröffnet ihnen die Möglichkeit, mit Verwandten und Bekannten in Kontakt zu treten und die Behörden bei der Beschaffung von verfahrensrelevanten Informationen zu unterstützen.

Frühzeitige Information über freiwillige Rückkehr

Die gestaffelte Rückkehrhilfe sieht vor, dass Personen, die sich früh für eine freiwillige Rückkehr entscheiden, einen höheren finanziellen Beitrag erhalten als Personen, die diesen Entscheid erst spät treffen. Schon früh sollte die Beratung deshalb allgemein über die Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr informieren und darauf hinweisen, an wen sich Personen wenden können, die diese Möglichkeit in Erwägung ziehen. Information über die spezifischen Unterstützungsmöglichkeiten und über das konkrete Vorgehen sollten jedoch in der Kompetenz der Rückkehrberater liegen.

Qualifizierte Dolmetscher in allen Phasen des Verfahrens

Der umfassenden Information und erfolgreichen Verständigung kommt im gesamten Asylverfahren eine Schlüsselrolle zu. In der Vorbereitungsphase und in allen wesentlichen Verfahrensschritten sollten deshalb qualifizierte interkulturelle Dolmetscherinnen und Dolmetscher zur Verfügung stehen. Auch im Bereich der Unterbringung sollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Dolmetscherdienste zurückgreifen können.

6. Besondere Bedürfnisse und Rechte von vulnerablen Gruppen

Vulnerable Personen – Familien, Personen mit schwerwiegenden psychischen Problemen und/oder körperlichen Gebrechen, Opfer von psychischer oder physischer Gewalt, unbegleitete Minderjährige – haben besondere Bedürfnisse und Rechte. Diesen Bedürfnissen wird bei der Planung der Zentren, bei der Zuteilung, bei der Unterbringung und im Verfahren Rechnung getragen.

Ausrichtung baulicher Massnahmen auf die Bedürfnisse der Bewohner

Beim Bau und Umbau der Zentren des Bundes sollten einheitliche Planungsprinzipien zum Tragen kommen. Die Anlagen sollten übersichtlich sein und den Bedürfnissen der Menschen, die darin untergebracht sind, Rechnung tragen. Neben Bereichen, wo Menschen miteinander in Kontakt treten können, braucht es Bereiche, die es erlauben, sich zurückzuziehen. Die Unterbringung ist geschlechtergetrennt organisiert, wobei die Strukturen gleichzeitig auf die besonderen Bedürfnisse von Familien abgestimmt sein müssen.

Oberste Priorität dem Kindeswohl

Bei Minderjährigen muss den Kinderrechten oberste Priorität eingeräumt werden. Unbegleitete Minderjährige müssen einem spezialisierten Zentrum zugewiesen werden. Dem Kindeswohl ist dann bestmöglich Rechnung getragen, wenn unbegleitete Minderjährige rasch die Möglichkeit erhalten, zu einer pädagogisch geschulten Person ein Vertrauensverhältnis aufzubauen.

Bedürfnisse von traumatisierten Personen

Nicht selten leiden Asylsuchende unter posttraumatischen Belastungsstörungen. Es ist ihnen unmöglich, über ihre Erfahrungen zu sprechen. Mit der Beschleunigung des Verfahrens bleibt ihnen wenig Zeit, um traumatische Erlebnisse zu verarbeiten. Im Rahmen der Anhörungen zu den Asylgründen sind sie jedoch gehalten, diese Erlebnisse in Worte zu fassen. Es muss sichergestellt werden, dass die Mitarbeitenden in den Zentren traumatisierte Menschen frühzeitig erkennen, um auf ihre spezifischen Bedürfnisse eingehen zu können.

7. Kontakte zur Zivilgesellschaft

Asylsuchende sollen die Möglichkeit haben, Kontakte mit der lokalen Bevölkerung zu haben. Es gibt offene Bereiche, wo sich die Bewohner der Zentren und Angehörige der Zivilgesellschaft begegnen können. Durch den direkten Kontakt können Vertrauen geschaffen und Vorurteile überwunden werden.

Orte der Begegnung zur Förderung von Verständnis

Die Zentren sind Orte, wo die Asylverfahren durchgeführt werden und wo Schutzsuchende während dieser Zeit untergebracht sind. Das Bindeglied zwischen den Schutzsuchenden in den Zentren und der Aussenwelt sind Angehörige der Zivilgesellschaft. Sie schaffen Orte der Begegnung, die sowohl der lokalen Bevölkerung als auch den Schutzsuchenden offen stehen. Durch die Einbindung der Asylsuchenden in lokale Beziehungsnetze wird das gegenseitige Verständnis gefördert, mögliche Vorurteile werden hinterfragt. Menschen, die sich ehrenamtlich in der Flüchtlingsarbeit engagieren, bieten Beschäftigungsmöglichkeiten an, organisieren Ausflüge, führen Kindernachmittage durch oder unterstützen Asylsuchende bei der Bewältigung des Alltags.

Zivilgesellschaftliches Engagement als Chance

Zivilgesellschaftliches Engagement kann sich besser etablieren, wenn die Behörden dafür gute Rahmenbedingungen schaffen. Im Zuge der Neustrukturierung des Asylwesens sollten die Behörden die Chance nutzen und in den Zentren oder in deren Nähe Möglichkeiten für zivilgesellschaftliches Engagement zur Verfügung stellen.

8. Qualitätssicherung

Einheitliche Qualitätsstandards, die in allen Bundeszentren für verbindlich erklärt werden, sind wichtige Instrumente der Qualitätssicherung. Ein internes Qualitätsmanagement und eine externe, verwaltungsunabhängige Qualitätskontrolle sorgen für die Einhaltung der Standards und die Glaubwürdigkeit des Systems.

Gewährleistung gleicher Standards in allen Regionen

Die Oberaufsicht über die Zentren des Bundes hat das SEM. Es sollte darauf achten, dass in allen Asylregionen die gleichen Standards gelten und dass diese Standards überall konsequent umgesetzt werden. Eine interne Stelle sollte die Qualität der erbrachten Dienstleistungen privater Anbieter evaluieren.

Rasche Verfahren aufgrund hoher Qualität

Der Anteil der Rekurse, welche das Bundesverwaltungsgericht gutheißt, lässt Rückschlüsse auf die Qualität der Entscheide zu, welche die Spezialisten des SEM fällen. Sinkt die Qualität, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass gegen die Entscheide rekuriert wird. Dies wiederum verlängert das Verfahren und erhöht den personellen und finanziellen Aufwand.

Systematische Auswertung der Rechtsprechung

Eine SEM-interne Stelle sollte daher die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts systematisch auswerten. Das Optimierungspotential, das sich daraus ergibt, sollte an die Leitungsgremien der Verfahrenssectionen in den Bundesasylzentren zurückgemeldet werden, damit diese die Qualität des erstinstanzlichen Verfahrens sichern können.

Anlaufstelle für Beschwerden

Als Auftraggeberin ist das SEM in einer schwierigen Lage: Einerseits muss es dafür sorgen, dass im Verfahren Qualitätskriterien eingehalten werden, andererseits darf es nicht in die Unabhängigkeit der Rechtsberatung eingreifen. Die Lösung dieses Dilemmas könnte in der Schaffung einer Anlaufstelle liegen, welche Beschwerden des SEM und der Rechtsberatung aus einer neutralen Warte beurteilt.

Verwaltungsunabhängige Qualitätskontrolle

Damit die Qualität sowohl im Bereich der Unterbringung als auch im Bereich des Verfahrens nachhaltig gesichert werden kann, braucht es zusätzlich zur internen Qualitätssicherung eine verwaltungsunabhängige Qualitätskontrolle. Der Einbezug externer Expertinnen und Experten, welche die Qualität anhand messbarer Kriterien prüfen und Empfehlungen zur Qualitätssicherung abgeben, fördert die Glaubwürdigkeit des Systems.

Restructuration du domaine de l'asile

Recommandations



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

26 septembre 2017

Restructuration du domaine de l'asile

La restructuration qui vise à accélérer les procédures pose de nouveaux jalons au niveau fédéral dans le domaine de l'asile. Les centres fédéraux dans lesquels les procédures d'asile – qu'elles soient accélérées ou étendues – seront appliquées sont maintenant répartis sur six régions. En outre, en cas de procédure accélérée, les requérants d'asile seront hébergés dans des centres fédéraux.

La réforme de l'asile menée par la Confédération est actuellement dans une phase décisive. Une nouvelle clé de répartition est en cours d'élaboration, le système de compensation se concrétise, les flux financiers sont modifiés, les forfaits fédéraux versés aux cantons sont renégociés, les commandes aux prestataires de service extérieurs font l'objet d'appels d'offres publics et des mesures préventives sont prises afin que les infrastructures nécessaires à l'hébergement, à la procédure et à l'exécution des renvois soient disponibles. Dans le cadre des travaux de mise en œuvre, les attributions, les droits et les obligations sont redéfinis, des profils de poste sont élaborés et les ordonnances correspondantes sont modifiées.

La Commission fédérale des migrations a élaboré des recommandations pour ce processus dynamique de mise en œuvre. Celles-ci s'entendent comme des garde-fous destinés à garantir une procédure d'asile juste, équitable et efficace.

Recommandations

1. Accent sur la protection	3
2. Un personnel qualifié	4
3. Des procédures équitables	5
4. Un hébergement adapté	6
5. Un accès complet à une information compréhensible	8
6. Besoins et droits particuliers des groupes vulnérables	9
7. Contacts avec la société civile	10
8. Assurance qualité	11

1. Accent sur la protection

L'objectif suprême du système d'asile est de fournir une protection à ceux qui en ont besoin.

Un système d'asile efficace vise des procédures elles aussi efficaces et conformes aux principes de l'État de droit, et permet une intégration rapide.

Protection pour ceux qui en ont besoin

Les réfugiés sont des personnes dont la vie et l'intégrité corporelle sont mises en danger en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe déterminé ou de leurs opinions politiques. Les personnes obligées de fuir leur pays de provenance, en raison d'une violence généralisée ou qui craignent un traitement insupportable en cas de retour, doivent également obtenir notre protection.

Intégration rapide des personnes vulnérables

C'est dans les centres fédéraux qu'il sera décidé si les personnes qui demandent l'asile en Suisse peuvent bénéficier d'une protection ou si elles doivent retourner dans leur pays de provenance ou dans un autre État Dublin. Les personnes qui obtiennent une protection doivent pouvoir s'intégrer rapidement dans les structures locales.

2. Un personnel qualifié

Outre un savoir-faire spécialisé, tous les collaborateurs des centres fédéraux disposent de connaissances spécifiques en matière de migration et ont l'expérience de la gestion de la diversité. Leurs actes sont soumis à un code de conduite obligatoire. Grâce au perfectionnement, à l'échange entre professionnels et à une supervision régulière, tous les acteurs ont la possibilité de réfléchir à leur pratique et de la perfectionner.

Code de conduite obligatoire

La façon dont les collaborateurs qui travaillent dans les centres fédéraux comprennent leurs rôles, leur motivation et les valeurs qu'ils défendent marquent le quotidien des centres. Leur conduite doit satisfaire à des critères éthiques élevés. Leur action doit donc être soumise à un code de conduite obligatoire. Ce code doit être élaboré dans le cadre d'un processus reposant sur un large consensus, être commenté par les institutions directement impliquées, être adopté par les décideurs et guider l'action dans le cadre de la pratique.

Orientation sur les besoins des requérants d'asile

Le personnel responsable de la prise en charge, de la sécurité et de la santé des requérants d'asile doit s'orienter sur les besoins des résidents des centres. Il doit être capable de reconnaître les signes de discrimination et de violence psychique et physique. Les soins médicaux dispensés dans les centres doivent être axés sur le bien-être physique et psychique des résidents.

Division claire des tâches et collaboration étroite

Alors que le personnel affecté à la prise en charge, à la sécurité et à la santé doit collaborer étroitement, c'est dans le cadre de fonctions clairement distinctes que les différents groupes professionnels contribuent, au cours de la procédure, à la qualité des décisions et, ainsi, à l'accélération de la procédure.

Connaissances techniques et expérience en gestion de la diversité

Les collaborateurs chargés de l'hébergement et ceux qui participent à la procédure doivent être familiarisés avec les accords de droit international correspondants, en particulier avec la Convention de Genève relative aux réfugiés, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Convention relative aux droits de l'enfant. Outre des connaissances professionnelles, le personnel doit avoir l'expérience de la gestion de la diversité. Grâce au perfectionnement, à l'échange entre professionnels et à une supervision régulière, tous les acteurs doivent avoir la possibilité de réfléchir à leur pratique et de la perfectionner.

Engagement en faveur d'une procédure rapide et équitable

Le personnel impliqué dans la procédure doit s'efforcer de garantir sa rapidité et son équité. Les conseillers et les conseillères informent objectivement les requérants d'asile et les préparent à la procédure. Les spécialistes du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) effectuent les auditions, examinent les motifs de fuite avancés et prennent des décisions relatives à l'asile. Des représentants juridiques accompagnent les requérants d'asile au cours de l'ensemble des étapes de la procédure et défendent leurs intérêts. Pour les requérants d'asile mineurs non accompagnés, les représentants juridiques sont en même temps les personnes de confiance prescrites par la loi. Les interprètes communautaires dûment formés facilitent la compréhension entre les requérants d'asile, la représentation juridique et les spécialistes du SEM. Les conseillers en vue du retour soutiennent les requérants d'asile dans l'élaboration des perspectives de retour.

3. Des procédures équitables

Le conseil ainsi que la représentation juridique indépendants et gratuits pendant la procédure, qui sont maintenant introduits, favorisent considérablement la qualité de la procédure d'asile. Dans tous les centres fédéraux – y compris dans les centres spécifiques et les centres d'attente et de départ –, il est possible d'entrer en contact avec le conseil et la représentation juridique.

Des décisions de première instance de qualité

La procédure d'asile est accélérée par le traitement rapide et le bon déroulement des demandes. L'information objective sur la procédure d'asile, la représentation juridique axée sur le cas considéré pendant la procédure ainsi que des décisions de première instance de qualité restreignent la probabilité que des requérants d'asile introduisent un recours voué à l'échec. Cela réduit encore la durée de la procédure.

Accès garanti au conseil et à la représentation juridique gratuits

Les requérants d'asile ont, tant dans la procédure accélérée que dans la procédure étendue, le droit à un conseil et une représentation juridique indépendants et gratuits. Lors de la procédure étendue, ils ne séjournent plus dans les centres fédéraux. De même, le conseil et la représentation juridique se tiennent parfois hors des centres. L'accès aux centres situés dans des endroits reculés et aux zones desservies par des voies difficilement carrossables peut donc constituer un obstacle. Afin de garantir le conseil et la représentation juridique, l'accès aux sites doit être assuré et l'indemnisation de ces prestations, proportionnée.

Conseil juridique dans l'ensemble des centres

Le conseil et la représentation juridique indépendants et gratuits doivent être ouverts à toutes les personnes en quête de protection, y compris à celles qui sont hébergées dans des centres spécifiques et des centres d'attente et de départ. Si un recours contre une décision négative est vain, la représentation juridique pourra refuser l'introduction du recours. Malgré la cessation du mandat, la possibilité d'une aide juridique efficace doit exister pour les personnes concernées : elles doivent pouvoir contacter et consulter un conseil juridique.

Représentation juridique en cas de décision de non-entrée en matière

Les personnes faisant l'objet d'une procédure Dublin qui sont frappées d'une décision de non-entrée en matière doivent avoir la possibilité de prendre personnellement position, en présence de la représentation juridique et d'un interprète communautaire, sur le projet de décision de non-entrée en matière. Comme il n'est pas exclu qu'il s'agisse de personnes ayant qualité de réfugié, un droit au conseil et à la représentation juridique gratuits doit également leur être accordé au cours de la procédure de recours.

Utilisation des marges de manœuvre du système Dublin en faveur des requérants d'asile

Les marges de manœuvre que la procédure de Dublin comporte doivent être utilisées en faveur des requérants d'asile. Dans les cas où des familles sont séparées ainsi que dans ceux où des réfugiés mineurs se déplacent seuls, le SEM doit, pour des raisons humanitaires, entrer en matière sur une demande d'asile et établir des visas humanitaires pour les proches en vue du regroupement familial. Les transferts ne doivent avoir lieu que dans des pays dans lesquels une procédure conforme à un État de droit et des conditions d'accueil respectueuses des personnes sont garanties.

4. Un hébergement adapté

La prise en charge et la sécurité doivent être considérées comme un mandat global. C'est à la direction du centre de décider des ressources affectées à chacune de ces deux tâches. À l'intérieur et à l'extérieur des centres, une offre d'occupation et de formation adaptée est mise à la disposition des personnes en quête de protection.

Choix des prestataires de service en fonction de leur compétence professionnelle

Les appels d'offres sont des instruments importants pour garantir la qualité. Au début de la procédure d'appel d'offres, les exigences qui doivent être remplies par les prestataires de service privés afin qu'ils soient admis à la procédure sont définies au moyen de critères d'aptitude. De plus, des critères d'attribution sont définis pour l'évaluation des offres reçues. Les profils de qualification du personnel doivent être utilisés comme critères d'attribution. Il faut veiller à ce que le marché soit attribué au prestataire le plus qualifié professionnellement et non au prestataire meilleur marché.

Sécurité et prise en charge comme mandat global

À l'avenir, le SEM devra associer, dans les appels d'offres, les prestations liées à la prise en charge et celles qui concernent la sécurité. Si l'hébergement est compris comme un mandat global, il relève de la compétence de la direction du centre d'évaluer quelles sont les ressources qui doivent être mises à disposition pour la sécurité et quelles sont celles qui doivent l'être pour la prise en charge.

Espaces pour les besoins particuliers

Les structures de prise en charge pour les enfants ainsi que l'accès facile aux personnes assurant un encadrement religieux ont un effet positif sur le bien-être individuel et la vie commune au centre. Des locaux adaptés doivent être disponibles dans les centres à cet effet.

Accès aux lieux de rencontre

Les lieux de rencontre, tels que les cybercafés ou les bibliothèques interculturelles, offrent une structure de jour appropriée et favorisent l'autonomie des requérants d'asile. En collaboration avec la société civile, les centres doivent offrir des possibilités de loisirs et de formation. Des possibilités d'occupation doivent également être offertes à l'intérieur et à l'extérieur des centres.

Restriction de la liberté de mouvement sur une base légale uniquement

La liberté de mouvement des personnes résidant dans les centres ne doit être restreinte que dans les limites imposées par la procédure. Il doit être en principe possible de se déplacer librement dans l'espace public. La liberté de mouvement ne doit être limitée que si la restriction est fondée sur une base légale, est dans l'intérêt public et est proportionnée.

Adoption de mesures disciplinaires

Les mesures disciplinaires ne doivent être prononcées que par la direction du centre. Les punitions telles que la suppression de l'argent de poche, le refus d'autorisations de sortie ou de titres de transport, l'interdiction de pénétrer dans certains locaux, l'exclusion du centre ou l'assignation dans un centre spécial sont des mesures que ne doivent être prises qu'en raison d'infractions claires à des règlements qui sont suffisamment connus de la personne concernée. Les mesures prises pour la protection des résidents et résidentes des centres doivent, à cet égard, être clairement distinguées des mesures disciplinaires destinées à sanctionner une conduite indésirable.

La privation de la liberté en dernier ressort uniquement

Les principes de l'État de droit s'appliquent également aux centres spécifiques et aux centres d'attente et de départ. La détention ne doit être prévue qu'en dernier ressort. La privation de liberté doit être nécessaire dans le cas particulier considéré et être proportionnée. Les dispositions applicables à la détention doivent être compatibles avec celles du droit international.

Organisme de conciliation indépendant

Les personnes en quête de protection qui sont hébergées dans les centres fédéraux et qui ont l'impression d'être traitées injustement doivent pouvoir présenter leurs plaintes auprès d'un organisme de conciliation indépendant. Cet organisme doit examiner les demandes formulées et aider les intéressés à rechercher des solutions. L'accès à ces organismes de conciliation doit être assuré dans l'ensemble des centres fédéraux, les centres spécifiques et les centres d'attente et de départ.

5. Un accès complet à une information compréhensible

Lorsqu'un individu est informé, il est mieux à même d'évaluer sa situation, sait quelles possibilités s'ouvrent à lui et peut décider en connaissance de cause de ce qui doit être fait. L'accès à l'information constitue un préalable important à un traitement équitable : dès la frontière, lors de l'hébergement, au cours des étapes de la procédure ou lors d'un éventuel retour.

Accès aux informations dès la frontière

L'accès complet et transparent à l'information contribue à ce que les personnes en quête de protection se sentent traitées équitablement. Les informations doivent être disponibles dès la frontière. Les requérants d'asile doivent savoir où ils vont être conduits et ce qui va leur arriver. Les agents de la protection des frontières et les membres des services de police qui entrent en contact, à la frontière, avec les personnes en quête de protection doivent connaître les conventions internationales correspondantes, en particulier la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Convention relative aux droits de l'enfant, et doivent être familiarisés avec les questions relatives à la traite des êtres humains.

Une répartition dans les centres qui tienne compte des circonstances individuelles

La répartition dans les centres fédéraux doit tenir compte des circonstances individuelles et des besoins particuliers des requérants d'asile. Les décisions relatives à la répartition des personnes doivent être prises sur la base d'informations sur les liens de parenté, les connaissances linguistiques, les formations et les aptitudes professionnelles. Ces informations doivent être collectées par le SEM. Une répartition ciblée accroît les chances d'une intégration rapide des personnes en quête de protection.

Informations compréhensibles sur les droits et les devoirs dans les centres

Après le transfert dans les centres fédéraux, les requérants d'asile doivent, en présence d'un interprète communautaire, être informés oralement des règles de la vie commune, de leurs droits et de leurs obligations et des conséquences du non-respect des règles. Les informations doivent être consignées dans une notice dans un langage clair et compréhensible.

Accès à Internet

Les requérants d'asile doivent avoir accès à Internet. Ils ont ainsi la possibilité d'entrer en contact avec des parents et des personnes de leur connaissance et d'aider les autorités à collecter des informations importantes pour la procédure.

Information précoce sur le retour volontaire

L'aide au retour échelonnée prévoit que les personnes qui optent précocement pour un retour volontaire bénéficient d'un soutien financier plus élevé que celles qui ne prennent cette décision que plus tard. C'est pourquoi les conseillers doivent donner sans tarder les informations générales sur la possibilité de retour volontaire et indiquer à qui les personnes qui envisagent cette possibilité peuvent s'adresser. Les informations sur les possibilités de soutien spécifiques et sur la procédure concrète doivent cependant relever de la compétence des conseillers en vue du retour.

Des interprètes qualifiés dans toutes les phases de la procédure

Une information approfondie et une communication efficace jouent un rôle clé dans l'ensemble de la procédure d'asile. C'est pourquoi des interprètes communautaires qualifiés doivent être mis à disposition, dans la phase préparatoire comme dans l'ensemble des étapes essentielles de la procédure. Dans le domaine de l'hébergement, les collaborateurs doivent également pouvoir recourir aux services d'interprètes.

6. Besoins et droits particuliers des groupes vulnérables

Les personnes vulnérables – familles, personnes présentant de graves problèmes psychiques ou physiques, victimes de violence psychique ou physique, mineurs non accompagnés – ont des besoins et des droits particuliers. Il s'agit de tenir compte de ces besoins lors de la planification des centres, lors de l'affectation, lors de l'hébergement et au cours de la procédure.

Mesures d'aménagement architectural axées sur les besoins des résidents

La construction et la transformation des centres fédéraux doivent être soumises à des principes de planification uniformisés. Les installations doivent avoir une configuration claire et tenir compte des besoins des personnes hébergées. En plus des zones où les personnes peuvent entrer en contact les unes avec les autres, il doit y avoir des zones qui permettent de se retirer. L'hébergement doit être organisé de telle sorte que les sexes soient séparés et les structures doivent, en même temps, être adaptées aux besoins particuliers des familles.

Priorité supérieure du bien-être de l'enfant

En ce qui concerne les mineurs, la priorité doit être accordée aux droits de l'enfant. Les mineurs non accompagnés doivent être logés dans un centre spécialisé. Pour tenir compte au mieux du bien-être de l'enfant, les mineurs non accompagnés doivent recevoir rapidement la possibilité d'établir un rapport de confiance avec une personne possédant une formation pédagogique.

Prise en compte des besoins des personnes traumatisées

Il n'est pas rare que les requérants d'asile souffrent de stress post-traumatique. Il leur est impossible de parler de leurs expériences. Avec l'accélération de la procédure, il leur reste peu de temps pour surmonter les traumatismes vécus. Lors des auditions relatives aux motifs d'asile, ils sont cependant tenus d'exprimer ces expériences avec des mots. Il doit être garanti que les collaborateurs des centres reconnaissent précocement les personnes traumatisées afin de pouvoir répondre à leurs besoins spécifiques.

7. Contacts avec la société civile

Les requérants d'asile doivent avoir la possibilité d'entrer en contact avec la population locale. Il existe des espaces ouverts où les résidents des centres et les membres de la société civile peuvent se rencontrer. Les contacts directs permettent d'établir un climat de confiance et de dépasser les préjugés.

Des lieux de rencontre facilitant la compréhension

Les centres sont des lieux où des procédures d'asile sont appliquées et où des personnes en quête de protection sont hébergées pendant la période correspondante. Le lien entre ces personnes et le monde extérieur est assuré par des membres de la société civile. Ceux-ci créent des lieux de rencontre qui sont ouverts tant à la population locale qu'aux personnes en quête de protection. La mise en relation des requérants d'asile avec les réseaux de contacts locaux facilite la compréhension mutuelle et permet de dépasser les préjugés éventuels. Les personnes qui s'engagent bénévolement dans l'aide aux réfugiés offrent des possibilités d'occupation, organisent des excursions ou des après-midi pour les enfants ou aident les requérants d'asile à gérer leur quotidien.

L'engagement dans la société civile comme une chance

L'engagement dans la société civile est facilité si les autorités créent de bonnes conditions cadre. Dans le contexte de la restructuration du domaine de l'asile, les autorités doivent utiliser cette chance et offrir des possibilités d'engagement dans la société civile, au sein des centres ou à proximité.

8. Assurance qualité

Des normes de qualité harmonisées, institutionnalisées dans tous les centres fédéraux, sont d'importants instruments d'assurance qualité. Une gestion interne de la qualité et un contrôle externe et indépendant de l'administration assurent le respect des normes et la crédibilité du système.

Garantie des mêmes normes dans toutes les régions

C'est au SEM qu'incombe la supervision des centres fédéraux. Il doit veiller à ce que les mêmes normes s'appliquent dans l'ensemble des structures régionales en matière d'asile et à ce que ces normes soient mises en œuvre partout de façon systématique. Un service interne doit évaluer la qualité des services des prestataires privés.

Une procédure rapide grâce à une qualité élevée

La proportion des recours que le Tribunal administratif fédéral approuve permet de tirer des conclusions sur la qualité des décisions prises par les spécialistes du SEM. Si la qualité baisse, la probabilité des recours contre les décisions s'accroît. Les recours prolongent les procédures et augmentent les ressources nécessaires en termes de personnel et de moyens financiers.

Évaluation systématique de la jurisprudence

Un service interne au SEM doit donc évaluer systématiquement la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral. Le potentiel d'optimisation qui en résulte doit être signalé aux organes de direction des sections chargées des procédures dans les centres fédéraux afin que ceux-ci garantissent la qualité de la procédure de première instance.

Service de contact pour les plaintes

En tant que mandant, le SEM est dans une situation difficile : d'une part, il doit faire en sorte que les critères de qualité soient respectés au cours de la procédure et, d'autre part, il ne doit pas empiéter sur l'indépendance du conseil juridique. La solution de ce dilemme peut être recherchée dans la création d'un service de contact qui juge les plaintes du SEM et celles du conseil juridique d'un point de vue neutre.

Contrôle de la qualité indépendant de l'administration

Pour que la qualité soit garantie efficacement dans le domaine de l'hébergement et dans celui de la procédure, un contrôle de la qualité indépendant de l'administration doit s'ajouter à l'assurance qualité interne. L'appel à des experts extérieurs qui contrôlent la qualité selon des critères mesurables et formulent des recommandations pour l'assurance qualité renforce la crédibilité du système.