

Evaluation PERU

Rechtsschutz und Entscheidqualität

Schlussbericht

Anne-Laurence Graf

Raffaella Massara

Bendicht Tellenbach

Alberto Achermann

Bern, 16. August 2021

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, Postfach, 3001 Bern

Telefon +41 31 631 86 51, skmr@skmr.unibe.ch

AUTORENVERZEICHNIS

Dr. iur. *Anne-Laurence Graf* arbeitet seit Oktober 2017 als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Themenbereich Migration des SKMR. Anne-Laurence Graf hat mit Raffaella Massara die operative Co-Projektleitung inne.

Rechtsanwältin *Raffaella Massara* ist als selbständige Rechtsanwältin im Advokaturbüro Omuri & Massara tätig. Raffaella Massara hat mit Anne-Laurence Graf die operative Co-Projektleitung inne.

Fürsprecher *Bendicht Tellenbach* war von 1992 – 2006 Richter bei der Asylrekurskommission und seit 2007 bis zu seiner Pensionierung Ende Mai 2018 Richter am Bundesverwaltungsgericht (BVGer). Bendicht Tellenbach ist vor allem für die Überprüfung der Evaluationsfragen im Bereich der Entscheidqualität zuständig.

Professor Dr. iur. *Alberto Achermann* ist Anwalt in Bern und assoziierter Professor für Migrationsrecht an der Universität Bern und Organisator der Schweizerischen Migrationsrechtstage. Er ist für die strategische Projektleitung zuständig.

Zitiervorschlag: SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Evaluation PERU, Rechtsschutz und Entscheidqualität, Schlussbericht, verfasst von Graf Anne-Laurence/Massara Raffaella/Tellenbach Bendicht/Achermann Alberto, Bern, 2021.

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	V
ZUSAMMENFASSUNG	VII
REMERCIEMENTS	XI
RECHTSSCHUTZ UND ENTSCHEIDQUALITÄT	1
I. EINLEITUNG	1
1. Übersicht.....	1
2. Mandat zum Teilprojekt 2 des Projekts PERU.....	1
3. Vorgeschichte: Testphase Zürich.....	1
4. Auftrag.....	2
5. Evaluationsfragen.....	4
6. Methodik.....	6
7. Projektablauf.....	7
II. STATISTISCHE ECKDATEN	8
1. Verfahrensart der neurechtlichen Gesuche, Anteile beschleunigter und erweiterter Verfahren; Entwicklung 2019 - 2020.....	8
1.1. Statistische Darstellung der Anteile der Verfahrensarten nach erledigten Gesuchen.....	8
1.2. Statistische Darstellung der Anteile der Zuweisungen in das erweiterte Verfahren.....	11
1.3. Feststellungen.....	13
2. Statistik SEM, Asyl- und Schutzquoten 2015 – 2020.....	14
3. Statistiken SEM, Erledigungen im beschleunigten und im erweiterten Verfahren 2019/2020, Vergleich der bedeutendsten Herkunftsländer.....	16
4. Statistiken SEM, Erledigungen im beschleunigten und im erweiterten Verfahren 2019 /2020, Vergleich der Regionen.....	21
5. Differenzierte Statistik der Erledigungen des BVGer im beschleunigten Verfahren, Periode 1.3.2019 – 31.12.2020.....	26
6. Kassationen durch das BVGer von SEM-Entscheiden des beschleunigten Verfahrens.....	35
7. Zusammenfassung.....	36
III. EVALUATION DER ENTSCHEIDQUALITÄT	37
1. Vorbemerkungen.....	37
2. Evaluationsfragen.....	37
3. Methodisches Vorgehen.....	37
3.1 Dossieranalyse und ergänzende Auswertungen.....	37
3.2 Kriterien für die Auswahl der Dossiers.....	38
3.3 Geprüfte Aspekte.....	39
4. Triage.....	40
5. Formales und Verfahrensrechtliche Aspekte.....	41
5.1 Aktenführung, Akteneinsicht.....	41
5.2 Rechtliches Gehör.....	42
5.3 Stellungnahme zum Entscheidentwurf.....	42
6. Sachverhaltsabklärung.....	45
6.1 Anhörung.....	45
6.2 Medizinische Abklärungen.....	46
6.3 Beizug von Verfahrensakten Verwandter.....	46

6.4.	Weitere Abklärungen bzw. Überweisung in das erweiterte Verfahren.	48
6.5.	Positive Entscheide.....	49
7.	Juristische Qualität des Entscheids.....	49
7.1.	Rechtsanwendung (Richtige Würdigung des Sachverhalts und Subsumption)	49
7.2.	Praxiskonformität und Einheitlichkeit der Praxis	51
7.3.	Begründungsqualität.....	52
8.	Interne Qualitätskontrolle.....	53
8.1.	Das Vier-Augen-Prinzip	53
8.2.	Weitere Konzepte zur Qualitätssicherung und -verbesserung.....	54
8.3.	Quantitative Vorgaben oder «Erwartungen» ?.....	55
9.	Schlussfolgerung	57
IV.	PROTECTION JURIDIQUE.....	59
1.	Anforderungsprofil der RV.....	59
2.	Tatsächliche Situation RV.....	60
3.	Organisation du personnel employé aux fins de la protection juridique	61
4.	Capacité à faire face aux fluctuations des demandes d’asile	64
5.	Compréhension du rôle des représentant-e-s juridiques.....	67
6.	Arbeitsmittel RV.....	72
7.	Qualität/Einheitlichkeit Mandatsführung.....	74
7.1.	Conduite du mandat pendant l’audition	74
7.2.	Der Entscheid für oder gegen eine Beschwerde (Aussichtslosigkeit)	82
7.3.	Fin du mandat	90
7.4.	Qualität/Einheitlichkeit der Rechtsschriften.....	93
8.	Sicherstellung Rechtsschutz BAZ oV	96
9.	Changements de mains entre représentant-e-s juridiques dans le cadre de la procédure accélérée.....	103
10.	Stellungnahme zum Entscheidentwurf	108
11.	Contrôle de la qualité.....	112
12.	Changements de mains en cas d’attribution en procédure étendue	118
13.	UMAs.....	121
14.	Conseil et flux d’informations	126
15.	Conclusion.....	130
	LITERATURVERZEICHNIS	131
	ANHÄNGE.....	133
	Anhang 1: Statistiken beschleunigtes und erweitertes Verfahren 2019/2020 Afghanistan.....	133
	Anhang 2: Statistiken beschleunigtes und erweitertes Verfahren 2019/2020 Türkei.....	137
	Anhang 3: Beschwerdestatistik BVGer zum beschleunigten und erweiterten Verfahren 01.03.2019-31.12.2020	141
	Anhang 5: Statistiken des BVGer der Jahre 2015 – 2018	142
	Anhang 4: Statistik des BVGer zur Erfolgsquote der Beschwerden im neurechtlichen Verfahren (Erledigungen seit 01.03.2019 – 29.02.2020).....	144

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AsylG	Asylgesetz
AsylV1	Asylverordnung 1
BAZ	Bundesasylzentrum
BAZ oV	Bundesasylzentren ohne Verfahrensfunktion
BAZ mV	Bundesasylzentren mit Verfahrensfunktion
BE	Region Bern (région Berne)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CFA	Centre fédéral pour requérant-e-s d'asile
CFA avec TP	Centre fédéral pour requérant-e-s d'asile avec tâches procédurales
CFA sans TP	Centre fédéral pour requérant-e-s d'asile sans tâches procédurales
FE	Flüchtlingseigenschaft (qualité de réfugié)
FS	Fachspezialist-in (spécialiste asile)
FV	Fachverantwortliche Person (responsable protection/représentation juridique)
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
LAsi	Loi sur l'asile
LE	Leistungserbringerinnen (prestataires)
NEE	Nichteintretensentscheid (non-entrée en matière)
NWCH	Region Nordwestschweiz (région Suisse du Nord-Ouest)
OA1	Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure
OCH	Region Ostschweiz (région Suisse orientale)
PA	Loi fédérale sur la procédure administrative
RBS	Rechtsberatungstelle
RJ	Représentant-e juridique
RMNA	Requérant-e mineur-e non accompagné-e
RV	Rechtsvertretung / Rechtsvertreterin / Rechtsvertreter
SEM	Staatssekretariat für Migration (Secrétariat d'Etat aux migrations)
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe (Organisation suisse d'aide aux réfugiés)
SPOC	Single Point of Contact
TAF	Tribunal administratif fédéral
v.A.	Vorläufige Aufnahme (admission provisoire)

VP	Vertrauensperson
TZCH	Region Tessin und Zentralschweiz (région Tessin et Suisse centrale)
UMA	Unbegleitete-r minderjährige-r Asylsuchende-r
WCH	Region Westschweiz (région Suisse romande)
ZH	Region Zürich (région Zurich)

ZUSAMMENFASSUNG

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) mit einer externen Evaluation des Rechtsschutzes und der Entscheidqualität bei der Anwendung des neuen Asylverfahrens beauftragt. Die Evaluation erfolgte im Rahmen des Teilprojekts 2 des Projekts PERU, welches Prozessqualität, Entscheidqualität und Rechtsschutz im Rahmen der Umsetzung des revidierten Asylgesetzes untersuchte. (Das Teilprojekt 1 hat demgegenüber die Prozessqualität zum Gegenstand).

Die Evaluation des Teilprojekts 2 verlief in zwei Phasen: In der ersten Phase fokussierte die Evaluation auf die Mandatsführung des Rechtsschutzes im erstinstanzlichen Verfahrens. In der zweiten Phase legte die Evaluation den Schwerpunkt auf die Entscheidqualität des SEM und die Analyse von Rechtschriften des Rechtsschutzes. In beiden Phasen analysierte das Evaluationsteam Statistiken des SEM und des BVGer und führte eine Reihe von Interviews mit Akteuren (vor allem mit der Rechtsvertretung [RV]) in den sechs Asylregionen.

Die Analyse der **Statistiken** des SEM sowie des BVGer zur Umsetzung der neuen Verfahrensbestimmungen über das beschleunigte Verfahren führten zu folgenden Feststellungen:

- Im ersten Jahr nach Einführung des neuen Asylgesetzes wurden mehr als die Hälfte aller neurechtlichen Gesuche im beschleunigten Verfahren entschieden; dem erweiterten Verfahren dagegen wurden nur knapp 20% der Gesuche zugewiesen (ein Anteil von ca. 25-30% der Gesuche entfiel auf das Dublin-Verfahren). Dieser im Vergleich zu den ursprünglichen Annahmen geringe Anteil erweiterter Verfahren wurde im Verlauf des Jahres 2020 korrigiert und beträgt nun etwas mehr als ein Viertel der Verfahren.
- Der Anteil der im beschleunigten Verfahren getroffenen ganz oder teilweise positiven Entscheide ist relativ hoch (in den beiden Jahren ca. 23% bzw. 24% Asylgewährungen und ca. 32% bzw. 44% vorläufige Aufnahmen (v.A.), wobei die Anteile allerdings je nach Herkunftsland sehr variieren). Es zeigte sich somit – entgegen einer verschiedentlich geäusserten Befürchtung – dass auch viele als klar positiv eingeschätzte Fälle im beschleunigten Verfahren behandelt und entschieden werden.
- In der ersten Evaluationsphase (März 2019 – Februar 2020) wurde festgestellt, dass eine besorgniserregend hohe Anzahl von Entscheiden des beschleunigten Verfahrens vom BVGer kassiert wurden (d.h. zur Neuüberprüfung an das SEM zurückgewiesen). In dieser Hinsicht ist eine beachtliche Trendwende eingetreten, indem die Rate der Kassationen von Entscheiden im beschleunigten Verfahren seit anfangs 2020 stark rückläufig ist (je nach Berechnungsmethode des SEM bzw. des BVGer von ca. 18-19% auf ca. 10-11% der angefochtenen Entscheide).

In der Evaluation der **Entscheidqualität**, welche auf einer Analyse von insgesamt 120 vom SEM im beschleunigten Verfahren behandelten Einzelfalldossiers basiert, zeigten sich in etwa in der Hälfte der Dossiers keine Auffälligkeiten, bei weiteren Dossiers nur kleinere Mängel oder zumindest Fragezeichen. In ungefähr 40 Dossiers ergaben sich indessen Feststellungen, welche für die Beurteilung der Qualität bedeutsam erschienen; teilweise waren dies gravierendere Mängel, insbesondere bei der Sachverhaltsabklärung, ungenügende Würdigung der Stellungnahme zum Entscheidentwurf, Verfahrensmängel, formale Fehler im Dispositiv, unzutreffende Rechtsanwendung, fragliche Praxiskonformität oder Mängel in der Begründungsqualität.

In Anbetracht des im Auftrag festgelegten relativ kleinen «Samples» von Dossiers können die gewonnenen Erkenntnisse nicht Anspruch auf ein gesamthafes Qualitätszeugnis für das neue Asylverfahren erheben. Ebenso wenig dürfen die zahlenmässigen Relationen der verschiedenen Feststellungen als statistische Aussage betrachtet werden. Dennoch wirft die Auswertung ein Schlaglicht auf die Umsetzung des neuen Verfahrens, welches Hinweise auf relevante Problemfelder, Schwierigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten ermöglicht.

Hervorzuheben sind insbesondere die folgenden Punkte:

- Mängel bei der Sachverhaltsabklärung scheinen in vielen Fällen auf Zeitdruck (bzw. das Bemühen, den Fall möglichst im beschleunigten Verfahren erledigen zu können) zurückzuführen zu sein.
- Der mit dem neuen Recht eingeführte Verfahrensschritt der Stellungnahme zum Entwurf – eine bedeutsame Verbesserung und Konkretisierung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs – wird in der Praxis noch ungenügend umgesetzt.
- Gewisse im ersten Jahr des Inkrafttretens der neuen Bestimmungen aufgetretene Mängel oder «Anfangsschwierigkeiten» sind offenbar zumindest teilweise inzwischen korrigiert worden.
- Die juristische Qualität der Entscheide ist im Allgemeinen zufriedenstellend, abgesehen von einzelnen mit kleineren oder gröberen Mängeln behafteten oder fehlerhaften Entscheiden.
- Die Begründungsqualität ist im Allgemeinen ausreichend, mit einigen Ausnahmen. Es finden sich auch viele gut bis sehr gut begründete Entscheide.
- Bei der internen Qualitätskontrolle gibt es noch Verbesserungspotential. Das «Vier-Augen-Prinzip» wird nicht immer genügend konsequent und genau angewendet.
- Anscheinend gibt es eine Art «Erwartungsdruck», möglichst viele Entscheide im beschleunigten Verfahren zu treffen. Ob dies auf falsch verstandene Zielsetzungen betreffend Fristeinhaltung oder eher auf «Ehrgeiz» oder «Wettbewerbsdenken» der Mitarbeitenden in den Regionen beruht, liess sich nicht abschliessend klären.

Zusammenfassend erachtet das SKMR die Qualität der im beschleunigten Verfahren getroffenen Entscheide des SEM insgesamt gesehen als zufriedenstellend, mit gewissen Einschränkungen.

Die Evaluation des **Rechtsschutzes**, welche darauf fokussierte, ob die in den sechs Asylregionen mandatierten Leistungserbringerinnen (LE) den Rechtsschutz schweizweit einheitlich und gemäss den wesentlichen Vorgaben umsetzen, führte zu folgenden Feststellungen:

- In allen Regionen erfüllten die befragten RV zum Zeitpunkt der Evaluation die Vorgaben gemäss Asylgesetz.
- Die mit dem Rechtsschutz betrauten LE haben ihre Personalressourcen korrekt geplant. Für den grössten Teil des untersuchten Zeitraums stand eine ausreichende Anzahl von RVs im Vergleich zu den geplanten Verfahrensschritten zur Verfügung.
- Alle LE sind auf prognostizierte Schwankungen der Anzahl der zu vertretenden Asylsuchenden vorbereitet (alle verfügen über ein Schwankungstauglichkeitskonzept). Diesen voraussehbaren Schwankungen fühlen sich LE gewachsen, nicht aber den unvorhersehbaren Schwankungen, die mit der Disposition der Verfahrensschritte verbunden sind.

- Die Rolle der zugewiesenen RV ist in den Regionen unterschiedlich gut geklärt. In den Regionen, wo das Rollenverständnis klar ist, scheint sich dies positiv auf die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und den LE auszuwirken.
- Alle LE verfügen über ausreichend Arbeitsmittel.
- Die Mandatsführung der zugewiesenen RV während der Anhörung wird in allen Regionen durch Faktoren, wie das Anhörungsklima, die Dauer von Anhörungen, die Protokollführung während der Anhörung sowie dem Zeitpunkt der Anhörungsvorbereitung und von Beweismiteileingaben beeinflusst. Seitens des SEM besteht insbesondere in Bezug auf die Entgegennahme von Beweismitteln und das Akteneinsichtsrecht bei Anhörungen im erweiterten Verfahren ein Harmonisierungsbedarf zwischen den Regionen.
- Bei der Überprüfung der Beschwerdechancen wird in allen Regionen das Vier-Augen-Prinzip angewendet. Das Kriterium der Aussichtslosigkeit legen die Regionen aber sehr unterschiedlich aus.
- In allen Regionen nehmen die LE ihre Verpflichtung zur rechtlichen Vertretung der Asylsuchenden ernst und üben ihren Auftrag sorgfältig aus. In einigen wenigen Fällen hat die RV im Falle eines negativen Entscheids das Mandat zur rechtlichen Vertretung (bei Verzicht auf eine Beschwerde) nicht oder verspätet niedergelegt.
- Die Qualität der Rechtsschriften wird als gut angesehen.
- Bei der Organisation des Rechtsschutzes in den Bundesasylzentren ohne Verfahrensfunktion (BAZ oV) liessen sich in der ersten Evaluationsphase unterschiedliche Modelle erkennen. In gewissen Regionen kam es zu verzögerten Mitteilungen und Aushändigungen von Entscheiden. In der zweiten Evaluationsphase verbesserten die betroffenen Regionen ihre Entscheideröffnungspraxis in den BAZ oV. Dennoch besteht in gewissen Regionen nach wie vor Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Präsenz des Rechtsschutzes in den BAZ oV.
- In allen Asylregionen hat sich gezeigt, dass Handwechsel innerhalb des beschleunigten Verfahrens kaum vermeidbar sind. Alle LE sind aber darum bemüht, Handwechsel bei vulnerablen Fällen und bei unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) zu vermeiden, wobei Fristerstreckungsgesuche zur Vermeidung von Handwechseln vom SEM in den Regionen unterschiedlich kulant gehandhabt zu werden scheinen.
- Die Evaluation des Rechtsschutzes und der Entscheidqualität zeigen, dass die Umsetzung des Verfahrensschrittes der Stellungnahme zum Entscheidentwurf in den Regionen unterschiedlich gut gelingt. Während in gewissen Regionen die Stellungnahme zum Entscheidentwurf schon fast «Mini-Beschwerden» darstellen, fallen sie in andern Regionen äusserst kurz aus. Der unterschiedliche Umgang mit der Stellungnahme zum Entscheidentwurf könnte auf ein unterschiedliches Rollenverständnis zurückzuführen sein.
- In allen Regionen überprüfen die fachverantwortlichen Personen (FV) systematisch alle schriftlichen Eingaben der zugewiesenen RV. Nicht institutionalisiert hat sich die Qualitätskontrolle von nichtschriftlichen Verfahrenshandlungen.
- Gegenwärtig ist eine schweizweite Koordination unter den mit dem Rechtsschutz beauftragten LE nicht hinreichend gewährleistet.

- Die Übermittlung von Fällen, die dem erweiterten Verfahren zugewiesen wurden, an die kantonalen Rechtsberatungsstellen (RBS) erfolgt uneinheitlich, was bei den kantonalen RBS zu Mehraufwand führen kann.
- Das Thema UMA wurde auftragsgemäss nur in den Regionen NWCH und ZH untersucht. Dabei zeigte sich, dass die Rollen und Aufgaben resp. Verantwortlichkeiten der RV als Vertrauensperson (VP), des SEM und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) bei dieser besonders vulnerablen Gruppe von Asylsuchenden noch nicht hinreichend geklärt sind. Eine sorgfältige und pflichtgemässe Ausübung der VP-Rolle erfordert einen direkten und niederschweligen Austausch von Informationen unter den UMA-Schnittstellen (wie Gesundheit, Betreuung, KESB, kantonale VP, SEM, Verwandte, Polizei/Securitas und Schule usw.).
- Die Beratung und die RV arbeiten in allen Asylregionen sehr gut zusammen. Die Aufgaben und Rollen der Beraterinnen und Berater gegenüber den RV sind in der Regel sehr gut definiert. Allerdings gibt es zwischen den Asylregionen Unterschiede hinsichtlich Informationsfluss zwischen der Beratung, dem SEM und den LE, die für die Unterbringung, Betreuung und Gesundheit der Asylsuchenden zuständig sind.

Zusammenfassend bewertet das SKMR die Umsetzung des Rechtsschutzes durch die mit dem Rechtsschutz betrauten LE in den verschiedenen Asylregionen als gut. Unterschiede in der Praxis zwischen den LE könnten durch eine verbesserte interregionale Koordination und durch eine Harmonisierung der Praktiken des SEM behoben werden. Solche Koordinations- (angesprochen sind die LE) und Harmonisierungsbemühungen (durch das SEM) sind für ein rechtsstaatliches Asylverfahren notwendig.

REMERCIEMENTS

Les auteur-e-s tiennent à remercier toutes les personnes qui ont été interrogées aux fins de cette évaluation pour leur excellente collaboration. Ils et elles adressent également leur reconnaissance aux juges, greffier-e-s et collaborateurs/trices du Secrétariat général du Tribunal administratif fédéral (TAF) pour leur soutien important, en particulier en ce qui concerne l'établissement des statistiques.

Les auteur-e-s remercient également les membres des groupes d'accompagnement interne et externe pour leurs remarques et questions pertinentes lors des présentations virtuelles des résultats de l'évaluation les 4 et 9 mars 2021.

Ils et elles remercient aussi, pour leur soutien indéfectible les membres de l'équipe chargée au SEM d'accompagner l'évaluation PERU et en particulier le sous-projet 2 portant sur l'évaluation de la protection juridique et de la qualité des décisions.

Enfin, dans la phase initiale de l'évaluation, les auteur-e-s ont bénéficié du précieux soutien de Lukas Heim (CSDH) et le remercient pour son expertise. Ils et elles adressent également leurs remerciements à Luisa Jakob (CSDH) pour son aide à l'établissement de graphiques utilisés dans le présent document.

Les erreurs ou incertitudes qui demeurent dans le texte relèvent de la seule responsabilité des auteur-e-s

RECHTSSCHUTZ UND ENTSCHEIDQUALITÄT

I. EINLEITUNG

1. Übersicht

Das SEM hat das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) mit einer externen Evaluation des Rechtsschutzes und der Entscheidungsqualität bei der Anwendung des neuen Asylverfahrens beauftragt. Dies erfolgt im Rahmen des Teilprojekts 2 des Projekts PERU, welches Prozessqualität, Entscheidungsqualität und Rechtsschutz im Rahmen der Umsetzung des revidierten Asylgesetzes evaluiert. (Das Teilprojekt 1 hat demgegenüber die Prozessqualität zum Gegenstand).

2. Mandat zum Teilprojekt 2 des Projekts PERU

Mit Vertrag vom 31. Oktober 2019 hat das SEM dem SKMR das Mandat zur Durchführung einer Evaluation im Rahmen des Teilprojekts 2 des Projekts PERU erteilt. PERU steht für «Evaluation von **Prozessqualität**, **Entscheidungsqualität** und **Rechtsschutz** im Rahmen der **Umsetzung** des revidierten Asylgesetzes».

Der Auftrag im Teilprojekt 2 hat zum Ziel, den **Rechtsschutz** und die **Entscheidungsqualität** bei der Anwendung der neuen Verfahrensbestimmungen des revidierten Asylgesetzes, insbesondere des beschleunigten Verfahrens, einer externen Evaluation zu unterziehen. Das SEM hat dazu ein detailliertes Pflichtenheft vom 13. Mai 2019 erstellt, auf welches hier verwiesen wird. Aufgrund des vorgegebenen Kostendachs hat das SKMR in Absprache mit dem SEM die offerierten Leistungen stark priorisiert und legt das Schwergewicht auf die Fragestellungen zum Rechtsschutz, da dieser die zentrale Neuerung des neuen Asylverfahrens darstellt. Bei der Evaluation der Entscheidungsqualität liegt der Fokus auf der Analyse materieller Entscheide im *beschleunigten Verfahren* sowie der Qualitätssicherung. Die Daten zu den zu untersuchenden Aspekten des Rechtsschutzes und der Entscheidungsqualität wurden für jede der sechs Asylregionen separat erfasst und anschliessend verglichen. Die Evaluation verlief in zwei Phasen.

3. Vorgeschichte: Testphase Zürich

Ab 2014 testete das SEM in Zürich ein neues Asylverfahren. Einen grossen Teil der materiell beurteilten Asylgesuche behandelte das SEM in einem beschleunigten Verfahren. Gleichzeitig erhielten alle Asylsuchenden eine RV, die sie durch das erstinstanzliche Verfahren begleitete. Dabei waren alle direkt am Asylverfahren beteiligten Akteure unter dem gleichen Dach tätig. Ab Januar 2014 bis August 2015 evaluierte das SKMR im Auftrag des SEM den Rechtsschutz in der Testphase. Die Evaluation zeigte, dass die zugewiesene RV grundsätzlich ein funktionierendes Rechtsschutzmodell darstellt, welches zur Rechtstaatlichkeit, Effizienz und Glaubwürdigkeit sowie zur Akzeptanz des Asylsystems beiträgt.

Die neuen Bestimmungen des revidierten Asylgesetzes, welche im Wesentlichen auf den Erfahrungen der Testphase in Zürich beruhen und dieses Konzept schweizweit umsetzen, traten am 1. März 2019 in Kraft.

4. Auftrag

Fragestellung Rechtsschutz

Ob sich die Beratung und RV aller Asylsuchenden ab Beginn des Verfahrens bei gleichzeitig kurzen Fristen als Rechtsschutzmodell eignet, bildete die Grundsatzfrage der Evaluation der Testphase Zürich. Im Rahmen des PERU-Teilprojekts 2 musste dieser Frage nicht nochmals nachgegangen werden. Vielmehr ging es darum, die schweizweite Umsetzung eines grundsätzlich funktionierenden Rechtsschutzsystems zu überprüfen. Aufgrund der Aufteilung in sechs Asylregionen und auf verschiedene LE stellte sich insbesondere die Frage, ob diese den Rechtsschutz einheitlich umsetzen. Gleichzeitig war zu prüfen, ob die LE und ihre Mitarbeitenden in den Bundesasylzentren (BAZ) die wesentlichen Vorgaben einhalten.

Prioritäten und Eingrenzung der Leistungen zum Teilbereich Rechtsschutz

Die Evaluation konzentrierte sich auf den Rechtsschutz im beschleunigten Verfahren durch die in den BAZ anwesenden LE. Auch wurde die Qualität des Rechtsschutzes durch die zugewiesenen RV während der Beschwerdephase untersucht, wobei auch hier auf materielle Entscheide aus dem beschleunigten Verfahren fokussiert wurde. Nicht erfasst wurden das Dublin-Verfahren sowie das erweiterte Verfahren (mit Ausnahme der Frage des Übergangs vom beschleunigten in das erweiterte Verfahren), ebenso wenig die Frage der Triage (Zuweisung in eine der Verfahrensarten).

Zudem wurde in zwei Asylregionen der Rechtsschutz für UMA näher untersucht. Auf eine umfassende Evaluation des Rechtsschutzes für vulnerable Personen (namentlich traumatisierte Asylsuchende) musste aus Gründen der Prioritäten, der Ressourcen und der Methodik (Schwierigkeiten bei der Identifikation vulnerabler Personen) verzichtet werden. Um hierfür aussagekräftige Erkenntnisse zu erhalten, müssten bedeutende Ressourcen eingesetzt und konzeptionell äusserst komplexe Fragen geklärt werden.

Schliesslich wurde auch die Qualität der Beratung überprüft, wobei die Evaluation auf die Rollenenteilung und die Zusammenarbeit mit der RV (insbesondere den Informationsfluss von Beratung an RV) fokussierte.

Die ausgeklammerten Aspekte, namentlich eine vertiefte Überprüfung des Rechtsschutzes bei vulnerablen Personen, könnten im Rahmen eines Nachfolgeprojektes evaluiert werden.

Fragestellungen Entscheidqualität

In einem weiteren Teil der Evaluation wurde die Qualität der Entscheide des SEM überprüft: Erhebung und Würdigung des asylrechtlich relevanten Sachverhalts, Anwendung der asylrechtlichen Bestimmungen, Begründung des Entscheides sowie interne Qualitätskontrolle.

Eine vom SEM erstellte vergleichende statistische Analyse der sechs Asylregionen zu den Entscheiden bildete die Grundlage für die Evaluation der Entscheidqualität. Dabei waren verschiedene Kennzahlen zu vergleichen.

Prioritäten und Eingrenzung der Leistungen zum Teilbereich Entscheidqualität

Die Evaluation des Rechtsschutzes wurde stärker als die Überprüfung der Entscheide gewichtet. Deshalb fiel die Untersuchung der Entscheide vergleichsweise weniger aufwändig aus. Mittels eines gemischten Samples von materiellen Entscheiden aus dem beschleunigten Verfahren ohne und mit Beschwerde (samt dazugehöriger Urteile des BVGer) waren bestimmte Aspekte zu evaluieren: Sachverhaltsfeststellung, Berücksichtigung des rechtserheblichen Sachverhalts, Argumentation, Kenntnis und Einhaltung von Policy-Vorgaben der Zentrale und unité de doctrine (einheitliche Asylentscheid- und Wegweisungspraxis). Diese Überprüfung wurde einmalig durchgeführt und erstreckte sich über beide Phasen (Entscheide des SEM ab März 2019 bis Dezember 2020).

Dublin-Entscheide und andere nicht materielle Entscheide sowie jede Form von Entscheiden aus dem erweiterten Verfahren waren nicht Gegenstand der Evaluation.

Die Qualität der Sachverhaltsfeststellung wurde nur gestützt auf die Dossieranalyse beurteilt. Auf eine vertiefte Evaluation der Sachverhaltsfeststellung (Handhabung von Länderinformationen, Glaubhaftigkeitsprüfung, Beobachtung des Verhaltens während Anhörungen, angewandte Befragungstechniken usw.) musste aus Prioritäts- und Ressourcengründen verzichtet werden.

Ebenso musste auf eine Evaluation der Qualität der Sachverhaltsfeststellung und Qualität der Entscheide bezüglich vulnerabler Personen verzichtet werden. Eine solche Überprüfung könnte jedoch im Rahmen eines Nachfolgeprojektes realisiert werden.

Ziele

Die Evaluation soll folgende Ziele erfüllen:

– *Orientierungshilfe:*

Die Evaluation zeigt dem SEM und den LE auf, was bereits gut funktioniert und wo es Verbesserungsmöglichkeiten gibt.

– *Transparenz:*

Methodisch fundiert, inhaltlich klar und sachlich präsentierte Erkenntnisse bieten eine wichtige Diskussions- und Entscheidungsgrundlage für das SEM und die LE wie auch für politische, zivilgesellschaftliche und weitere Akteure.

– *Umsetzung Asylgesetz:*

Qualitative Erkenntnisse zum Rechtsschutz und zur Entscheidqualität zeigen auf, inwieweit die Vorgaben des neuen Asylgesetzes (einheitlich) umgesetzt werden. Empfehlungen an die verschiedenen Akteure zeigen Verbesserungsmöglichkeiten auf.

– *Breite Abstützung und Akzeptanz:*

Durch eine externe Begleitgruppe sollen sowohl die Anliegen verschiedener wichtiger Stakeholder frühzeitig einbezogen als auch die Erkenntnisse und Empfehlungen der Evaluation breit abgestützt werden.

5. Evaluationsfragen

Rechtsschutz

Die *Hauptfrage* in Bezug auf den Rechtsschutz lautete:

Wird das im Asylgesetz verankerte und während der Testphase in Zürich erprobte Rechtsschutzmodell in den sechs Asylregionen durch die verschiedenen LE in den BAZ einheitlich und gemäss den wesentlichen Vorgaben umgesetzt, so dass der Rechtsschutz im beschleunigten Verfahren zu einer fairen und rechtsstaatlich korrekten Durchführung beiträgt?

Daraus ergaben sich folgende *Teilfragen*:

- 1. Vorgaben:** Über welche Mindestanforderungen müssen die RV in den BAZ verfügen: Ausbildung, Weiterbildungen, berufliche Erfahrung (Art und, Dauer), Vorgaben durch LE, gemäss Leistungsvereinbarung mit SEM sowie weitere Vorgaben?
- 2. Tatsächliche Situation:** Über welche Ausbildung, Weiterbildung und berufliche Erfahrung (Zeit, Art) verfügen die RV in den BAZ (tatsächliche Situation, die über die Mindestanforderungen hinausgehen kann)?
- 3. Ausstattung LE:** Wie ist der Rechtsschutz der LE jeweils ausgestattet? Wie viele RV insgesamt (Anzahl Vollzeitstellen RV und Anzahl Mitarbeitende RV, nach Beschäftigungsgrad)? Anzahl Asylsuchende pro RV (in einem bestimmten Zeitraum)? Wie viele weitere Mitarbeitende (Anzahl Vollzeitstellen und Anzahl Mitarbeitende Leitung, Stabsstelle, Administration und Disposition, Beschäftigungsgrad)? Finanzierungsmodell (Pauschale, Grundfinanzierung plus Pauschale)?
- 4. Schwankungstauglichkeit Rechtsschutz:** Ist der Rechtsschutz der LE jeweils schwankungstauglich (Einschätzung RV, SEM, Dritte)?
- 5. Rollenverständnis RV:** Was für ein Rollenverständnis haben die zugewiesenen RV an den BAZ (insbesondere betreffend Unabhängigkeit)? Welches Verständnis hat das SEM zur Rolle der zugewiesenen RV? Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen zugewiesener RV und FachspezialistIn (FS) SEM?
- 6. Arbeitsmittel:** Was für Arbeitsmittel setzten die RV an den BAZ ein (Länderinformationen, Vorlagen für Beschwerden, etc.)?
- 7. Mandats- und Beschwerdeführung:** Wie ist die Qualität und Einheitlichkeit des Rechtsschutzes durch die zugewiesenen RV bezüglich Mandats- und insb. bezüglich Beschwerdeführung?
 - 7.1. Kennzahlen Beschwerdephase:** Wie hoch ist die Beschwerdequote sowie die Quote der Kassations- bzw. Gutheissungsentscheide des BVGer und der Wiedererwägungen im Rahmen der Vernehmlassung (evtl. weitere Kennzahlen zum Beschwerdeverfahren)? Was ergibt ein Vergleich dieser Kennzahlen insgesamt, nach zugewiesener / gewillkürter RV und allenfalls Laienbeschwerden, sowie nach Asylregionen?
 - 7.2. Qualität/Einheitlichkeit Mandatsführung:** Wie ist die Qualität und Einheitlichkeit der Mandatsführung durch die zugewiesenen RV, insb. Verhalten RV während Anhörung, Entscheidung für oder gegen Beschwerde (Aussichtslosigkeit), Zeitpunkt und Gründe für Mandatsniederlegung?

- 7.3. Qualität/Einheitlichkeit Rechtsschriften:** Wie ist die Qualität und Einheitlichkeit der Rechtsschriften (Beschwerden) bei den zugewiesenen RV (nur Phase 2)?
- 8. Sicherstellung Rechtsschutz BAZ oV:** Wie stellen die RBS jeweils den Rechtsschutz in den BAZ oV sicher (v.a. Zugang Asylsuchende zu RV)? Hier soll beispielsweise die Situation des BAZ Glauenberg (Lage und Verfahrenssprache) angeschaut werden.
- 9. Handwechsel innerhalb beschleunigtem Verfahren:** Wie viele Handwechsel gibt es pro Fall zwischen zugewiesenen RV während dem beschleunigten Verfahren (Maximalwerte und Durchschnittswerte)? Wie werden Handwechsel gehandhabt?
- 10. Stellungnahme zum Entscheidentwurf:** Kennzahlen zu Stellungnahmen zum Entscheidentwurf: Wie hoch ist die Anzahl Stellungnahmen im Vergleich zu erstinstanzlichen Entscheiden (Quote und absolute Zahlen jeweils für Entscheide insgesamt und aufgeschlüsselt nach: Ablehnungsentscheide (kein Asyl mit Wegweisung), Entscheide v.A., Dublin-Nicht-eintretensentscheide (NEE), Zuweisungsentscheide ins erweiterte Verfahren und Abschreibungsentscheide)?
- 11. Qualitätskontrolle:** Wie stellt die RBS die interne Qualitätskontrolle sicher (Methode, Ressourcen, etc.)?
- 12. Erweitertes Verfahren und Handwechsel:** Wie wird die Qualität des Handwechsels eingeschätzt (Handhabung, Verbesserungsbedarf, etc.)?
- 13. Rolle RV bei UMAs:** a) Wie wird die Rolle der RV als Vertrauensperson eingeschätzt? b) Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen RV bzw. Vertrauensperson und der jeweiligen KESB? Dies wird nur in zwei Asylregionen erhoben.
- 14. Beratung:** Wie wird die Qualität der Beratung eingeschätzt? Sind Rollenteilung, Zusammenarbeit und Informationsfluss zwischen Beratung und RV klar und wie funktionieren sie?

Entscheidqualität

Die *Hauptfrage* zur Entscheidqualität lautete:

Ist die Asylpraxis in den sechs Asylregionen einheitlich und erfüllen die Entscheide die wesentlichen qualitativen Anforderungen?

Vorbemerkung: Zuerst wurden die statistischen Kennzahlen zu den Entscheiden nach Asylregionen vom SEM erhoben und verglichen: Asylgewährungsquote, Quote v.A., Quote Ablehnungen, Quote der Dublin-Entscheide, Quote weiterer NEE, Abschreibungsquote, Quote Zuweisung ins erweiterte Verfahren, Quote Rückkommen nach Stellungnahme. Diese statistische Analyse des SEM fand bereits Eingang in die erste Abklärungsphase und bildete eine wichtige Grundlage für die einmalige Überprüfung der Entscheidqualität mittels Dossieranalyse durch das SKMR. Die Feststellungen flossen in den Schlussbericht ein.

Daraus ergaben sich folgende *Teilfragen*:

1. Wie ist die **Qualität der materiellen Entscheide** des SEM im beschleunigten Verfahren?
 - 1.1 Wie ist die **Qualität der Sachverhaltsfeststellung** (beschränkt sich auf die Analyse von Anhörungsprotokollen sowie Beschwerden und dazugehörigen BVGer-Urteilen, soweit sich diese zur Sachverhaltsfeststellung äussern) ?
 - 1.2 Wird der rechtserhebliche **Sachverhalt korrekt** berücksichtigt?

1.3 Qualität der Argumentation (ist sie nachvollziehbar, gut strukturiert, inhaltlich und formell korrekt?)

1.4 Werden die **Policy**-Vorgaben des SEM korrekt berücksichtigt?

1.5 Einheitlichkeit der Entscheidpraxis (unité de doctrine), vor allem zwischen den Asylregionen

Folgende Teilfrage wurde im Verlauf der Evaluation einmalig überprüft und die Erkenntnisse sind in den Schlussbericht eingeflossen:

2. Wie stellt das SEM jeweils die interne Qualitätskontrolle sicher (bestehen Konzepte? Welche Methoden werden angewandt? Welche Ressourcen stehen dafür zur Verfügung? etc.)?

6. Methodik

Für den *Rechtsschutz* basierte die Analyse zum einen auf Interviews mit RV sowie leitenden Mitarbeitenden des SEM aus allen sechs Asylregionen, zum anderen auf einer Analyse von Einzelfalldossiers aus dem beschleunigten Verfahren (keine Dublin oder andere NEE, keine erweiterten Verfahren, keine anderen Verfahrensarten).¹

In der Phase 1 wurden in jeder Region 5 Interviews mit der RV, 1 mit der FV, 2 mit Beraterinnen bzw. Beratern sowie 1 mit einer verantwortlichen Person der jeweiligen Asylregion des SEM geführt. Dazu wurden insgesamt 130 Dossiers (60 Türkei, 60 Afghanistan, 10 Algerien/Tunesien) mit SEM-Entscheiden von März – Dezember 2019 unter dem Aspekt der Mandatsführung analysiert.

In der Phase 2 wurden nochmals in allen Regionen Interviews in der gleichen Zusammensetzung geführt, zusätzlich noch weitere Interviews mit gewillkürten (frei gewählten) RV und zugelassenen RBS. Dazu kam eine Dossieranalyse von Rechtsschriften.²

Über beide Phasen wurden zudem verschiedene Dokumente, Statistiken sowie die Rechtsprechung des BVGer ausgewertet.

Bei der *Entscheidqualität* lief über beide Phasen hinweg eine Analyse von insgesamt 120 Einzelfalldossiers aus dem beschleunigten Verfahren, deren Ergebnisse erst im vorliegenden Schlussbericht dargelegt werden. Aus jeder Region sind es 20 Dossiers, welche in drei Tranchen geliefert wurden. Die Auswahl beschränkte sich auf acht bestimmte, für die Asylpraxis bedeutendere Herkunftsländer (Afghanistan, China, Eritrea, Irak, Iran, Sri Lanka, Syrien, Türkei). Die Auswahl umfasste sowohl Abweisungen wie v.A. (auch eine kleine Anzahl Asylgewährungen), sowohl Entscheide mit anschliessendem Beschwerdeverfahren als auch unangefochten gebliebene.

Für die erwähnten acht Herkunftsländer wurden zudem spezifische Statistiken erstellt, welche Vergleiche für die vorstehend erwähnten Quoten sowie Vergleiche zwischen den Regionen ermöglichen sollen.

¹ Da Raffaella Massara eine ehemalige Mitarbeitende der RBS Bern ist, hat sie nicht an den Interviews und der Dossieranalyse der Regionen BE und ZH mitgewirkt.

² Siehe Kapitel IV, Ziff. 7.4.

7. Projektablauf

Die Evaluation verlief in zwei Phasen, was einen Vergleich der beiden Phasen ermöglichte.

Bei der Evaluation des Rechtsschutzes wurden die meisten Teilfragen während beiden Phasen überprüft. Die Teilfragen zur Qualität und Einheitlichkeit der Mandatsführung (1.7.2) wurden nur in der ersten, die Teilfragen zur Qualität und Einheitlichkeit der Rechtsschriften (1.7.3) nur in der zweiten Phase evaluiert. Die Ergebnisse der ersten Phase zur Mandatsführung sollten Hinweise darauf geben, auf welche Aspekte in der zweiten Phase ein spezielles Augenmerk gerichtet werden musste.

Die Evaluation der Entscheidungsqualität enthielt in der ersten Phase eine vom SEM erstellte statistische Analyse zu den Entscheidungen des SEM. Die Evaluation der materiellen Entscheidungen aus dem beschleunigten Verfahren mit und ohne Beschwerde lief über die gesamte Evaluationsphase. Die Erkenntnisse und Empfehlungen dazu haben Eingang in den Schlussbericht gefunden.

Am 14. August 2020 wurden die Ergebnisse der ersten Evaluationsphase präsentiert. Die Ergebnisse der ersten Evaluationsphase sollten der Auftraggeberin und auch den betroffenen Akteuren eine erste Orientierung ermöglichen und die Möglichkeit – falls notwendig – Anpassungen vorzunehmen.

Der nun vorliegende *Schlussbericht* präsentiert die Erkenntnisse zum Rechtsschutz und zur Entscheidungsqualität beider Phasen, wobei auch Veränderungen zwischen den Erhebungsphasen 1 und 2 aufgezeigt werden.

II. STATISTISCHE ECKDATEN

Vorbemerkung zu den nachfolgenden Statistiken: Die Statistiken des SEM (nachfolgende Ziff. 1 – 4) beruhen auf der Zählweise: *1 Person = 1 Gesuch*. Wenn also z.B. das Asylgesuch einer fünfköpfigen Familie gutgeheissen wird, sind das in der Statistik 5 Asylgewährungen. Das kann im Länder- oder Regionenvergleich zu gewissen Verzerrungen führen. Demgegenüber zählt die Statistik des BVGer (nachfolgende Ziff. 5 und 6) *pro Fall*. Bei der Berechnung der Erfolgsquote der Beschwerden führt ein weiterer methodischer Unterschied zu differierenden Zahlen, da sich die Erledigungszahlen des BVGer auf den Zeitraum der Urteilsfällung beziehen, währenddem das SEM die Erledigungen des BVGer auf den Zeitraum bezieht, in welchem das SEM den angefochtenen Entscheid getroffen hat.

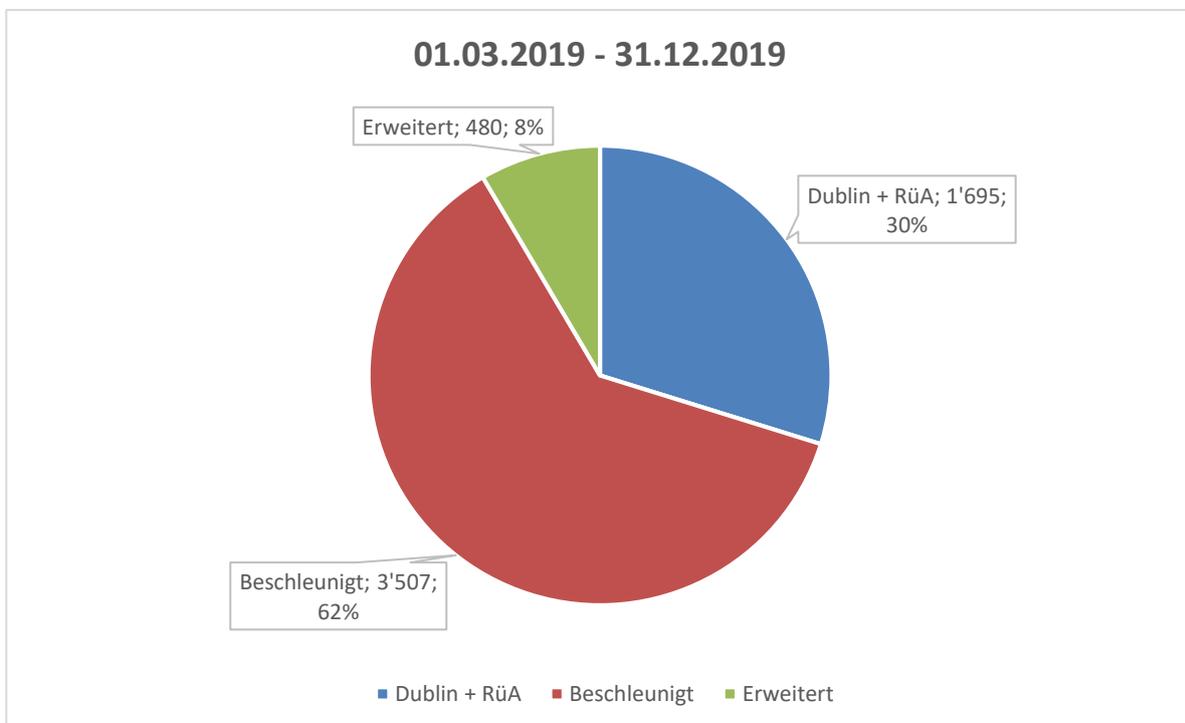
1. Verfahrensart der neurechtlichen Gesuche, Anteile beschleunigter und erweiterter Verfahren; Entwicklung 2019 - 2020

1.1. Statistische Darstellung der Anteile der Verfahrensarten nach erledigten Gesuchen

Nur Primärgesuche (ohne Geburten, Familiennachzüge, Mehrfachgesuche, Wiedererwägungsgesuche).

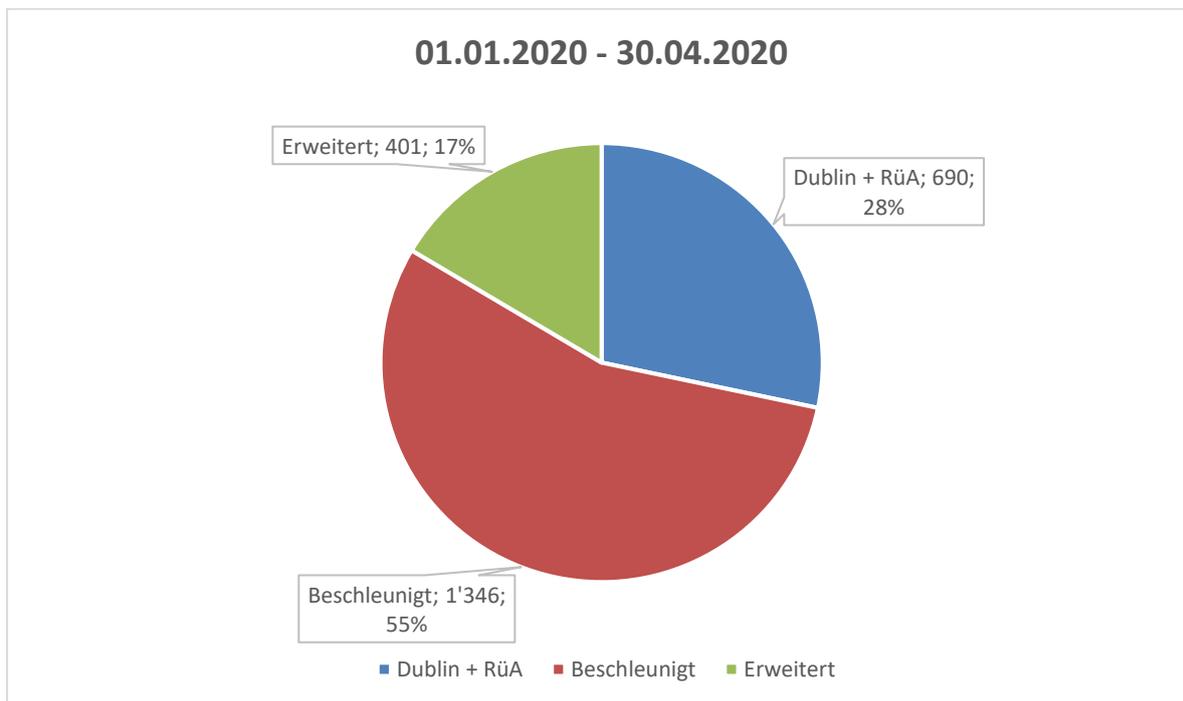
Alle Länder. Ganze Schweiz.

Erledigungen nach Verfahrensarten, Periode 1. März 2019 – Ende Dezember 2019³

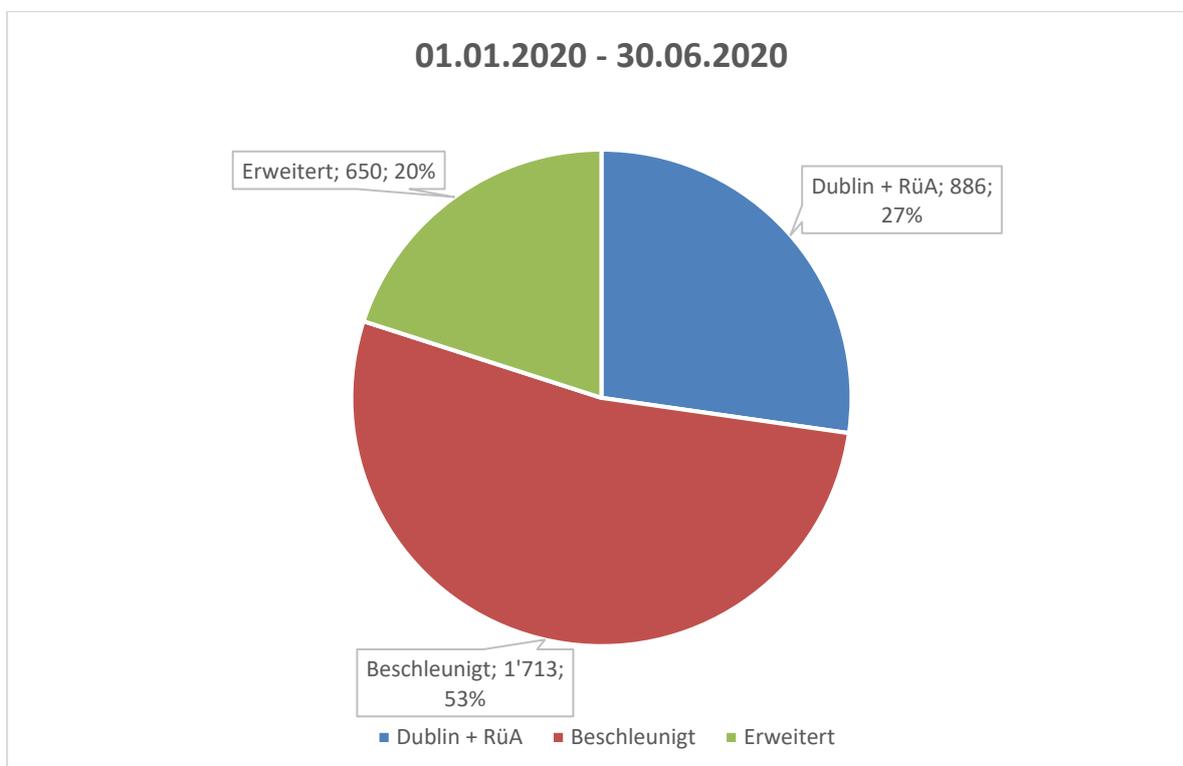


³ Vgl. SEM, Monatsreporting Behandlungssteuerung Regionen, Dezember 2019, Jahreskumulation.

Periode 1. Januar – 30. April 2020⁴



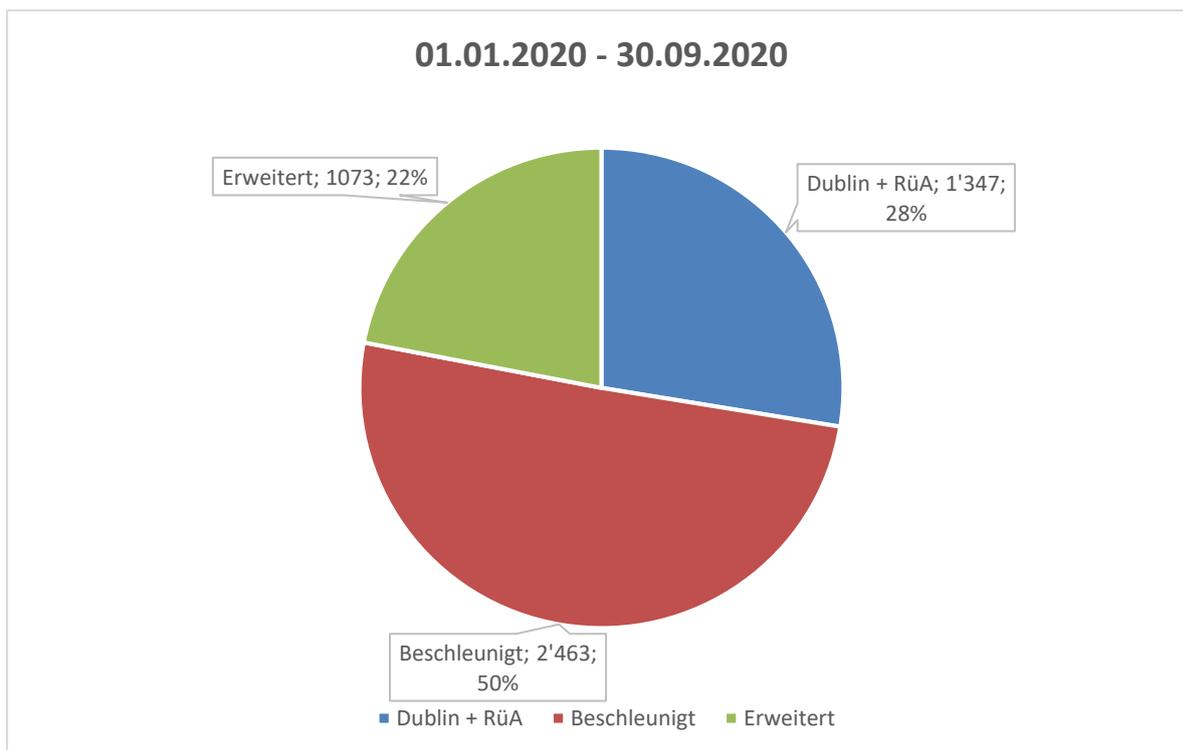
Erstes Halbjahr 2020 kumuliert⁵



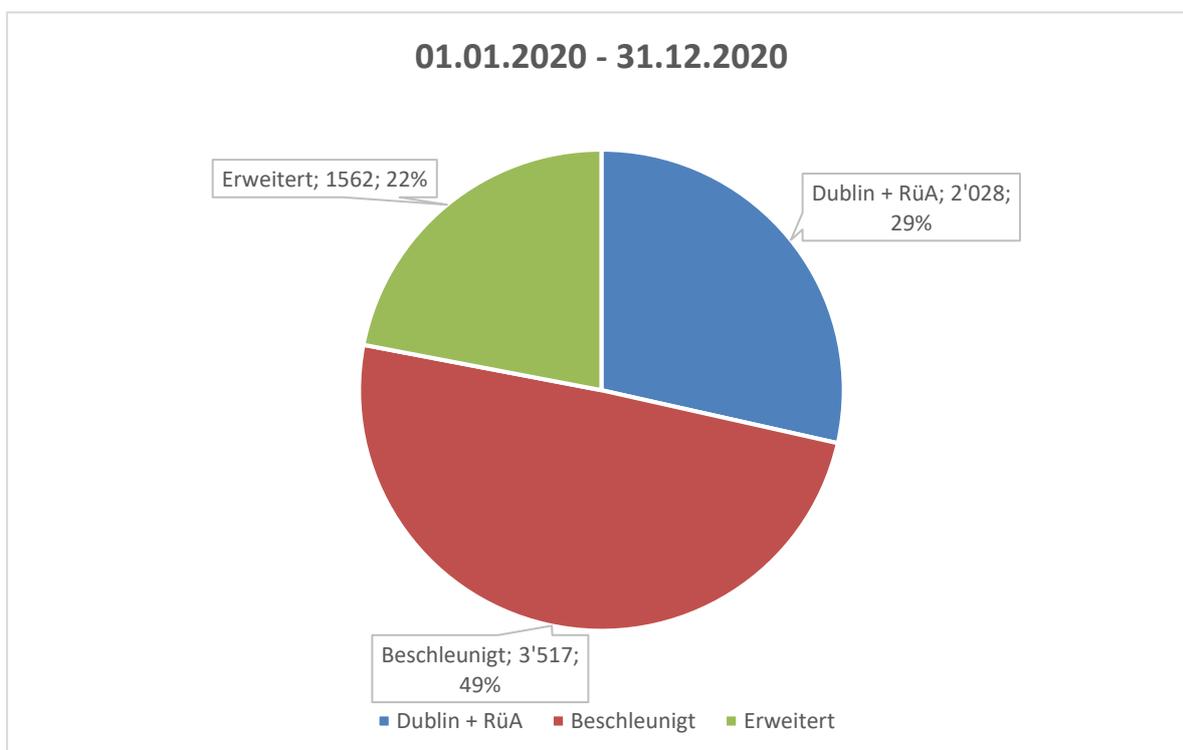
⁴ Vgl. SEM, Monatsreporting Behandlungssteuerung Regionen, April 2020 (Kumulation 2020).

⁵ Vgl. SEM, Monatsreporting Behandlungssteuerung Regionen, Juni 2020.

Erstes bis drittes Quartal 2020 kumuliert⁶



Ganzes Jahr 2020 kumuliert⁷



⁶ Vgl. SEM, Monatsreporting Behandlungssteuerung Regionen, September 2020.

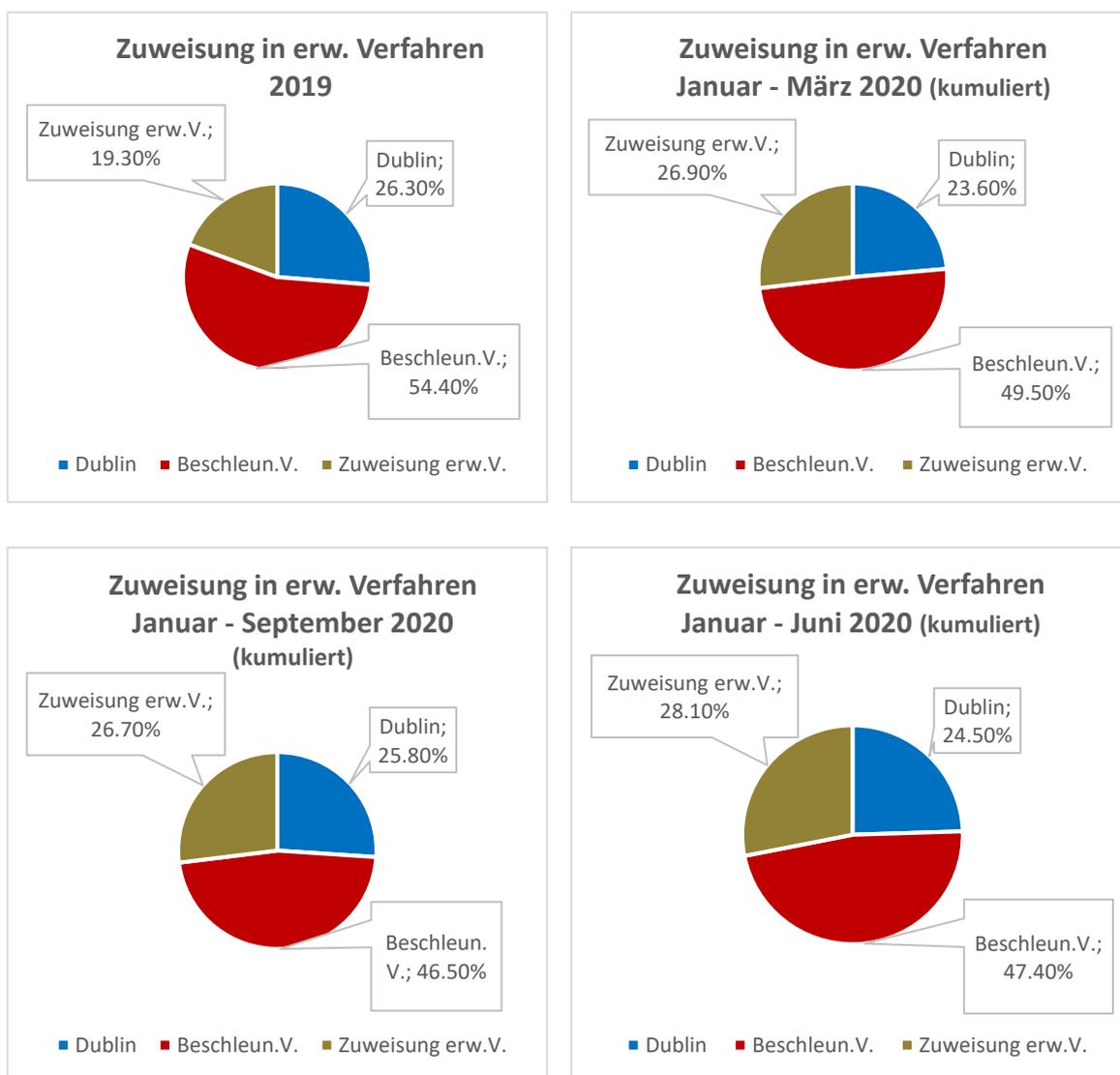
⁷ Vgl. SEM, Monatsreporting Behandlungssteuerung Regionen, Dezember 2020.

1.2. Statistische Darstellung der Anteile der Zuweisungen in das erweiterte Verfahren

Neben dieser Statistik über die Verfahrensart der erledigten Gesuche führt das SEM auch eine Statistik, welche die Dublin-Entscheidung sowie die Entscheidung im beschleunigten Verfahren mit den *Zuweisungen* in das erweiterte Verfahren vergleicht. Danach wurden 2019 im Dublin-Verfahren 26,3% und im beschleunigten Verfahren 54,4% der Gesuche *erledigt*, währenddem 19,3% dem erweiterten Verfahren *zugewiesen* wurden.⁸

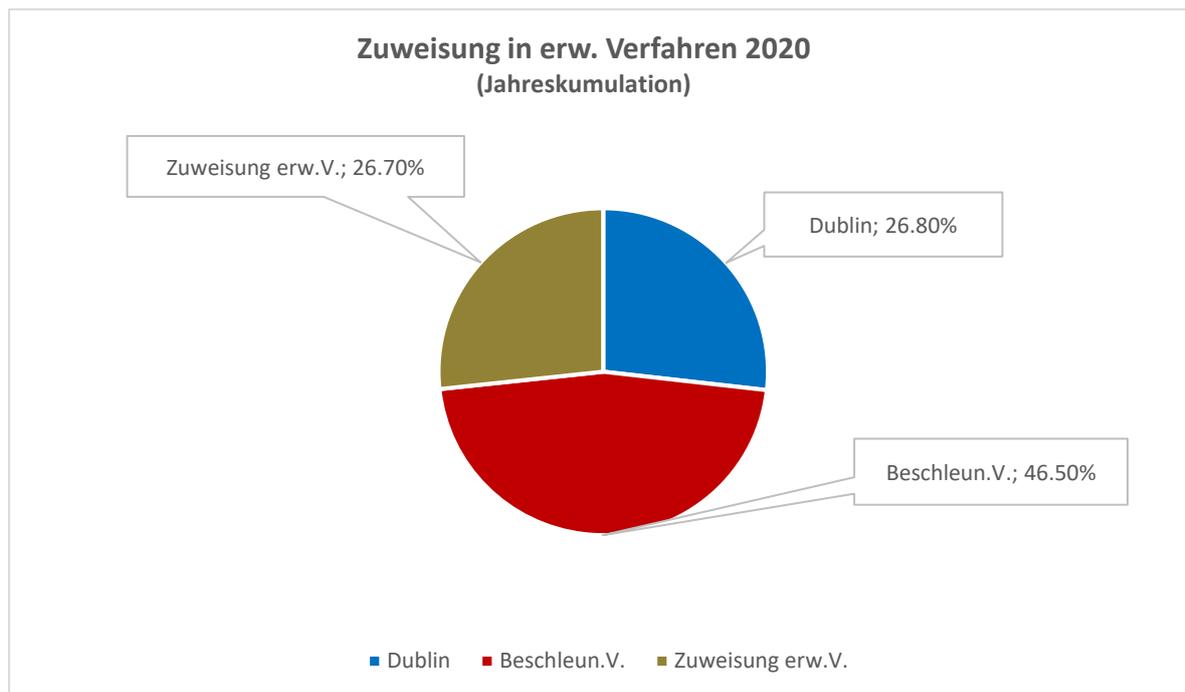
Diese Zahlenrelation hat sich im Verlauf des Jahres 2020 sukzessive zugunsten des Anteils erweiterter Verfahren verlagert.

Zuweisungen in das erweiterte Verfahren im Vergleich zu Entscheidungen im beschleunigten und Dublin-Verfahren 2019 - 2020⁹



⁸ Vgl. SEM, Faktenblatt: Kennzahlen zu den beschleunigten Asylverfahren; Anhang zur Medienmitteilung SEM: Beschleunigte Asylverfahren: Erste Bilanz; 6. Februar 2020, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2020/2020-02-06/fs-beschleunigte-asylverfahren-d.pdf> (Stand vom 12. Juni 2020).

⁹ Für das Jahr 2020 vgl. SEM, Monatliches Reporting Kennzahlen Direktionsbereich Asyl, März, Juni, September und Dezember 2020.



1.3. Feststellungen

1. Das zahlenmässige Verhältnis zwischen beschleunigtem und erweitertem Verfahren hat sich seit Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes gegenüber den ursprünglichen Annahmen verändert. Anfänglich wurde von einem Anteil von ca. 40% erweiterter Verfahren ausgegangen, gegenüber 20% beschleunigte Verfahren und 40% Dublin; im späteren Verlauf der Vorbereitungen wurden aufgrund der Erfahrungen im Testbetrieb 28% erweiterter gegenüber 32% beschleunigter Verfahren prognostiziert¹⁰.
2. Demgegenüber wurden im Jahr 2019 – verglichen mit den Zuweisungen in das erweiterte Verfahren – mehr als die Hälfte der behandelten Gesuche im beschleunigten Verfahren entschieden.
3. In den ersten Monaten 2020 hat sich die Aufteilung um einige Prozentpunkte zugunsten des erweiterten Verfahrens verlagert. Im ersten Quartal 2020 ist der Anteil erweiterter Verfahren auf 26,9%, im ersten Halbjahr schliesslich auf 28,1% gestiegen (für die jeweilige Periode kumulierte Werte). Danach gab es keinen weiteren Anstieg, der Anteil der *Zuweisungen* in das erweiterte Verfahren hat sich bis Ende 2020 auf dem Niveau von 26,7% (gegenüber 46,5% *Entscheiden* im beschleunigten Verfahren eingependelt).
4. Vergleicht man indessen nicht die Zuweisungen, sondern die *Erledigungen* im erweiterten Verfahren mit den beschleunigten Verfahren, weisen letztere für das Jahr 2019 einen Anteil von über 60% auf gegenüber rund 8% *Entscheiden* im erweiterten Verfahren.
5. Auch hier hat sich in den ersten Monaten 2020 eine Verlagerung zugunsten des Anteils erweiterter Verfahren ergeben (gesamtschweizerisch rund eine Verdoppelung des Anteils auf 17%). Im ersten Halbjahr 2020 ist dieser Anteil auf 20% und bis September 2020 auf 22% angestiegen. Auf diesem Niveau ist der Anteil von *Entscheiden* im erweiterten Verfahren bis Ende Jahr geblieben (gegenüber rund 50% beschleunigter Verfahren).
6. Damit hat sich im Verlauf des Jahres 2020 gegenüber dem ersten Jahr des neuen Asylverfahrens ein signifikanter Anstieg der Zahl erweiterter Verfahren ergeben – sowohl bezogen auf die Zuweisungen als auch auf die *Erledigungen* in diesem Verfahren. Damit ist eine gewisse Korrektur erfolgt, die hauptsächlich einerseits auf die neuen Richtlinien (Checkliste) des SEM¹¹ und andererseits auf die Praxis des BVGer¹² zurückzuführen sein dürfte.
7. Festzuhalten bleibt, dass das Zahlenverhältnis zwischen beschleunigten und erweiterten Verfahren auch mit dieser Korrektur nach wie vor nicht den ursprünglichen Annahmen bzw. Schätzungen zum erwarteten Mengengerüst entspricht (wobei hier noch die Variable der Dublin-Verfahren einzubeziehen ist, welche sich stets in einer Bandbreite zwischen 27% und 30% – bzw. im Vergleich mit den Zuweisungen – zwischen 23% und 27% bewegte).
8. Ob und inwieweit der höhere Anteil beschleunigter Verfahren Auswirkungen auf die Qualität des Verfahrens und der ausgefallten *Entscheiden* sowie auf den Rechtsschutz hat, wird in den nachstehenden Kapiteln ausgeführt.

¹⁰ Dieses erwartete Mengengerüst war ebenfalls im Pflichtenheft für die LE festgehalten (vgl. SEM, Pflichtenheft zum Projekt (18108) 420 Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren vom 18. Juni 2018, S. 13).

¹¹ Vgl. Checkliste Verfahrenswahl: beschleunigtes oder erweitertes Verfahren? vom 10. März 2020.

¹² Vgl. Grundsatzurteil BVGE 2020 VI/5 (Urteil E-6713/2019 vom 9. Juni 2020).

2. Statistik SEM, Asyl- und Schutzquoten 2015 – 2020

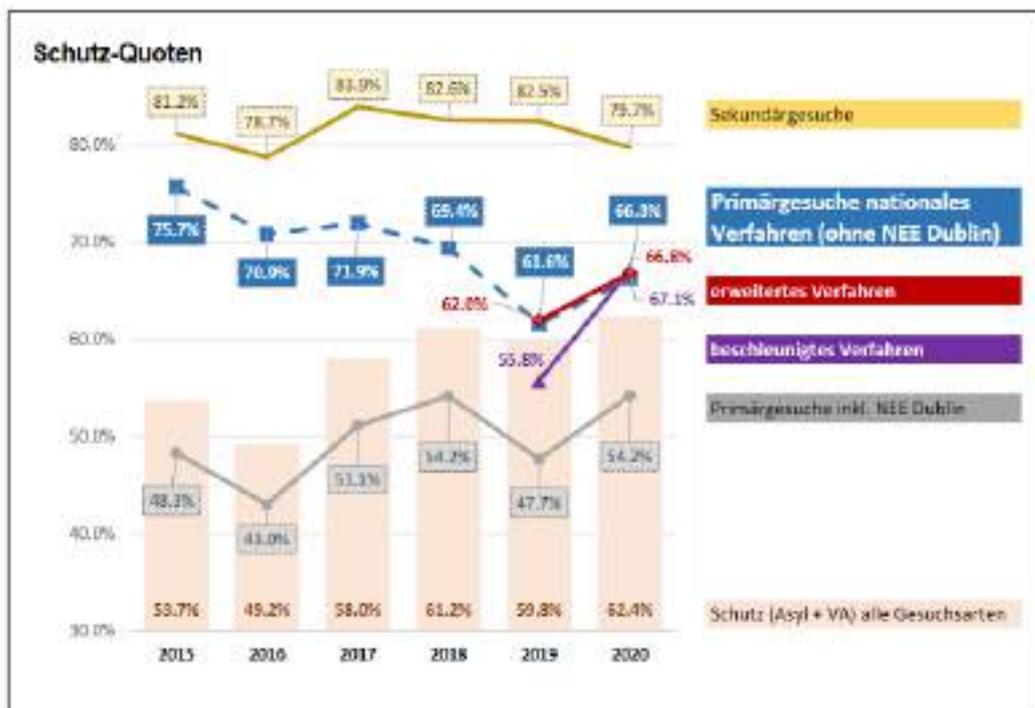
Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl / Stab Asyl

[Link zurück zur Grafik-/Übersicht](#)

Erlidigte Asylgesuche SEM (7-20X)
(Auswertungskohorte: Erledigungsperiode SEM)

Asyl- und Schutzquoten 2015-2020

ZEMIS-Stand: 01.03.2021



Kommentar SKMR zu vorstehender Grafik der Asyl- und Schutzquote: Die Erklärung, warum die Asyl-Quote im *beschleunigten Verfahren* in den beiden ersten Jahren des neuen Asylverfahrens praktisch auf demselben Niveau blieb, währenddem die Asyl-Quote für alle Primärgesuche nationales Verfahren (ohne NEE Dublin) – *sowohl alt- wie neurechtliche* – im gleichen Zeitraum von 23,0 auf 29,8% anstieg, dürfte darin liegen, dass in diesem Zeitraum vermehrt altrechtliche Fälle erledigt wurden. Für genauere Erklärungen müssten indessen länderspezifische Ursachen betrachtet werden.

Die Kurve der Asyl-Quote zeigt auch, dass die Asylgewährungen in den neurechtlichen Verfahren nicht hinter der Quote aller Verfahren zurückgeblieben sind. Selbst wenn der Anstieg der Asylquote auch auf die Erledigung von (tendenziell aussichtsreichen, aber zunächst zurückgestellten) Altfällen zurückzuführen ist, zeigt sich, dass die Asylpraxis in den neurechtlichen Verfahren jedenfalls nicht strenger geworden ist.

Vorbemerkung zu den nachfolgenden Statistiken Ziff. 3 und 4):

In diesen Statistiken werden die Erledigungen der Primärgesuche (ohne NEE Dublin) in den Jahren 2019 / 2020 verglichen, jeweils in der Reihenfolge: beschleunigte Verfahren 2019 / erweiterte Verfahren 2019 / beschleunigte Verfahren 2020 / erweiterte Verfahren 2020.

In Ziff. 3 werden die Zahlen nach Herkunftsland, in Ziff. 4 nach Asylregion verglichen.

3. Statistiken SEM, Erledigungen im beschleunigten und im erweiterten Verfahren 2019/2020, Vergleich der bedeutendsten Herkunftsländer

Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl / Stab Asyl

[Link zurück zur Grafik-Übersicht](#)

Erledigte Asylgesuche SEM (7-20X)
(Auswertungskohorte: Erledigungsperiode SEM)

Nationen-Vergleich 2019

ZEMIS-Stand: 01.03.2021

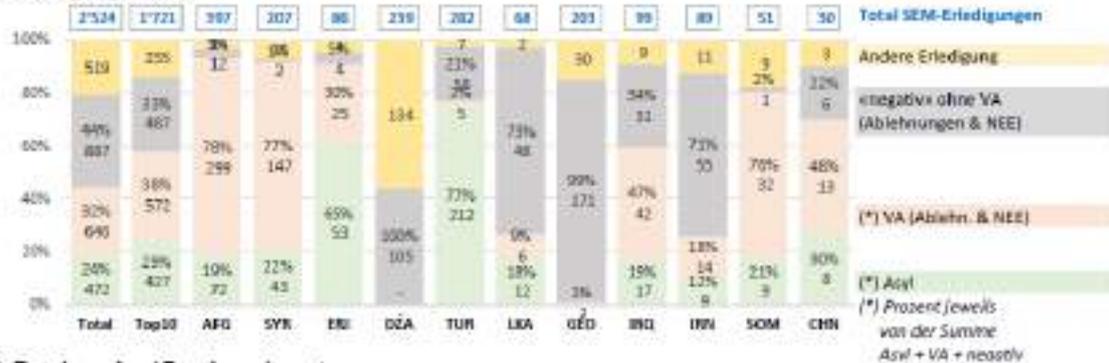
beschleunigte Verfahren
(Primärgesuche) OHNE NEE Dublin

Top 10 (2019) + CHN
Gesuche ab 1.3.2019

Top10 = die 10 Nationen mit den meisten erledigten Primärgesuchen im Jahr 2019; (CHN gehört nicht dazu → wird hier gezeigt für Evaluation PERU)

PERU-Länder: AFG, TUR, SYR, LKA, IRN, IRQ, ERI, CHN

1 Erledigungen SEM



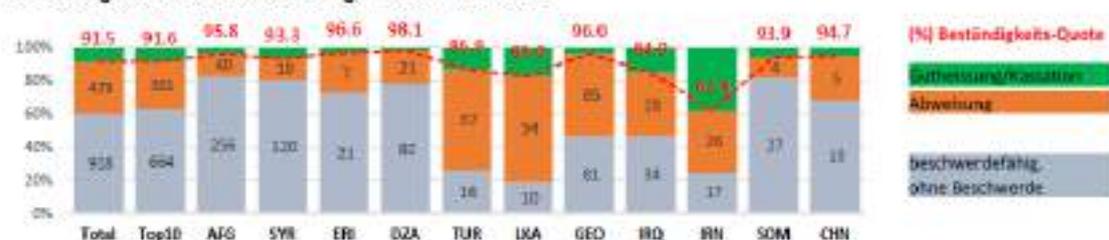
2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGer Erledigungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl / Stab Asyl

[Link zurück zur Grafik-Übersicht](#)

Erledigte Asylgesuche SEM (7-20X)
(Auswertungskohorte: Erledigungsperiode SEM)

Nationen-Vergleich 2019

ZEMIS-Stand: 01.03.2021

erweiterte Verfahren
(Primärgesuche) OHNE NEE Dublin

Top 10 (2019) + CHN
Gesuche ab 1.3.2019

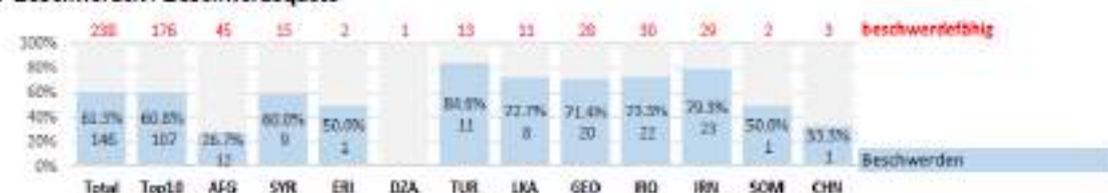
Top10 = die 10 Nationen mit den meisten erledigten Primärgesuchen im Jahr 2019; (CHN gehört nicht dazu → wird hier gezeigt für Evaluation PERU)

PERU-Länder: AFG, TUR, SYR, LKA, IRN, IRQ, ERI, CHN

1 Erledigungen SEM



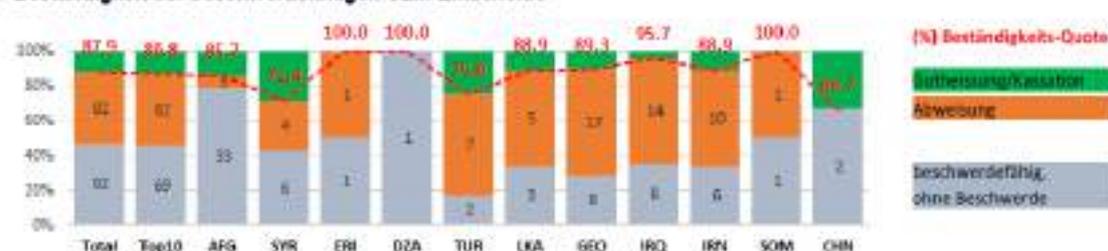
2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGer Erledigungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl / Stat. Asyl

[Link zurück zur Grafik-Übersicht](#)

Erlidigte Asylgesuche SEM (7-20X)
(Auswertungskohorte: Erledigungsperiode SEM)

Nationen-Vergleich 2020

ZEMIS-Stand: 01.03.2021

beschleunigte Verfahren
(Primärgesuche) OHNE NEE Dublin

Top 10 (2020) + CHN
Gesuche ab 1.3.2019

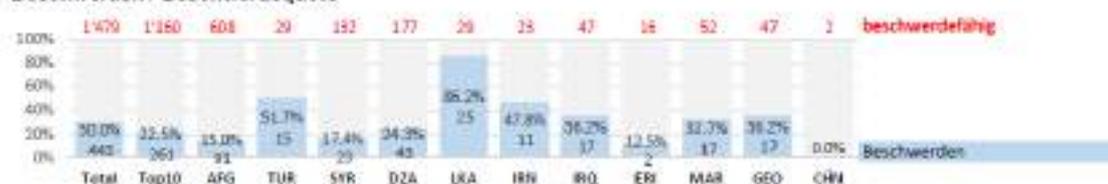
Top10 = die 10 Nationen mit den meisten
erledigten Primärgesuchen im Jahr 2020;
(CHN gehört nicht dazu → wird hier gezeigt für
Evaluation PERU)

PERU-Länder: AFG, TUR, SYR, LKA, IRN, IRQ, ERI, CHN

1 Erledigungen SEM



2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGer Erledigungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl / Stab Asyl

[Link zurück zur Grafik-Übersicht](#)

Erliedigte Asylgesuche SEM (7-20X)
(Auswertungskohorte: Erlidigungsperiode SEM)

Nationen-Vergleich 2020

ZEMIS-Stand: 01.03.2021

erweiterte Verfahren
(Primärgesuche) OHNE NEE Dublin

Top 10 (2020) + CHN
Gesuche ab 1.3.2019

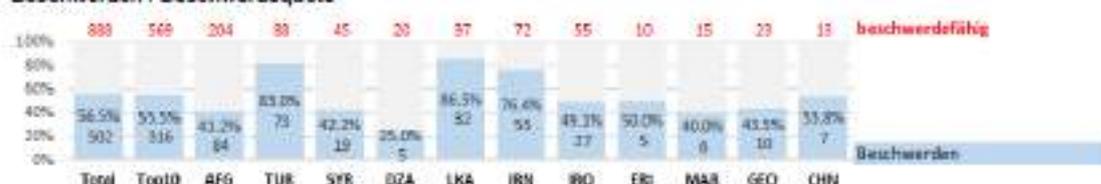
Top10 = die 10 Nationen mit den meisten
erledigten Primärgesuchen im Jahr 2020;
(CHN gehört nicht dazu → wird hier gezeigt für
Evaluation PERU)

PERU-Länder: AFG, TUR, SYR, LKA, IRN, IRQ, ERI, CHN

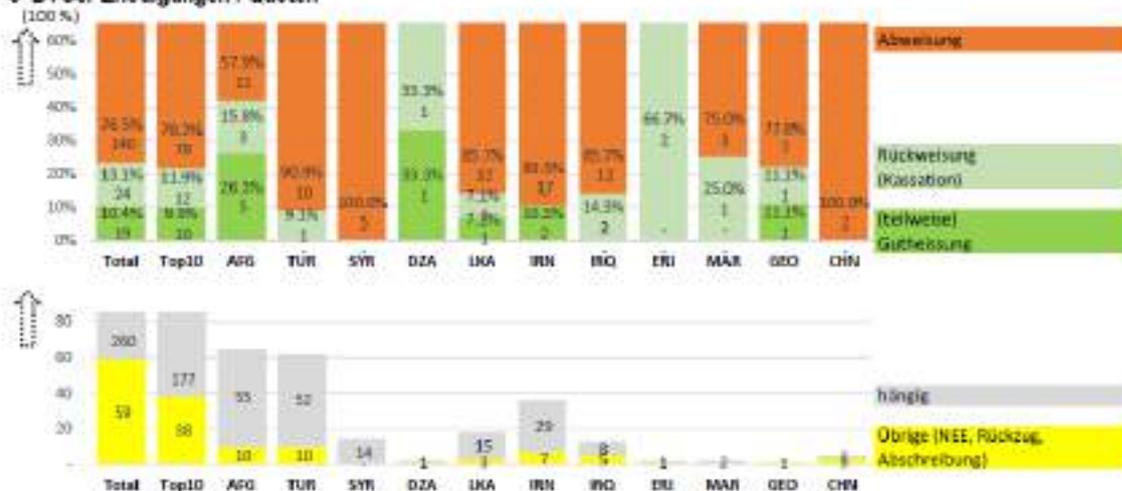
1 Erlidigungen SEM



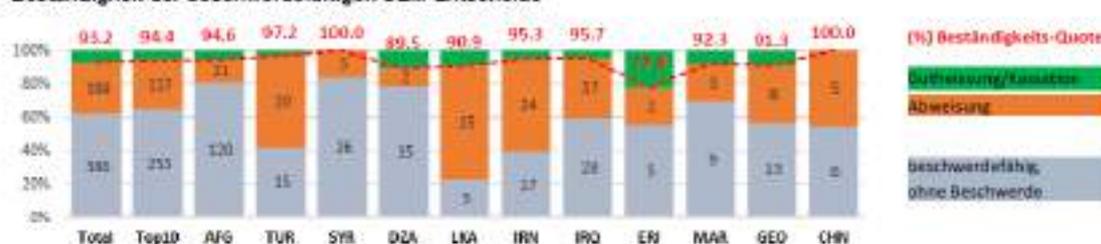
2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGer Erlidigungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



Kommentar SKMR:

- Die Darstellung zeigt, dass die allgemeine Asylquote von 23-24% (im beschleunigten) und 31-36% (im erweiterten Verfahren) für sich allein noch keinen zuverlässigen Rückschluss auf die Asylpraxis ermöglicht, da die Zahlen je nach Herkunftsland – entsprechend der aus dem jeweiligen Land unterschiedlich gearteten häufigsten oder typischen Gesuchsgründe – stark variieren.
- Festzuhalten ist aber jedenfalls, dass die Asylquote im beschleunigten Verfahren auch im Jahr 2020 praktisch auf dem gleichen relativ hohen Wert geblieben ist. Wie bereits in der ersten Erhebungsphase festgestellt, hat sich eine verschiedentlich geäußerte Befürchtung, es würden nur die negativen Fälle beschleunigt, während die aussichtsreichen Fälle lange warten müssten, in der Evaluationsperiode nicht bestätigt. Vielmehr zeigte sich auch im Jahr 2020, dass in vielen klar positiv eingeschätzten Fällen rasch entschieden wird. Dies bestätigt sich auch in der Dossieranalyse von positiven Entscheiden in nachstehendem Kapitel III, Ziff. 6.5.
- Auffallend – wenn auch nicht unbedingt überraschend – ist die sehr hohe Anerkennungsquote von Asylsuchenden aus der Türkei, die – im beschleunigten Verfahren – von 79% im Jahr 2019 auf 86% im Jahr 2020 gestiegen ist.
- Dass die Schutzquote bei Asylsuchenden aus Afghanistan und Syrien beinahe 100% beträgt, liegt auf der Hand. Georgien und Algerien figurieren zwar allein aufgrund der Gesuchszahlen beim SEM unter den «Top Ten», obschon die Asylquote praktisch bei Null und auch die Schutzquote sehr tief liegt. Aus diesem Grund wurden sie mangels Ergiebigkeit für die Beurteilung der Asylpraxis vom SKMR nicht in die Dossierauswahl einbezogen.
- Vorsicht ist geboten beim Vergleich von Ländern mit relativ geringen Fallzahlen, da die entsprechenden Prozentzahlen nicht aussagekräftig genug sind.
- Die unterschiedlich hohe Anfechtungsquote¹³ hängt auch mit der für das jeweilige Land geltenden Praxis zur v.A. zusammen. Negative Entscheide mit v.A. werden im Allgemeinen eher akzeptiert als volle Abweisungen. In der ersten Evaluationsphase wurden 2019 gesamtschweizerisch 55% der vollen Abweisungen angefochten, währenddem nur in 15% der negativen Entscheide mit v.A. Beschwerde erhoben wurde (wobei hier eine gewisse Variation nach Region – «West-Ost-Gefälle» – zu beobachten war; vgl. hierzu den Regionenvergleich in nachstehenden Ziff. 4).
- Bei der Erfolgsquote der Beschwerden ist zunächst auf obenstehende Vorbemerkung betreffend unterschiedliche Methodik bei den Statistiken des SEM und des BVGer hinzuweisen. Doch ist der Rückgang der Kassationen im beschleunigten Verfahren von 19,2% im Jahr 2019 auf 10,1% im Jahr 2020 in der Tat frappant. Es ist darauf in nachstehender Ziff. 6 zurückzukommen.

¹³ Anfechtungsquote und Beschwerdequote werden synonym verwendet. Dies bezeichnet den Anteil der erhobenen Beschwerden, bezogen auf die Gesamtmenge der im jeweiligen Zeitraum getroffenen beschwerdefähigen Entscheide des SEM.

4. Statistiken SEM, Erledigungen im beschleunigten und im erweiterten Verfahren 2019 /2020, Vergleich der Regionen

Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl / Stab Asyl

[Link zurück zur Grafik-Übersicht](#)

Erledigte Asylgesuche SEM (7-20X)
(Auswertungskohorte: Erledigungsperiode SEM)

Abteilungen

Primärgesuche
beschleunigte Verfahren

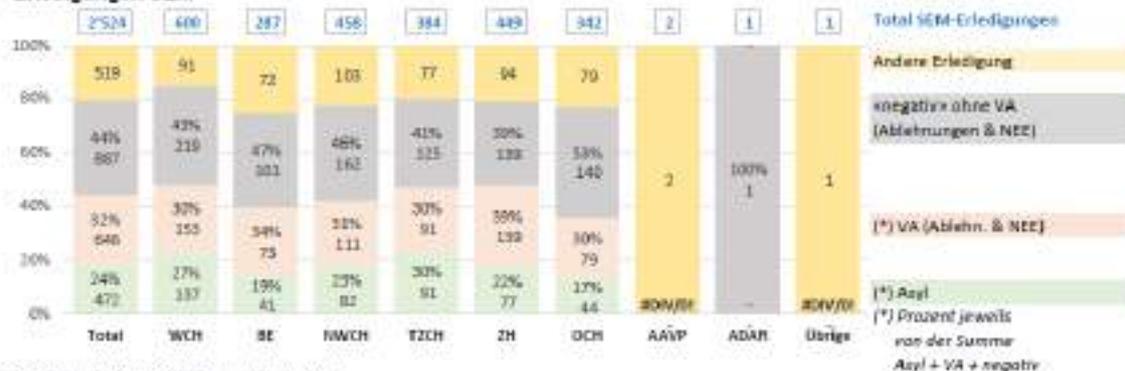
2019

ZEMIS-Stand: 01.03.2021

OHNE NEE DUBLIN

Gesuche ab 1.3.2019

1 Erledigungen SEM



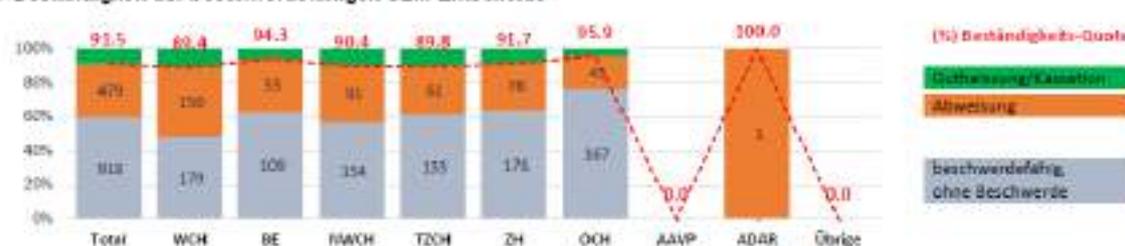
2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGer Erledigungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl / Stabi Asyl

[Link zurück zur Grafik-Übersicht](#)

Erledigte Asylgesuche SEM (7-20X)
(Auswertungskohorte, Erledigungsperiode SEM)

Abteilungen

Primärgesuche
erweiterte Verfahren

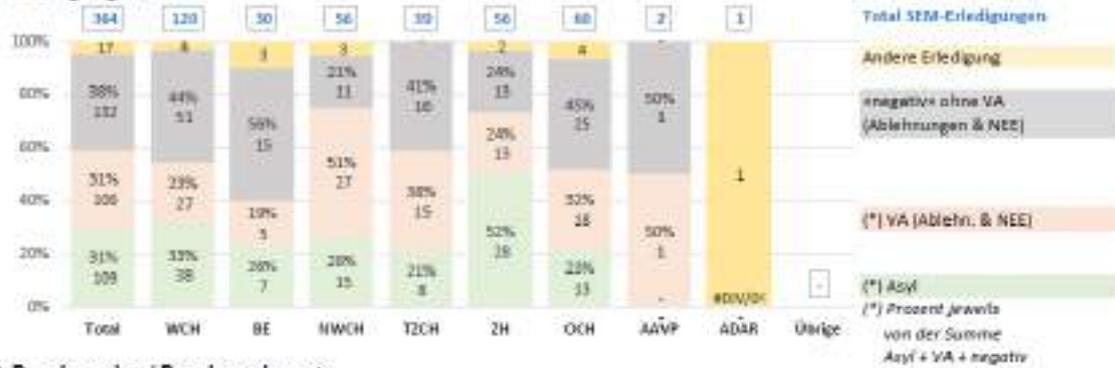
2019

ZEMIS-Stand: 01.03.2021

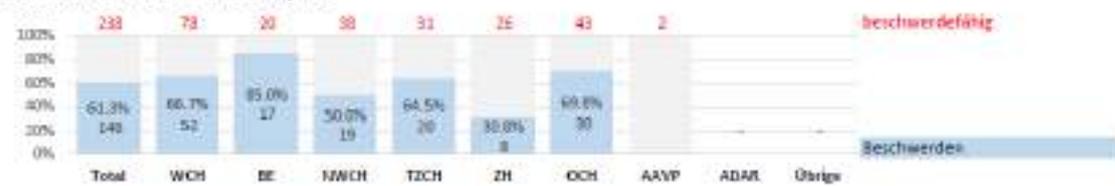
OHNE NEE DUBLIN

Gesuche ab 1.3.2019

1 Erledigungen SEM



2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGer Erledigungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl / Stab Asyl

Erledigte Asylgesuche SEM (7-20X)
(Auswertungskohorte: Erledigungsperiode SEM)

[Link zurück zur Grafik-Übersicht](#)

Abteilungen

Primärgesuche
beschleunigte Verfahren

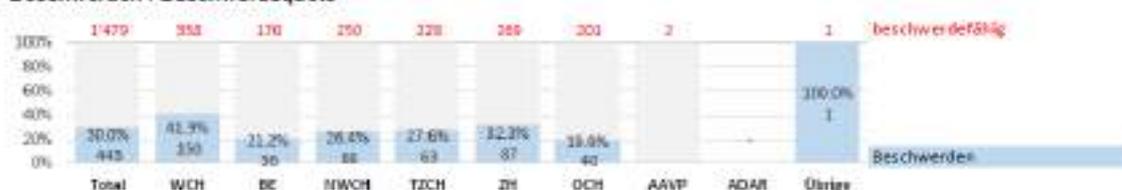
2020 ZEMIS-Stand: 01.03.2021

OHNE NEE DUBLIN
Gesuche ab 1.3.2019

1 Erledigungen SEM



2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGer Erledigungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl / Stab Asyl

[Link zurück zur Grafik-Übersicht](#)

Erliegte Asylgesuche SEM (7-20X)
(Auswertungskohorte: Erlidungsperiode SEM)

Abteilungen

Primärgesuche
erweiterte Verfahren

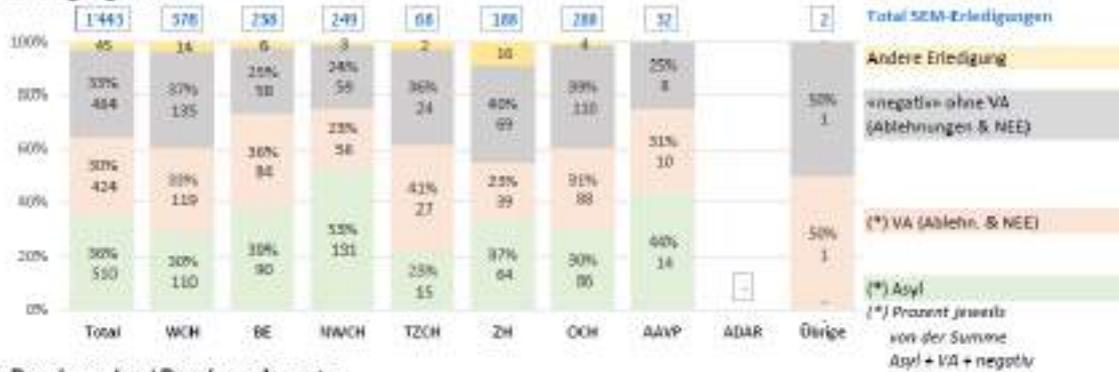
2020

ZEMIS-Stand: 01.03.2021

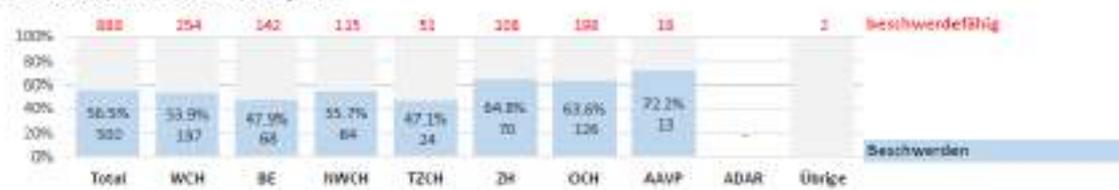
OHNE NEE DUBLIN

Gesuche ab 1.3.2019

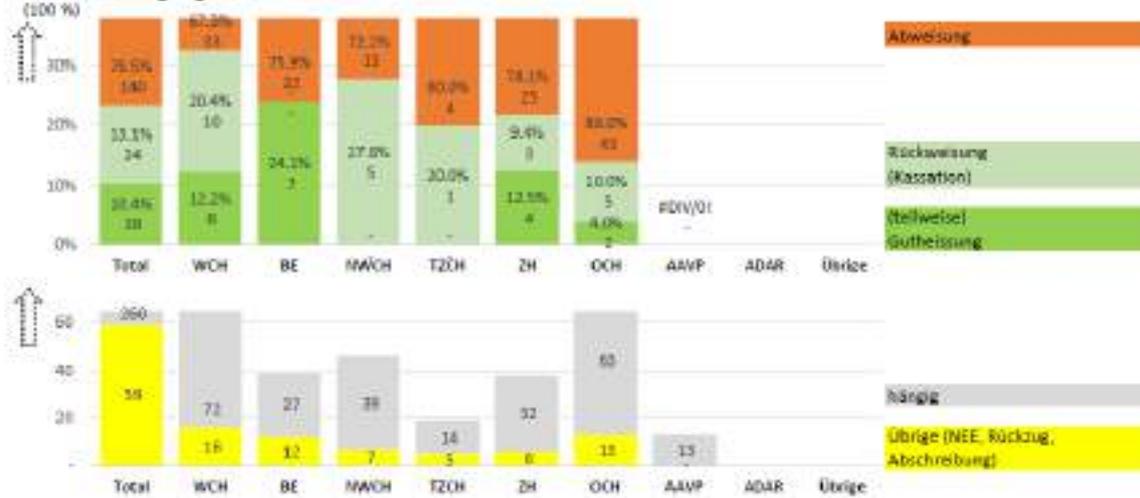
1 Erlidungen SEM



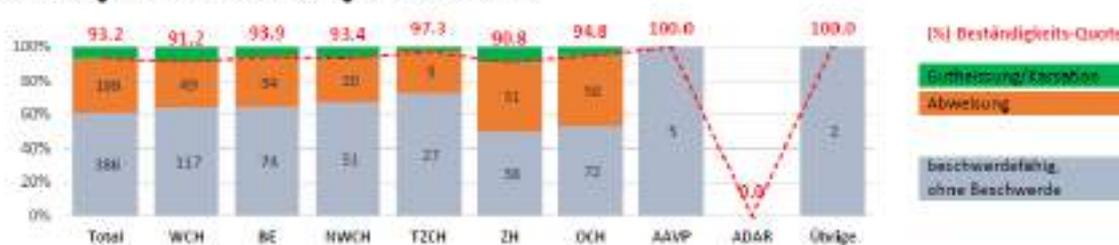
2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGer Erlidungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



Kommentar SKMR:

- Einzig bei der Asylquote und der Anfechtungsquote¹⁴ sind Unterschiede erkennbar, ansonsten sind die Unterschiede zwischen den Regionen nicht markant.
- Die Asylquote im beschleunigten Verfahren bewegt sich in beiden Jahren in 4 Regionen in einer Bandbreite von 21 – 31%. Nur BE und OCH liegen unter dieser Marge, 2019 mit 19% bzw. 17% und noch deutlicher 2020 mit 14% bzw. 11%. Über die Gründe liegen nach derzeitiger Datenlage keine gesicherten Erkenntnisse vor.
- Aufschluss könnte allenfalls eine detailliertere länderspezifische Analyse der Regionen bringen. Zurzeit liegen nur bezüglich Afghanistan und der Türkei nach Regionen aufgeschlüsselte Statistiken vor (vgl. Anhang 2), welche indessen keine signifikanten Unterschiede zwischen den Regionen erkennen lassen.
- Ersichtlich sind Unterschiede bei der Anfechtungsquote¹⁵ (vgl. Bemerkung zur Statistik in vorstehender Ziff. 3). WCH weist in beiden Jahren jeweils die höchste Anfechtungsquote auf.
- Bei der Erfolgsquote vor BVGer ist der Unterschied der statistischen Methode beim SEM und beim BVGer zu beachten (vgl. Vorbemerkung). In den nachfolgenden Ziff. 5 und 6 wird die Statistik des BVGer über die Erledigungen von Beschwerdeverfahren im beschleunigten Verfahren 2019/2020 und die entsprechende Entwicklung der Kassationsquote grafisch dargestellt.

¹⁴ Vgl. Fn. 13

¹⁵ Vgl. Fn. 13

5. Differenzierte Statistik der Erledigungen des BVGer im beschleunigten Verfahren, Periode 1.3.2019 – 31.12.2020¹⁶

Erläuterung:

Die nachstehenden Grafiken beruhen auf einer Statistik des BVGer, welche die seit Inkrafttreten des neuen Rechts am 1. März 2019 bis Ende 2020 im beschleunigten Verfahren gefällten Urteile nach Erledigungsart und Regionen aufzeigt, und zwar jeweils aufgeschlüsselt nach drei Kategorien der RV zugewiesene RV (LE), gewillkürte RV oder ohne RV.

Bei den Erledigungsarten wird jeweils unterschieden zwischen Urteilen im *einzelrichterlichen Verfahren nach Art. 111 Bst. e AsylG* (Einzelrichter/in mit Zustimmung eines/einer zweiten Richter/in) und *Kollegialurteilen* (meist in Dreier-Besetzung). Einzelrichterliche¹⁷ Gutheissungen oder Kassationen bedeuten, dass die Beschwerde offensichtlich begründet war. Sie sind in dunklerem Farbton – entweder blau für materielle Gutheissung oder grün für Kassation – dargestellt. Einzelrichterliche¹⁸ Abweisung dagegen heisst, dass die Beschwerde offensichtlich unbegründet war, was grundsätzlich bedeutet, dass sie als aussichtslos zu betrachten war. Diese Urteile sind in dunklerem Rot dargestellt. Demgegenüber sind Abweisungen per Kollegialentscheid in hellerem Rot dargestellt. Diese Fälle bedeuten, dass die Beschwerde, wenngleich unbegründet, so doch nicht als aussichtslos zu betrachten war.

Den Grafiken können sowohl für die Qualität der angefochtenen Entscheide als auch für die Qualität der Beschwerden gewisse Aussagen – im Sinne von Indikatoren – entnommen werden. Grosse Segmente in grün und blau bedeuten eine höhere Erfolgsquote der Anfechtungen in der jeweiligen Region, grosse Segmente in Rot dagegen eine geringere Erfolgsquote bzw. – für das SEM – eine bessere Beständigkeit der angefochtenen Verfügungen.

Für die Qualität der RV sind andererseits nicht nur die erfolgreichen Anfechtungen zu berücksichtigen (wozu nebst den Gutheissungen auch die Wiedererwägungen des SEM gemäss Art. 58 VwVG zu rechnen sind), sondern es ist auch die Anzahl der Beschwerden von Bedeutung, welche vom BVGer zumindest nicht als aussichtslos betrachtet wurden (in hellerem Rot gehaltene Segmente). Auf diesen Aspekt wird in Kapitel IV. zur Qualität des Rechtsschutzes näher eingegangen (insb. Kapitel IV, Ziff. 7.2 und 7.4).

Die Statistik rechnet beide Jahre zusammen und weist so insgesamt eine Kassationsquote von 16% aus. Für die Periode 01.03.2019 bis 29.2.2020 wies die Statistik des BVGer für das beschleunigte Verfahren eine Kassationsquote von 18% aus. Wie die in nachfolgender Ziff. 6 dargestellte Statistik zeigt, waren die Kassationen im Verlauf des Jahres 2020 stark rückläufig. Es bestätigt sich somit – jedenfalls in den Grössenordnungen – der in vorstehenden Ziff. 2-4 (nach Berechnungsweise des SEM) ausgewiesene massive Rückgang der Kassationsquote im Jahr 2020.

¹⁶ Quelle: Statistiken des BVGer vom 17.12.2020 bzw. 12.2.2021 (vgl. Tabelle im Anhang 3)

¹⁷ Wie soeben umschrieben: mit Zustimmung eines / einer zweiten Richter/in, gemäss Art. 111 Bst. e AsylG

¹⁸ Wie soeben umschrieben: mit Zustimmung eines / einer zweiten Richter/in, gemäss Art. 111 Bst. e AsylG

Legende zu den nachstehenden Grafiken:

Gutheissung, Entscheid im (Dreier-, ev. Fünfer-)Kollegium

 Guth. Koll.

Gutheissung im einzelrichterlichen Verfahren nach Art. 111 Bst. e AsylG¹⁹ (offensichtlich begründete Beschwerde)

 Guth. Einzelr.

Kassation (Rückweisung), Entscheid im (Dreier-, ev. Fünfer-)Kollegium

 Kass. Koll.

Kassation (Rückweisung) im einzelrichterlichen Verfahren nach Art. 111 Bst. e AsylG²⁰ (offensichtlich begründete Beschwerde)

 Kass. Einzelr.

Wiedererwägung durch das SEM (Art. 58 VwVG)

 WE SEM

übrige Abschreibungen (Rückzug, Beschwerde gegenstandslos)

 Abschr.

Abweisung, Entscheid im (Dreier-, ev. Fünfer-)Kollegium
(Beschwerde unbegründet, war aber nicht aussichtslos)

 Abw. Koll.

Abweisung im einzelrichterlichen Verfahren nach Art. 111 Bst. e AsylG²¹ (offensichtlich unbegründete Beschwerde)

 Abw. Einzelr.

Nichteintreten (auf die Beschwerde wird wegen eines formellen Mangels, wegen Verspätung oder mangels geleistetem Kostenvorschuss nicht eingetreten)

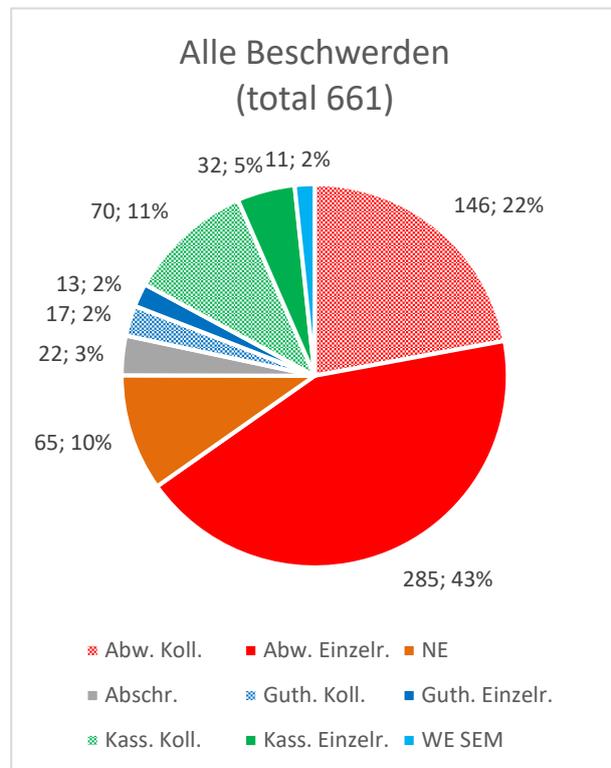
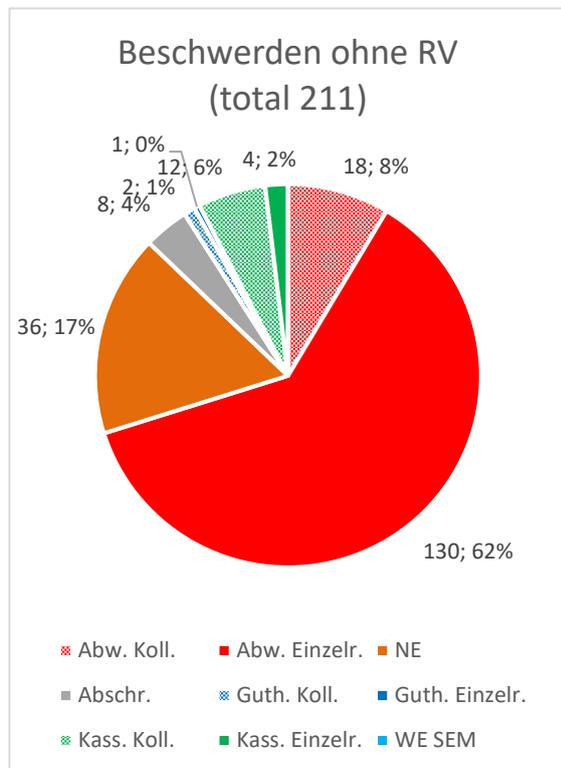
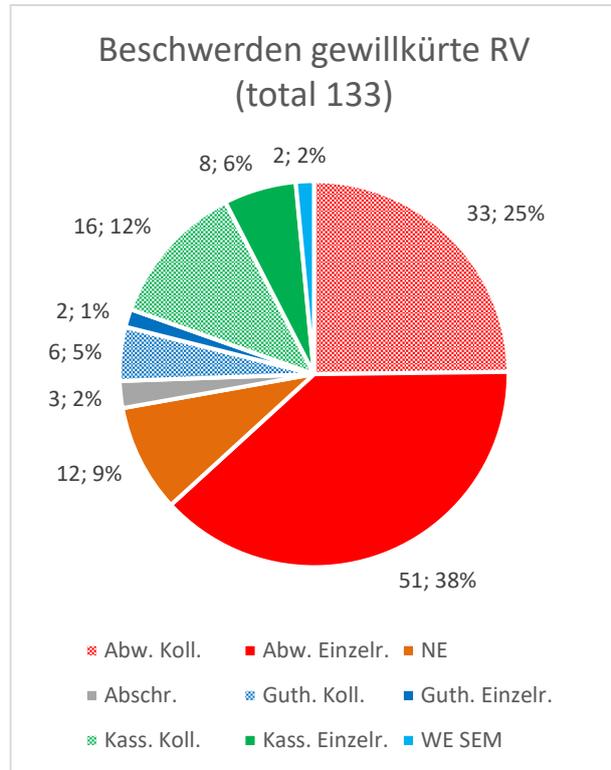
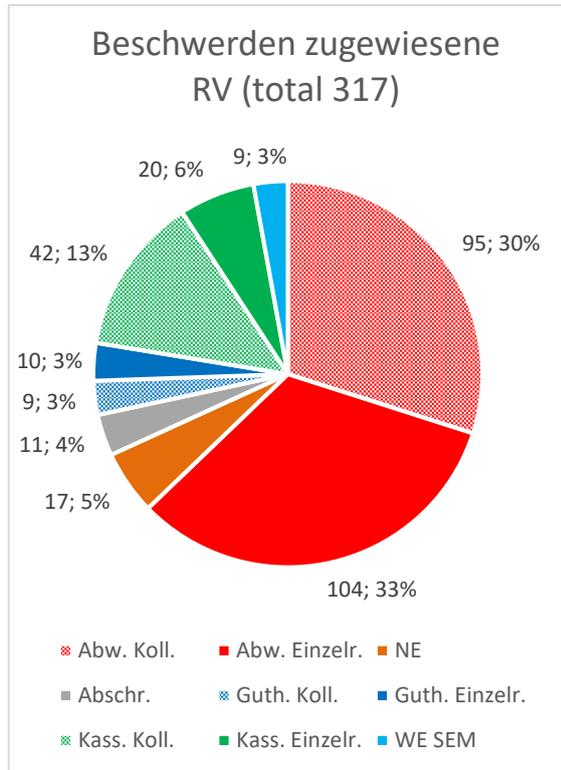
 NE

¹⁹ Vgl. vorne Fn. 17 und 18

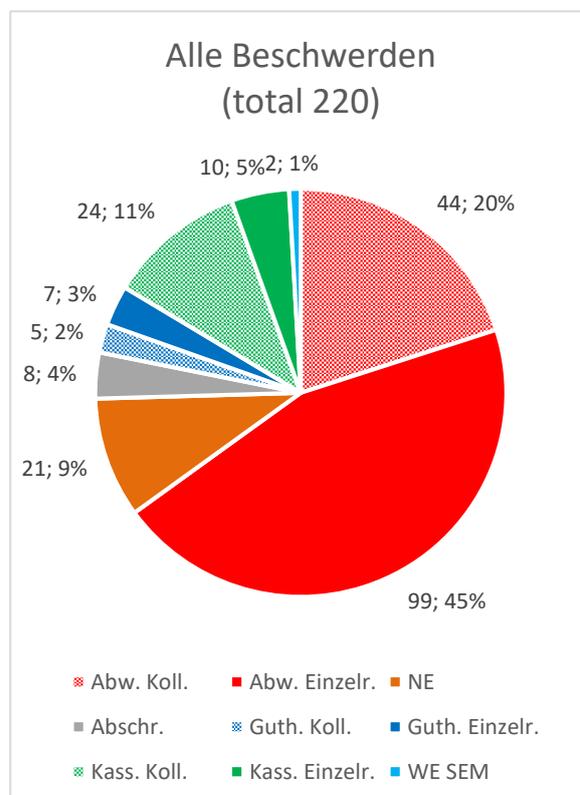
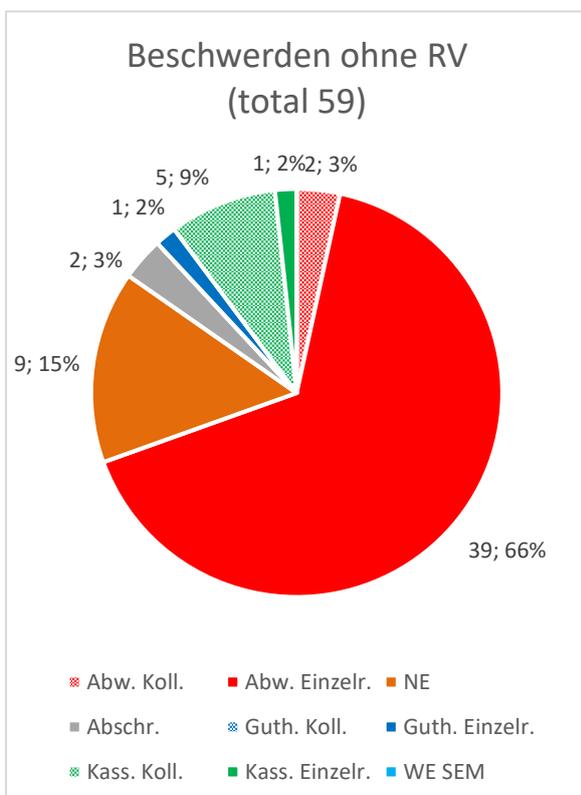
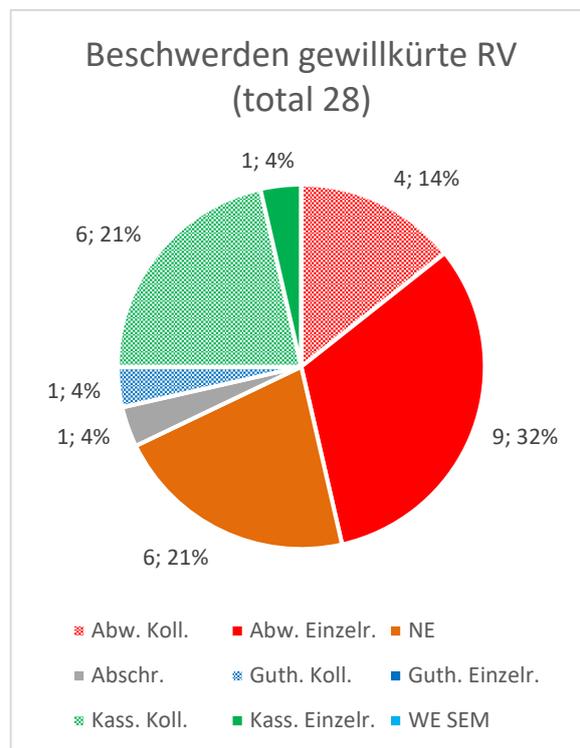
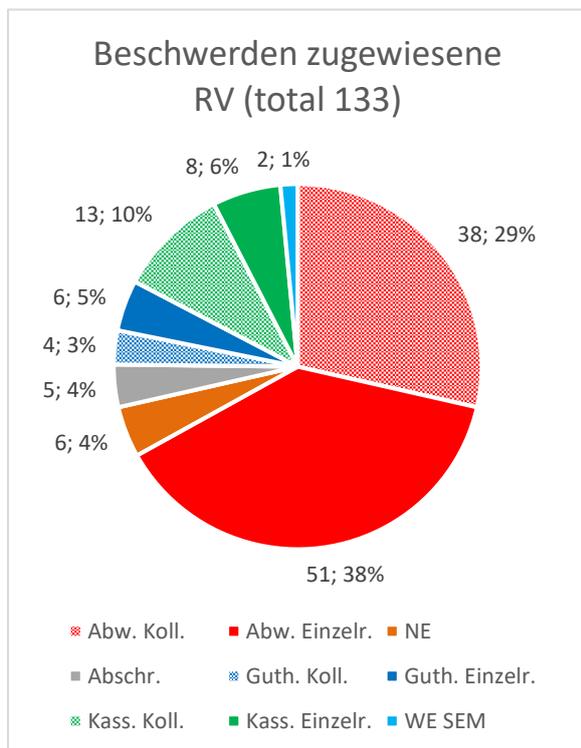
²⁰ Vgl. vorne Fn. 17 und 18

²¹ Vgl. vorne Fn. 17 und 18

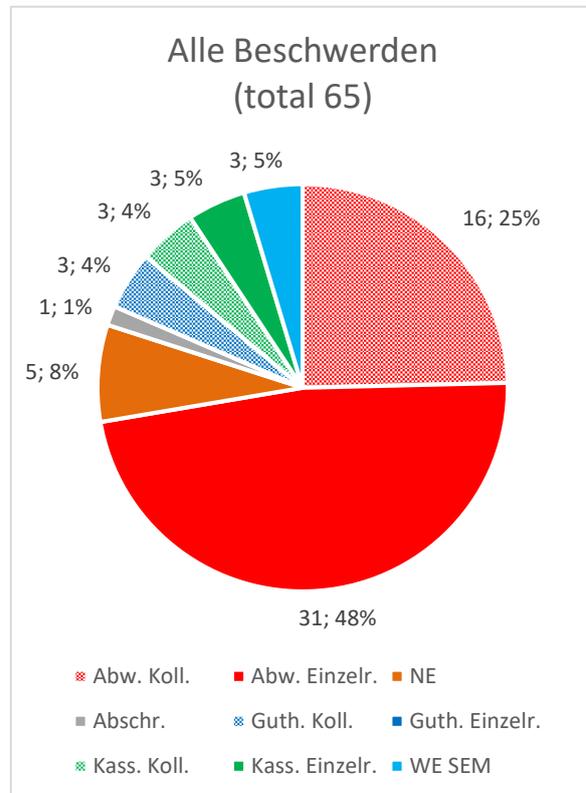
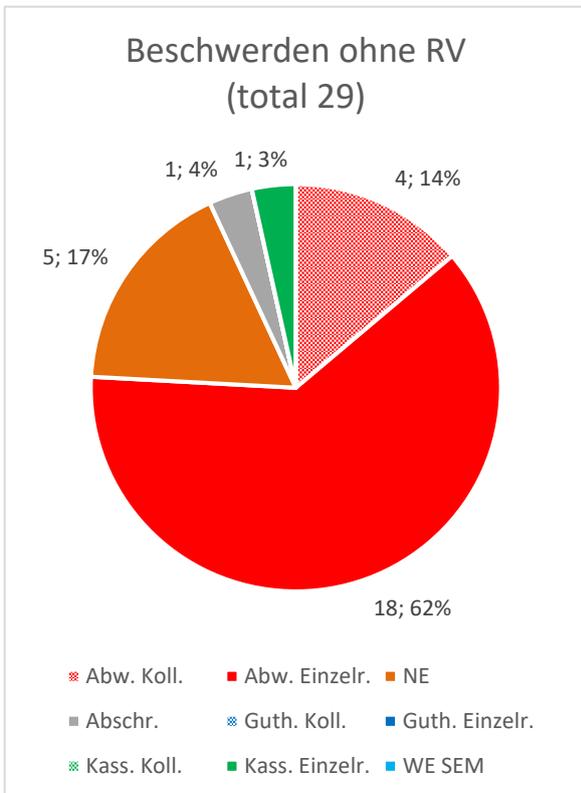
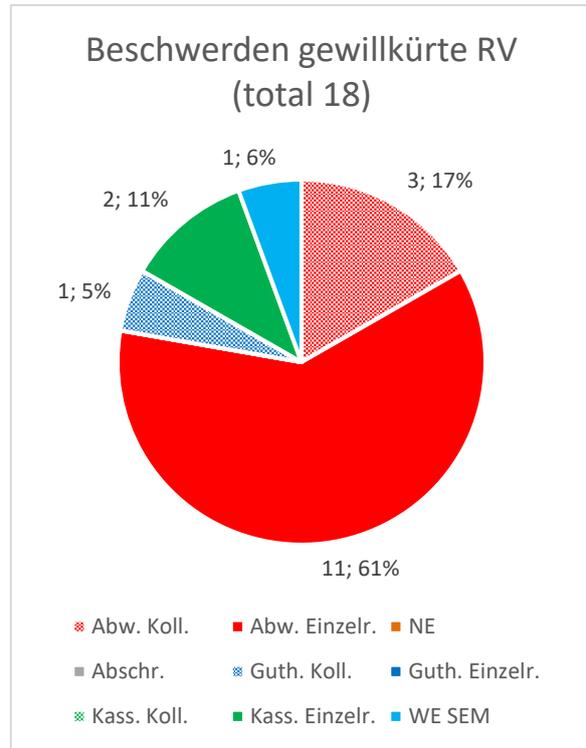
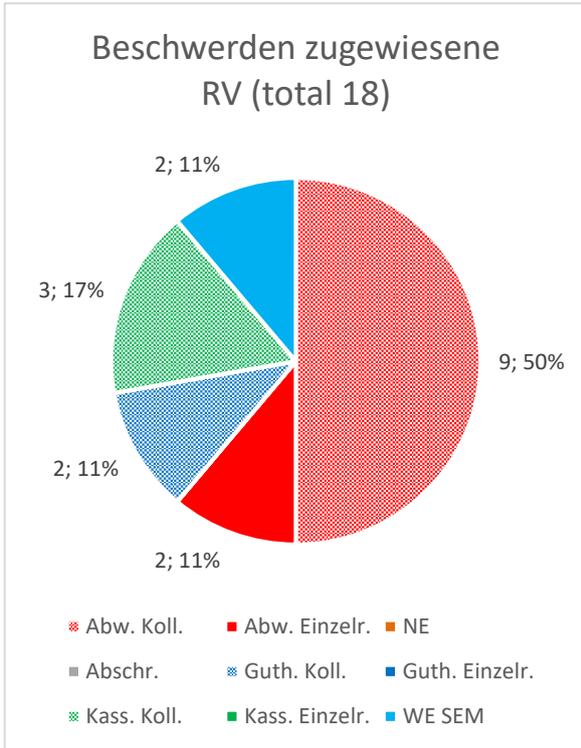
Ganze Schweiz



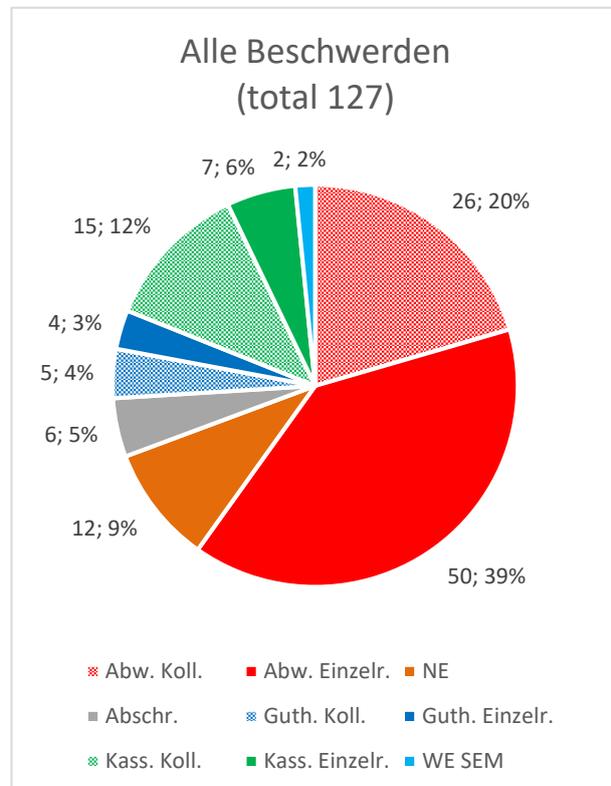
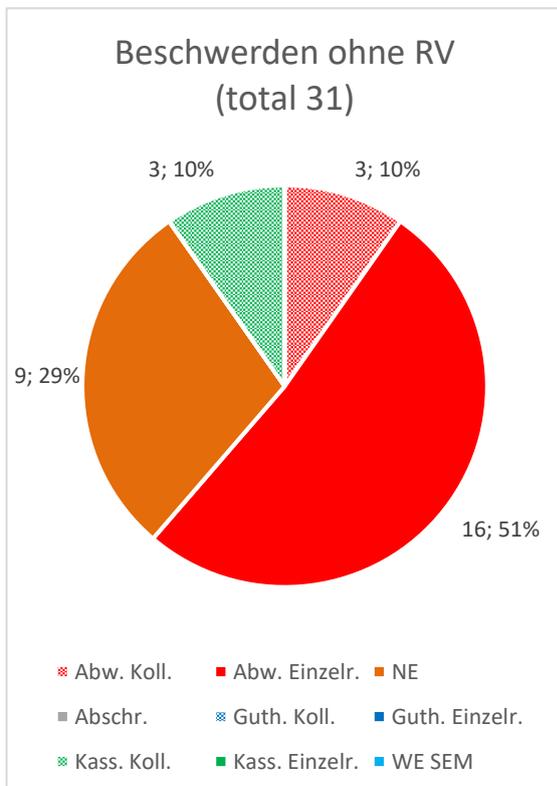
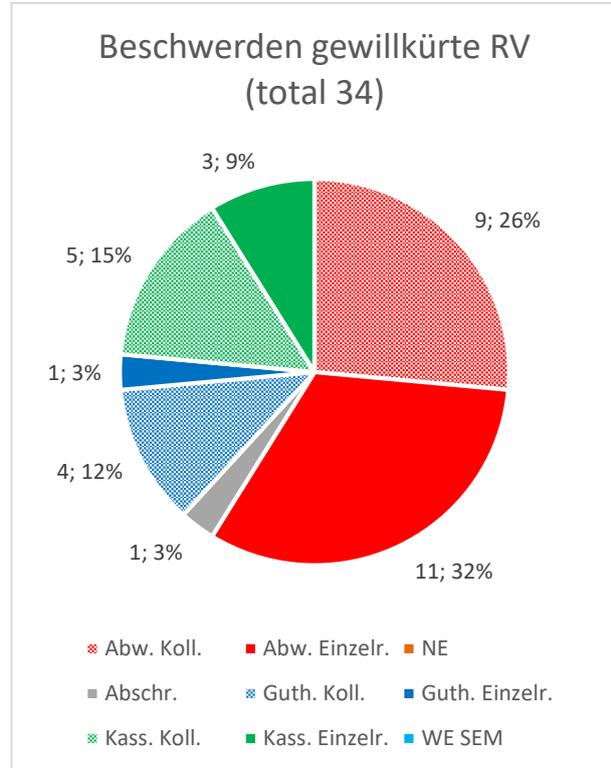
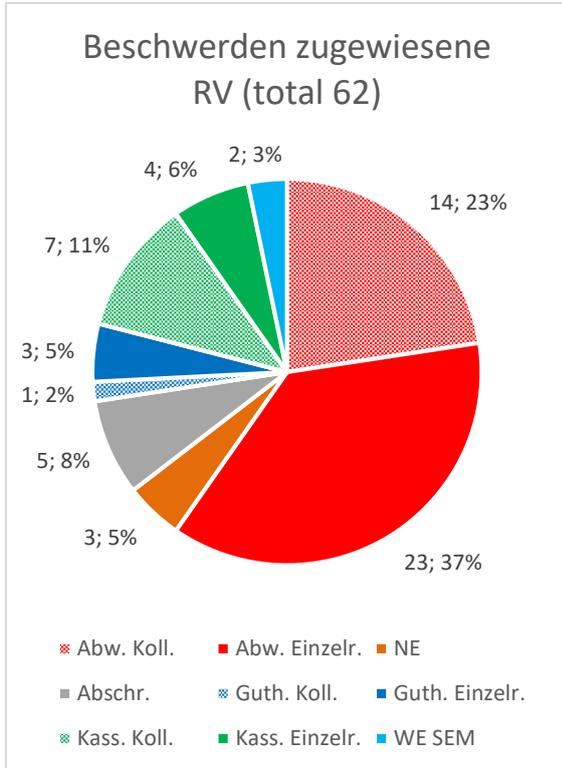
Region 1 WCH



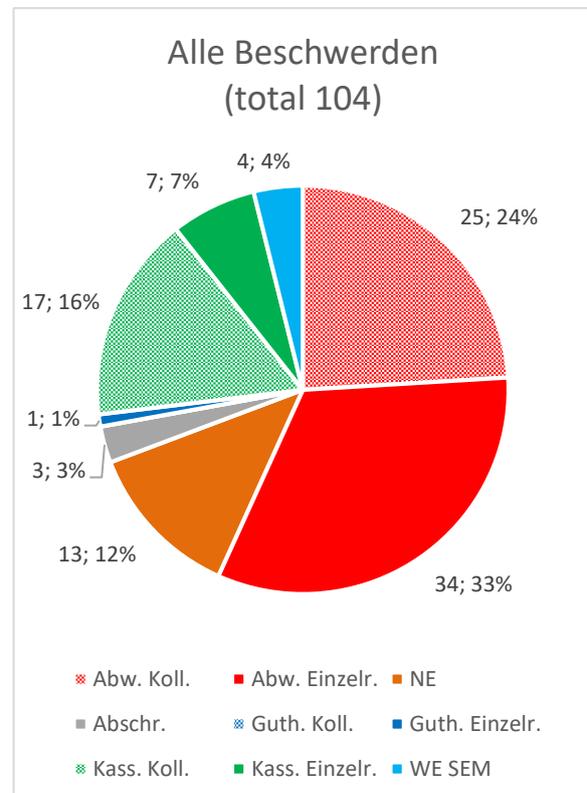
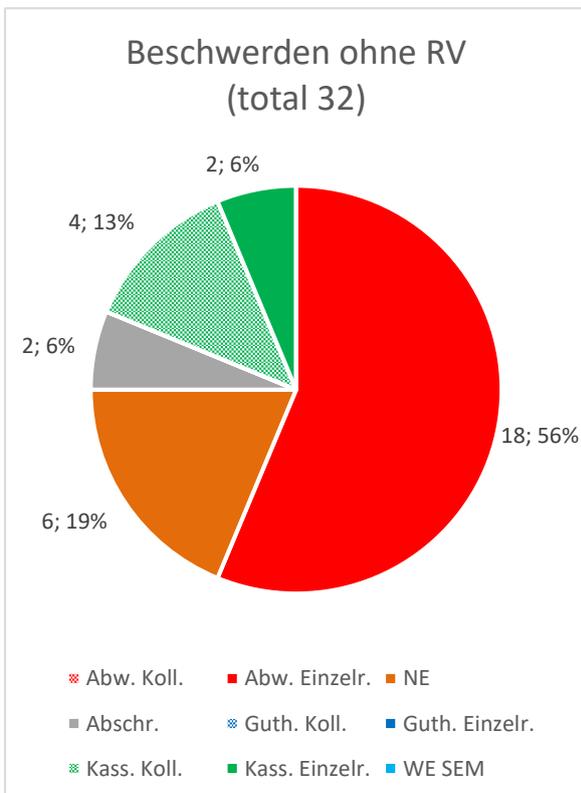
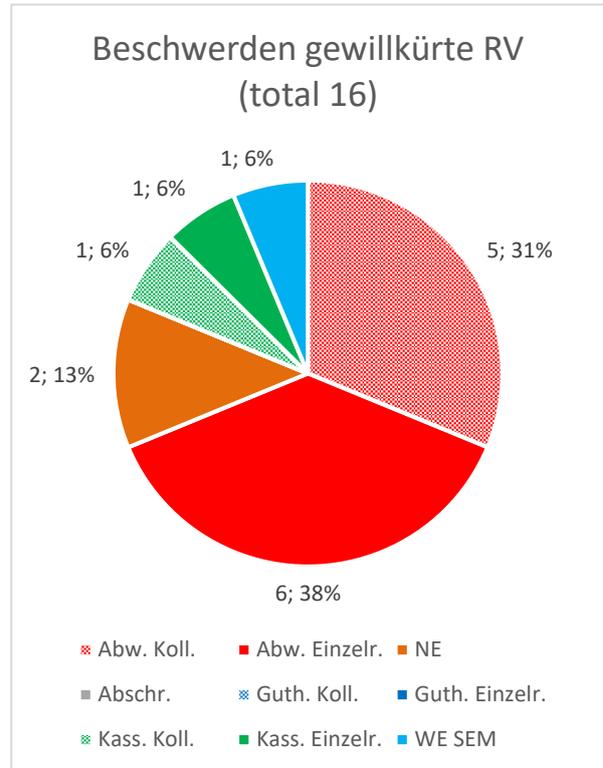
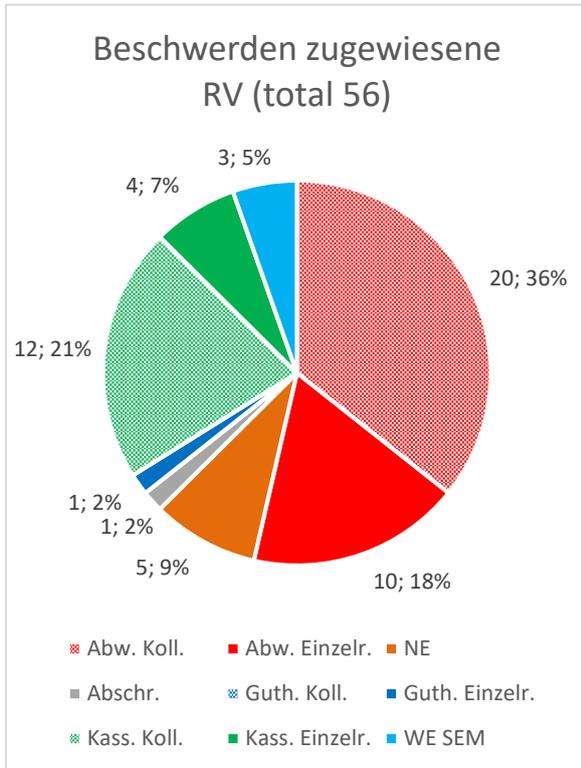
Region 2 BE



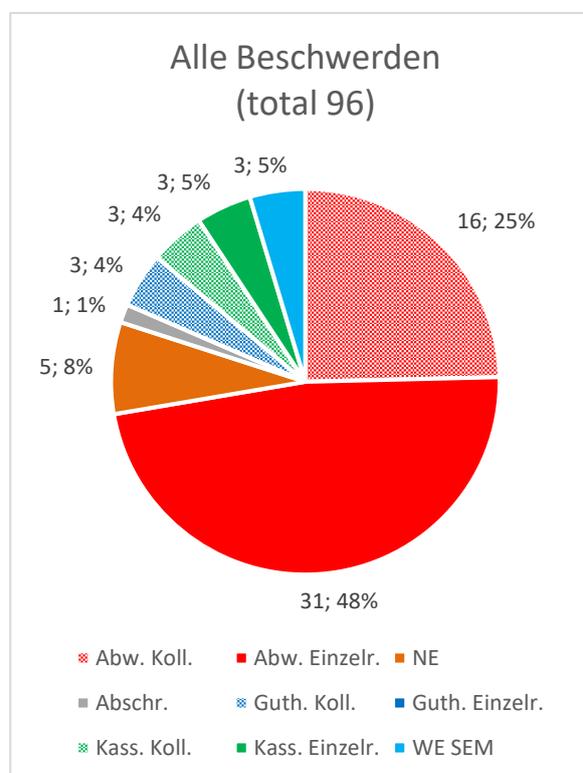
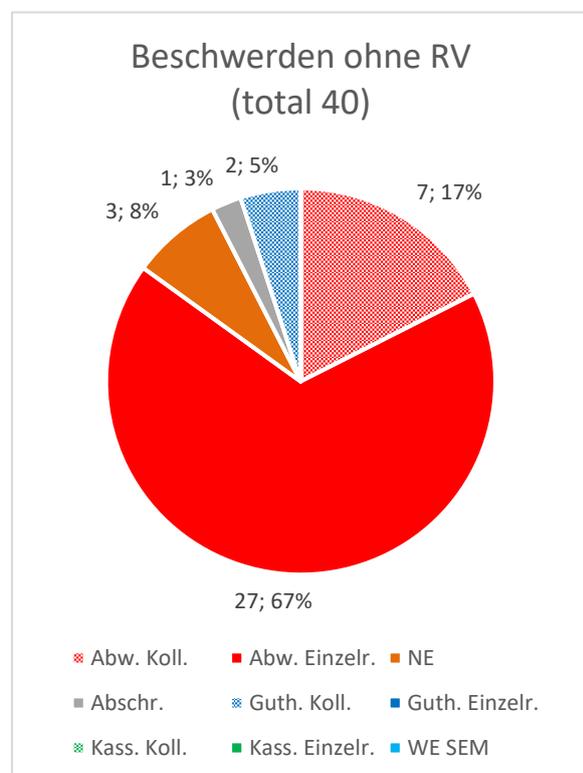
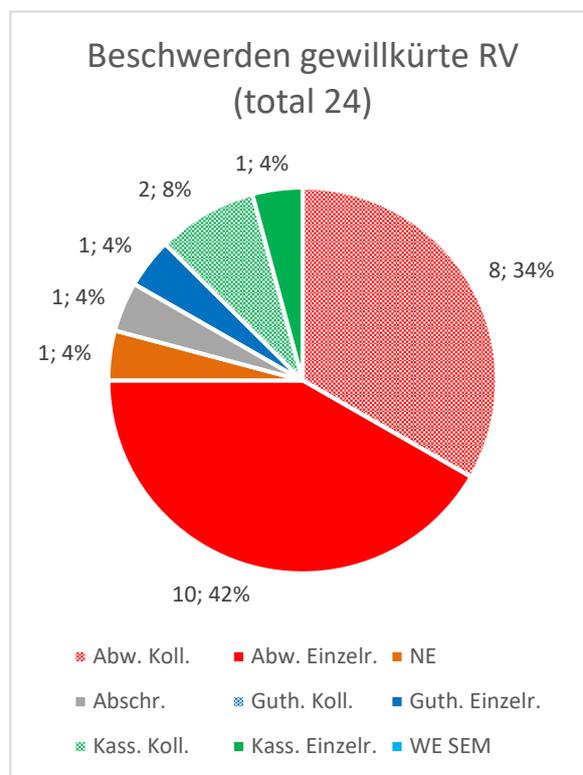
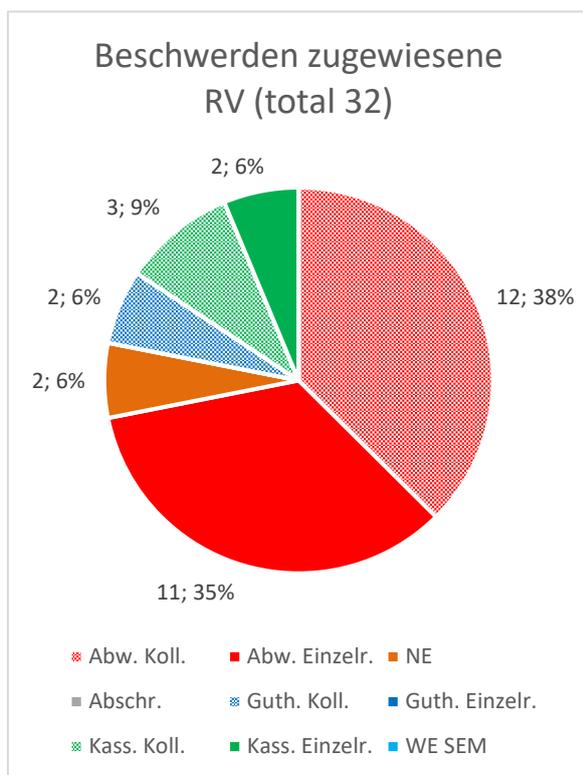
Region 3 NWCH



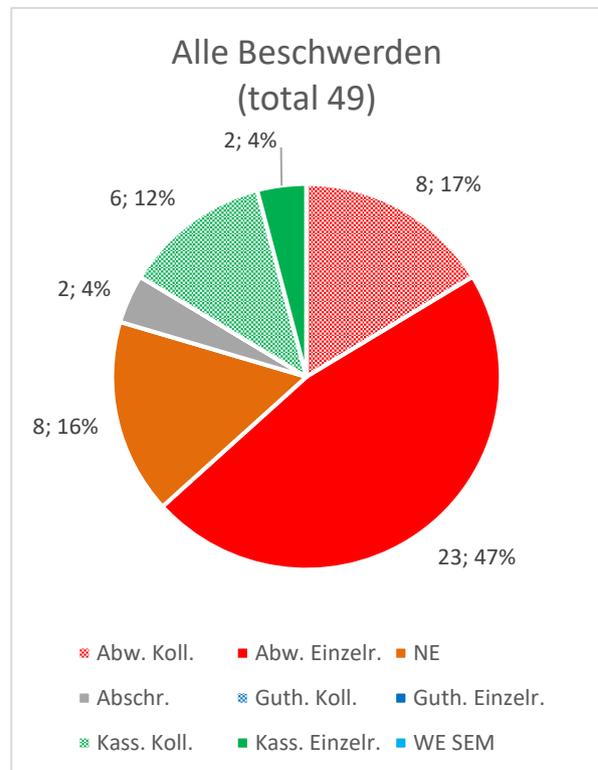
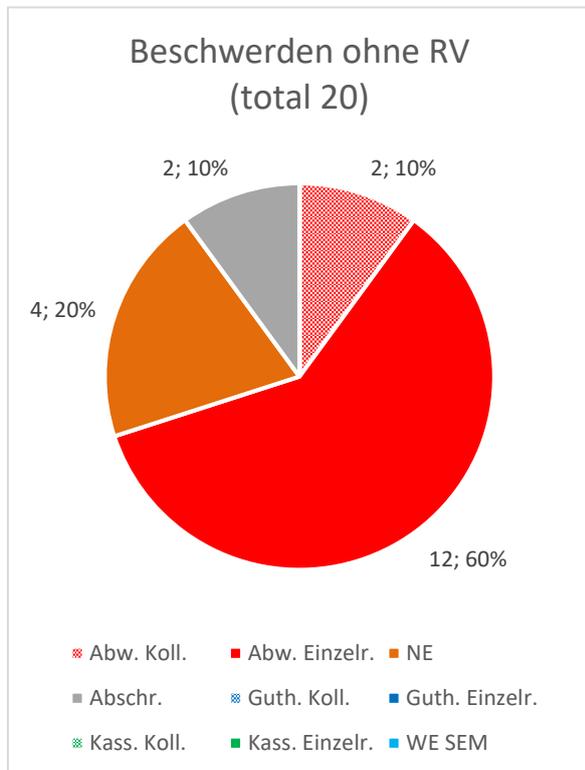
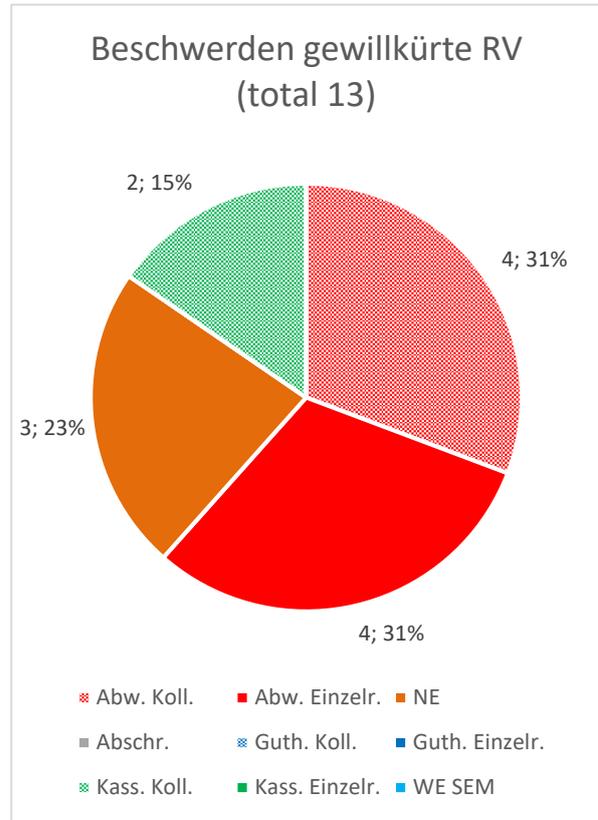
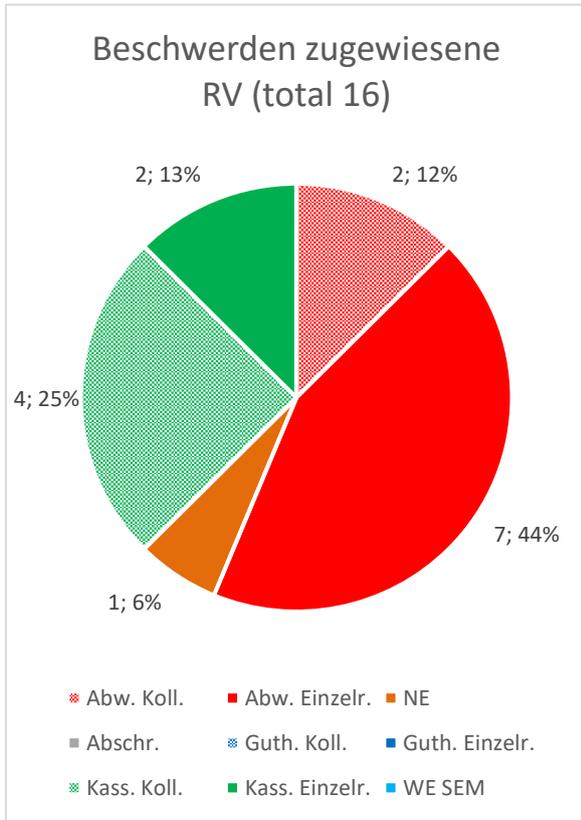
Region 4 TZCH



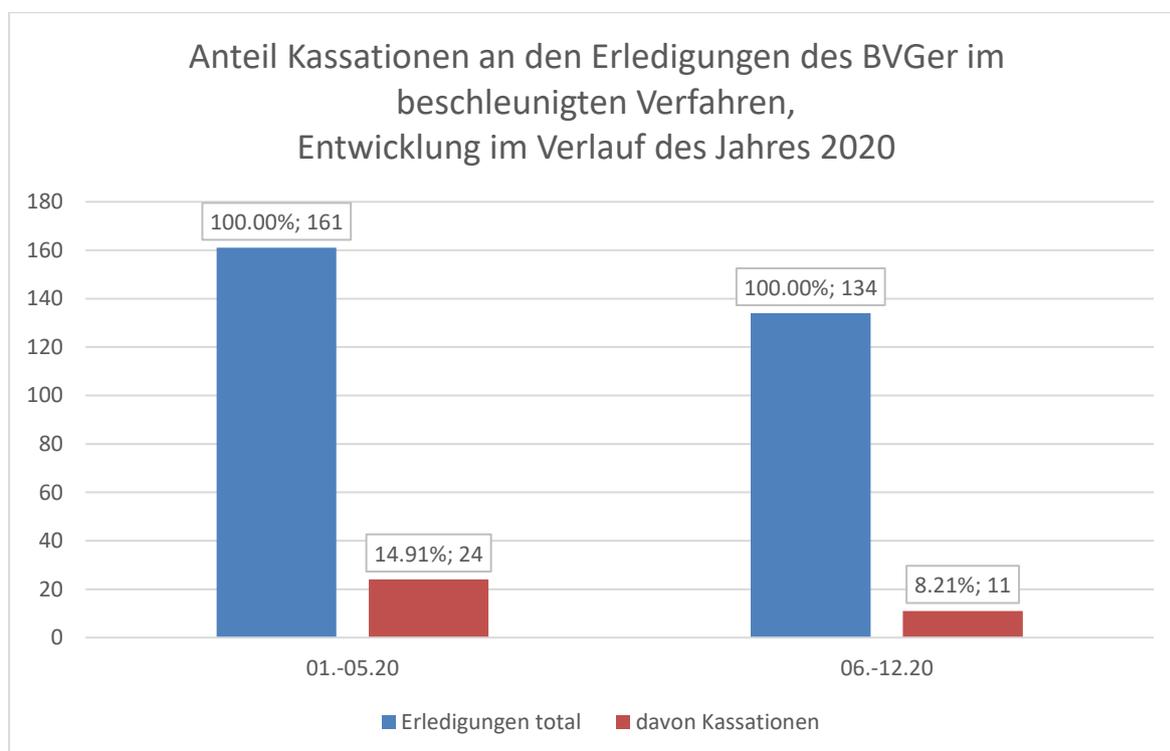
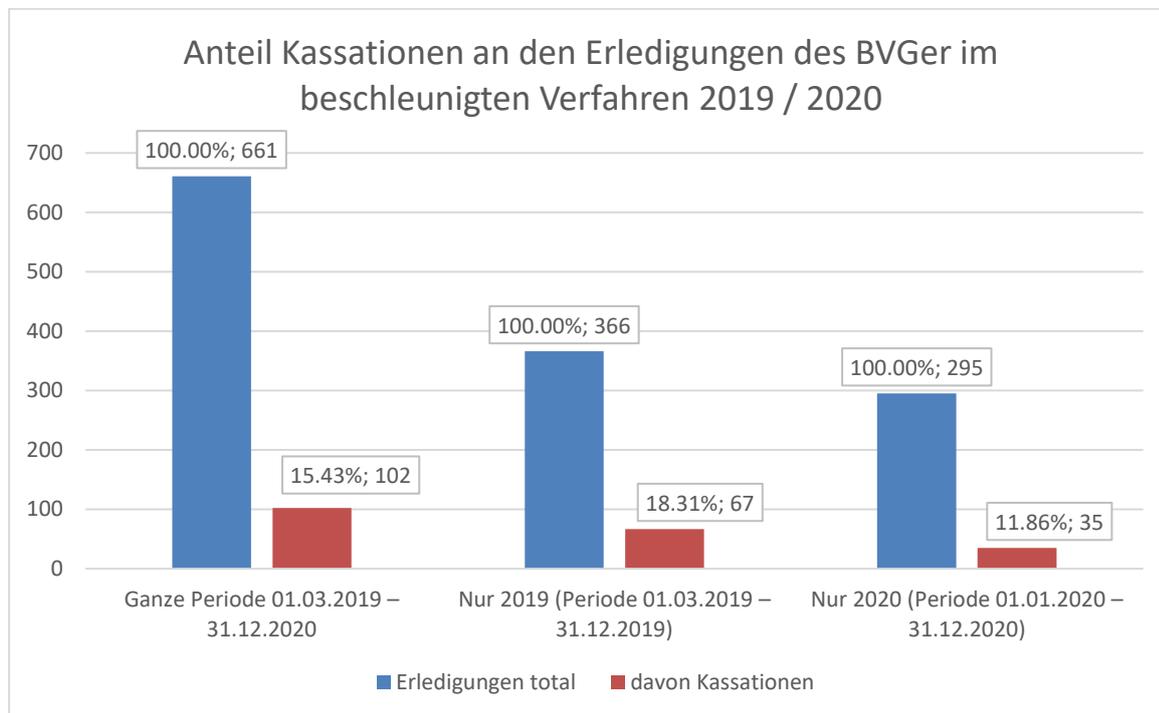
Region 5 ZH



Region 6 OCH



6. Kassationen durch das BVGer von SEM-Entscheiden des beschleunigten Verfahrens²²



²² Nach Informationen des Generalsekretariats des BVGer vom 17. März 2021

7. Zusammenfassung

Zusammengefasst ergeben sich aus den Statistiken folgende wesentliche Feststellungen:

Im ersten Jahr nach Einführung des neuen Asylgesetzes wurden (je nach Berechnungsweise und mit gewissen Schwankungen) zwischen 50% und 60% aller neurechtlichen Gesuche im beschleunigten Verfahren entschieden. Es wurde somit ein erheblich grösserer Anteil von Fällen im beschleunigten Verfahren behandelt, als nach den ursprünglichen Annahmen bzw. Schätzungen zu erwarten gewesen wäre. Im Verlauf des Jahres 2020 ist eine Korrektur eingetreten, indem sich der Anteil der erweiterten Verfahren in der Jahreskumulation auf 22% (Anteil der Entscheide) bzw. 26,7% (Anteil der Zuweisungen) erhöht hat.

Die Zahl der im beschleunigten Verfahren getroffenen ganz oder teilweise positiven Entscheide (Asyl oder v.A.) ist relativ hoch. Der Anteil der Asylgewährungen von allen materiellen Entscheiden betrug 2019 24%²³, bzw. bei den v.A. 32%²⁴, im Jahr 2020 23% bzw. 44% v.A. Die Anteile sind allerdings je nach Herkunftsland sehr unterschiedlich und variieren – wenn auch nur in geringerem Mass – ebenfalls zwischen den Asylregionen.

Wie bereits in der ersten Evaluationsphase festgestellt, hat sich eine verschiedentlich geäusserte Befürchtung, es würden nur die negativen Fälle beschleunigt, während die aussichtsreichen Fälle lange warten müssten, in der Evaluationsperiode nicht bestätigt. Vielmehr zeigte sich auch im Jahr 2020, dass in vielen klar positiv eingeschätzten Fällen rasch entschieden wird.

In der ersten Evaluationsphase wurde die signifikant hohe Anzahl von angefochtenen Entscheiden des beschleunigten Verfahrens, welche der Überprüfung durch das BVGer nicht standhalten, als besorgniserregend erachtet. In dieser Hinsicht ist eine Trendwende eingetreten, indem die Rate der Kassationen von Entscheiden des beschleunigten Verfahrens stark rückläufig ist. Gemäss Berechnungsweise der SEM-Statistik hat sich die Rate nahezu halbiert (von 19,2% im Jahr 2019 auf 10,1% im Jahr 2020); auch nach Berechnungsweise des BVGer ist ein ähnlich starkes Ausmass des Rückgangs zu verzeichnen (von 18,3% im Jahr 2019 auf 11,9% im Jahr 2020 – wobei im 2. Halbjahr der Rückgang noch stärker war als in den ersten Monaten).

Auf die Gründe für die hohe Zahl von Kassationen im ersten Jahr des neuen Asylverfahrens und den Rückgang im Verlauf des Jahres 2020 ist im Kapitel Entscheidqualität zurückzukommen.

Zum Vergleich der Regionen geben die Statistiken des SEM nur wenig Anhaltspunkte für allfällige Unterschiede der Asylpraxis.

²³ Gemäss Berechnung in der ersten Evaluationsphase 21%.

²⁴ Gemäss Berechnung in der ersten Evaluationsphase 35%.

III. EVALUATION DER ENTSCHEIDQUALITÄT

1. Vorbemerkungen

Entsprechend der in der Auftragserteilung gesetzten Prioritäten und in Anbetracht der relativ geringen Anzahl quasi «stichprobenartig» untersuchter Dossiers können die gewonnenen Erkenntnisse nicht Anspruch auf ein gesamthaftes Qualitätszeugnis für das neue Asylverfahren erheben. Ebenso wenig dürfen die zahlenmässigen Relationen der verschiedenen Feststellungen als Statistik betrachtet werden. Dennoch wirft die Auswertung ein Schlaglicht auf die Umsetzung des neuen Verfahrens, welche vor allem die relevanten Problemfelder, Schwierigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigt.

Zu beachten ist auch, dass es vor allem darum geht festzustellen, ob es Schwachstellen gibt, die *spezifisch* mit den neuen Verfahrensbestimmungen zusammenhängen.

Ferner muss betont werden, dass der Focus bei der Auswertung der Dossiers auf allfällige Mängel in der *Qualität* der Verfahrensführung und Entscheidungsbegründung lag, was nicht in jedem Fall mit der Frage der – im Ergebnis – sachlichen Richtigkeit und rechtlichen Beständigkeit des Entscheids deckungsgleich ist. Nicht jeder Qualitätsmangel bedeutet zwingend, dass der Entscheid einer rechtlichen Überprüfung nicht standhält; und eine Abweisung der gegen den Entscheid gerichteten Beschwerde durch das BVGer bedeutet nicht in jedem Fall, dass der Entscheid qualitativ einwandfrei war.

2. Evaluationsfragen

Für die Evaluationsfragen kann auf vorstehendes Kapitel I, Ziff. 5 verwiesen werden.

In nachfolgenden Ziffern 3 und 4 wird die Vorgehensweise erläutert.

Die einzelnen Aspekte der Qualitätskriterien werden in nachfolgenden Ziffern 5 bis 8 abgehandelt.

3. Methodisches Vorgehen

3.1 Dossieranalyse und ergänzende Auswertungen

Wesentliche Grundlage der Evaluation der Entscheidqualität bildet die Analyse von insgesamt 120 Einzelfalldossiers (je 20 aus jeder Asylregion), ausgewählt grundsätzlich nach Zufallsprinzip, jedoch anhand eines bestimmten Auswahlrasters (s. nachfolgende Ziff. 3.2.) und in mehreren, über die ganze Untersuchungsperiode März 2019 – Dezember 2020 verteilten Tranchen.

Ergänzend zu dieser Auswertung werden **weitere Erkenntnisse** aus folgenden Quellen miteinbezogen:

- **Statistiken**, soweit daraus – zumindest indirekt – gewisse für die Qualität relevante Schlüsse gezogen werden können. Dies sind zum einen die Statistiken des SEM, zum anderen diejenigen des BVGer (vgl. vorstehendes Kapitel II. Statistische Eckdaten);

- Auswertung von einzelnen Aspekten der **Praxis des BVGer** (auf der Basis von publizierten Urteilen des Gerichts und den sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen);
- **Interviews**, die in beiden Projektphasen mit Kaderangehörigen des SEM (je ein Mitglied der Abteilungsleitung pro Region) und mit mehreren Mitarbeitenden der LE (Rechtsschutz und Beratung) sowie anderen RV in allen sechs Asylregionen geführt wurden – soweit darin die Qualität der Entscheide und die Qualitätskontrolle zur Sprache kamen.

3.2 Kriterien für die Auswahl der Dossiers

Die Auswahl beschränkte sich entsprechend dem Mandat auf **materielle Entscheide**, die im **beschleunigten Verfahren** getroffen wurden, also unter Ausschluss sowohl von Entscheiden im erweiterten Verfahren als auch von Dublin-Entscheiden und NEEs bezüglich sicheren Drittstaaten («RüA»). Dabei wurden von der Art des Entscheides **sowohl vollständige Abweisungen** (mit WW-Vollzug) **als auch Abweisungen ohne WW-Vollzug** (Flüchtlingseigenschaft mit Asylausschluss und v.A. wegen Unzumutbarkeit/ Unzulässigkeit) ausgewählt; **ebenso** wurde eine kleinere Anzahl von **positiven Entscheiden mit Asylgewährung** in die Auswertung einbezogen (pro Region 1 – 2 Dossiers). Des Weiteren wurden sowohl angefochtene als auch unangefochtene gebliebene Entscheide ausgewählt.

Aus der Überlegung, dass aussagekräftigere Erkenntnisse aus Dossiers von Asylsuchenden zu erwarten wären, welche aus Herkunftsländern mit erfahrungsgemäss grösserem Anteil von asylrechtlich «ergiebigeren» Sachverhalten stammen, wurde die Auswahl auf die **acht u.E. wichtigsten Herkunftsländer** beschränkt. Dagegen fielen Länder mit zwar hohen Gesuchszahlen, jedoch sehr tiefer Anerkennungs- und Schutzquote nicht in Betracht. Diese acht Länder sind **Afghanistan, China (d.h. faktisch Tibet²⁵), Eritrea²⁶, Irak, Iran, Sri Lanka, Syrien, Türkei**.

Zur optimalen Vergleichbarkeit sowohl der Länderpraxis als auch der Behandlung in den verschiedenen Regionen sollten aus jeder Region je ca. 2 – 3 Dossiers aus jedem dieser 8 Herkunftsländer stammen. Diese zahlenmässige Wunschvorgabe konnte allerdings nicht für alle Regionen durchwegs eingehalten werden (aus den Regionen 1 WCH und 4 TZCH hat es keine China- (bzw. Tibet-) Dossiers; Eritrea, Iran, Sri Lanka und Syrien sind in einer oder zwei Regionen jeweils nur mit einem Dossier vertreten; Afghanistan, Irak und die Türkei sind hingegen in allen Regionen jeweils mit 2 – 4 Dossiers vertreten).

Es hat sich folgende Verteilung ergeben:

Afghanistan:	17 Dossiers
China (bzw. Tibet):	9 Dossiers
Eritrea :	12 Dossiers
Irak :	15 Dossiers
Iran:	17 Dossiers

²⁵ Von der zahlenmässigen Bedeutung her wäre dieses Herkunftsland nicht unter den «Top Ten», wegen der komplexen asylrechtlichen Fragestellungen wurde dennoch China ausgewählt. Theoretisch hätten dies auch Fälle von Uiguren oder anderer Personen chinesischer Staatsangehörigkeit sein können, doch betrafen alle hier untersuchten China-Fälle ausschliesslich Asylsuchende tibetischer Herkunft.

²⁶ Die Einschätzung von Eritrea als «asylrechtlich bedeutend» wäre rückblickend zu relativieren, da sich zur Überraschung des SKMR-Teams herausgestellt hat, dass die statistisch hohe Anzahl von Asylgesuchen aus diesem Land zum allergrössten Teil auf Familiennachzügen und Geburten beruht.

Sri Lanka:	18 Dossiers
Syrien:	12 Dossiers
Türkei:	20 Dossiers

Dies ergab schliesslich eine Auswahl von Dossiers, welche zwar keine statistische Aussagekraft hat, jedoch **einigermassen ausgewogen die ganze Palette** von Entscheiden und Verfahrensarten aus den wichtigsten Herkunftsländern, verteilt auf die Zeitabschnitte der ganzen Beobachtungsperiode März 2019 – Dezember 2020, in einer *gewissen Repräsentativität* abbildet.

76 Entscheide stammten aus dem Jahr 2019, 44 aus dem Jahr 2020.

12 Entscheide waren positiv mit Asylgewährung.

61 Entscheide waren negativ (volle Abweisung ohne v.A.), davon 43 mit Beschwerde, 18 nicht angefochten).

47 Entscheide waren negativ im Asylpunkt, aber mit v.A. (wegen Unzumutbarkeit, Unzulässigkeit oder mit Flüchtlingseigenschaft), davon 13 mit Beschwerde, 34 nicht angefochten.

Oder anders ausgedrückt:

Von den 108 ganz oder teilweise negativen Asylentscheiden des untersuchten Samples (vollständige Abweisungen oder Abweisungen im Asylpunkt mit v.A.) waren etwas mehr als die Hälfte mit anschliessendem Beschwerdeverfahren vor dem BVGer:

56 angefochtene Entscheide: davon 43 volle Abweisung, 13 mit v.A.;

52 nicht angefochtene Entscheide: davon 18 volle Abweisung, 34 mit v.A.

Von den 56 angefochtenen Entscheiden waren 7 Beschwerden erfolgreich (4 von zugewiesenen RV), 4 sind noch hängig (davon 3 von zugewiesenen RV). Die übrigen Beschwerden wurden abgewiesen oder (in 4 Fällen) durch Formalentscheid erledigt.

3.3. Geprüfte Aspekte

Die Evaluationsfragen der Qualitätskriterien wurden in eine Art «**Checkliste**» umgesetzt.

Es wurde nicht eine «Benotung» («von 1 – 6») der ausgewerteten Entscheide angestrebt, sondern anhand dieser Checkliste geprüft, ob im jeweiligen Dossier bestimmte Auffälligkeiten oder zu beanstandende Mängel festzustellen waren.

Die Checkliste umfasst formale und verfahrensrechtliche Aspekte (insb. Aktenführung, Akteneinsicht, rechtliches Gehör, Umgang mit der Stellungnahme zum Entscheidentwurf), die Sachverhaltsabklärung (Anhörungen, Beweismittel, weitere Abklärungen), sowie die inhaltliche Qualität des Entscheids (zutreffende Würdigung des Sachverhalts, zutreffende Rechtsanwendung, Praxiskonformität, Einheitlichkeit, Begründungsqualität).

Nach einer groben ersten Selektion kann zunächst festgehalten werden, dass in der Hälfte der Dossiers – in allen Regionen etwa ähnlich, d.h. in einer Bandbreite von jeweils 8 – 11 Dossiers) – keine Auffälligkeiten oder zu beanstandende Mängel festgestellt worden sind. In etwa 20 Dossiers zeigten sich kleinere Mängel oder Fragezeichen (so etwa gewisse formale Mängel, geringfügigere Mängel bei der Sachverhaltsabklärung, kleinere Qualitätsmängel bei der Begründung oder beim Umgang mit der Stellungnahme zum Entscheidentwurf). In ungefähr 40 Dossiers ergaben sich ge-

wisse Feststellungen, welche für die Beurteilung der Qualität bedeutsam erschienen. Diese betrafen teilweise gravierendere Mängel oder gröbere Fehler, insbesondere unvollständige oder ungenügende Sachverhaltsabklärung, ungenügende Würdigung der Stellungnahme zum Entscheidentwurf, Verfahrensmängel, rechtliche Fehler (formale Fehler im Dispositiv, unzutreffende Rechtsanwendung), fragliche Praxiskonformität, Mängel in der Begründungsqualität.

Die Einzelheiten werden in nachfolgenden Ziff. 5-7 dargestellt.

4. Triage

Die Triage zwischen beschleunigtem und erweitertem Verfahren ist an sich auftragsgemäss nicht Bestandteil der Untersuchung. Dennoch hat sich gezeigt, dass die Frage, wie gross der Anteil der im beschleunigten Verfahren behandelten Fälle ist, und ob dieser Anteil möglicherweise zu hoch ist, letztlich Auswirkungen auf die Qualität des Verfahrens und (im Anfechtungsfall) auf die Beständigkeit der Entscheide haben kann. Es sei auf das vorstehende Kapitel II zu den statistischen Eckdaten verwiesen.

In Anbetracht dessen wurde bei allen ausgewerteten Dossiers eine hypothetische Beurteilung vorgenommen, ob das Dossier aufgrund der Komplexität des Sachverhalts, der Verfahrensdauer sowie anhand der Checkliste des SEM (neue Richtlinien zur Überweisung in das erweiterte Verfahren vom April 2020) und insbesondere nach den Kriterien des im Juni 2020 vom BVGer getroffenen Grundsatzentscheid (Urteil E-6713/2019 vom 9. Juni 2020) eigentlich in das erweiterte Verfahren hätte zugeteilt werden müssen.

Aufgrund dieser «überschlagsmässigen» Beurteilung hätten 20 Fälle nach Auffassung des SKMR richtigerweise dem erweiterten Verfahren zugewiesen werden sollen. 11 davon wurden angefochten, davon 5 erfolgreich (wobei in mehreren dieser Fälle die Beschwerde aus anderen – materiellen – Gründen gutgeheissen wurde, ohne dass die Frage der Triage eine Rolle spielte). In den übrigen Fällen wurde die Beschwerde abgewiesen (wobei in einem Fall erst im zweiten Durchgang nach vorheriger Kassation, und in einem anderen Fall die Behandlung im beschleunigten Verfahren vom BVGer kritisiert, indessen von einer Kassation abgesehen wurde). In vier Fällen war die Zuweisung effektiv erfolgt, der Entscheid wurde also im erweiterten Verfahren getroffen (*also - was indessen zunächst nicht ersichtlich war - entgegen dem Auswahlkriterium*). In rund 30 Fällen erschien die Behandlung im beschleunigten Verfahren zumindest zweifelhaft oder als Grenzfall. In knapp 70 Fällen war nach Ansicht des SKMR von der Komplexität her die Behandlung im beschleunigten Verfahren nicht zu beanstanden (*auch wenn die Verfahrensdauer recht häufig markant überschritten wurde*).

Die Verteilung dieser Zuordnungen nach Regionen ist sehr unterschiedlich. Bestimmte Tendenzen oder Entwicklungen konnten dieser Dossieranalyse wegen der relativ geringen Zahl und der überwiegend aus dem Jahr 2019 stammenden Entscheide indessen nicht aussagekräftig entnommen werden. Nach den Statistiken (vgl. vorstehendes Kapitel II) ist die Anzahl erweiterter Verfahren gegenüber dem Anteil beschleunigter Verfahren im Verlauf des Jahres 2020 gestiegen (vermutlich Auswirkungen der neuen Richtlinien sowie der Praxis des BVGer (eingehend festgehalten im Grundsatzurteil vom 9. Juni 2020²⁷). Ebenso hat die Statistik gezeigt, dass die Zahl der Kassationen – welche häufig im Zusammenhang mit einer unrichtigen Triage erfolgten – im Verlauf des

²⁷ BVGE 2020 VI/5 (Urteil E-6713/2019 vom 9. Juni 2020).

Jahres 2020 stark zurückgegangen sind²⁸. Das Problem hat sich offenbar wesentlich entschärft. Ob es vollständig gelöst ist, ob es ein genereller Trend ist oder vor allem einzelne Regionen oder bestimmte Herkunftsländer betrifft, lässt sich anhand dieser Dossieranalyse nicht erkennen. Die Fragestellung sollte nach Auffassung des SKMR weiterhin beobachtet werden.

Vgl. zur Triage auch nachfolgende Ziff. 6.4.

Dem SEM wird empfohlen,

die Frage der Triage zwischen beschleunigtem und erweitertem Verfahren, insbesondere auch unter dem Aspekt der Rechtsprechung des BVGer, weiterhin einem «Monitoring» zu unterziehen.

5. Formales und Verfahrensrechtliche Aspekte

5.1 Aktenführung, Akteneinsicht

Wie bereits aus den Interviews mit dem Rechtsschutz hervorgeht (vgl. nachstehendes Kapitel IV, Ziff. 9.), gibt es mitunter Probleme bei der Akteneinsicht nach Handwechsel oder wenn der AS Beweismittel direkt beim SEM eingereicht hat.

In der Dossieranalyse sind in zwei Fällen Probleme wegen unvollständiger Akteneinsicht festgestellt worden. In beiden Fällen ging es um einen Mandatswechsel auf einen externen RV (Rechtsanwalt). Die «bereits bekannten» Aktenstücke waren zwar dem AS, dem neu bestellten RV aber nicht bekannt und sind deshalb auf ausdrücklichen Antrag ebenfalls auszuhändigen.

Im einen Fall hatte (nach Mandatsniederlegung der zugewiesenen RV) ein Rechtsanwalt das Mandat übernommen und Akteneinsicht verlangt. Das SEM stellte ihm die Akten ohne die vom Asylsuchenden eingereichten Beweismittel zu. Der Anwalt rügte dies in seiner Beschwerde an das BVGer. Auf Geheiss einer Instruktionsverfügung des BVGer musste die Akteneinsicht vervollständigt werden, wobei dem Beschwerdeführer eine zusätzliche Frist zur Beschwerdeergänzung gewährt wurde (was das Beschwerdeverfahren um mehrere Wochen verlängerte). Das SEM erachtet das Vorgehen als korrekt, da praxisgemäss die der Partei bereits bekannten Aktenstücke nur auf ausdrücklichen Antrag auszuhändigen seien; ein solcher sei im Einsichtsgesuch nicht gestellt worden, sondern erst in der Beschwerde.

Das Beispiel illustriert, welche praktischen Probleme beim Handwechsel zu einer gewillkürten RV auftreten können, dass diese indessen auch vermeidbar wären. Natürlich steht hier auch die neu bestellte gewillkürte RV in der Verantwortung (nebst dem Asylsuchenden selber). Es stellt sich jedoch ebenso die Frage, ob das SEM die Akteneinsicht der «bereits bekannten oder unwesentlichen Aktenstücke» (Kategorie E) nicht anders handhaben könnte. Allenfalls könnte diese Kategorie aufgegeben, oder zumindest in Konstellationen wie der vorliegenden (neu bestellte gewillkürte RV, welchen die vom AS selber eingereichten Beweismittel i.d.R. nicht «bereits bekannt» sein

²⁸ Das Projektteam des SEM merkt hierzu an, dass sich auch die Frage stellt, inwieweit die im ersten Jahr des neurechtlichen Verfahrens hohe Kassationsquote allenfalls auch darauf zurückzuführen ist, dass das BVGer seit 01.03.2019 mit kürzeren Behandlungsfristen konfrontiert ist und daher unter Zeitdruck in Zweifelsfällen eher auf Rückweisung entscheidet als ein materielles Urteil zu fällen. Dass ein solcher Faktor eine Rolle spielt, ist zwar denkbar, aber letztlich spekulativ. Dadurch liesse sich auch nicht erklären, warum dann 2020 die Kassationsquote stark zurückgegangen ist. Die Frage kann nach Auffassung des SKMR aufgrund der vorhandenen Erkenntnisse nicht schlüssig beantwortet werden.

dürften) flexibel gehandhabt werden könnten, womit solche unnötigen und dem Beschleunigungsziel widersprechende Komplikationen vermieden würden.

Im anderen Fall ging es um (teilweises) Vorenthalten von Aktenstücken aus dem Dossier des Ehemannes der AS. Auch auf entsprechende Rüge in der Stellungnahme zum Entwurf hielt das SEM an der Weigerung fest. Der Mangel wurde in der Beschwerde gerügt; da das BVGer die Beschwerde materiell guthies (mit Asylgewährung), war der Verfahrensmangel nicht mehr Thema des Urteils.

Zur Frage der Akteneinsicht bei der Überweisung in das erweiterte Verfahren sowie der fortlaufenden Akteneinsicht ist ferner auf das nachstehende Kapitel IV, Ziff. 12. zu verweisen.

Dem SEM wird empfohlen,

die Praxis bei der Akteneinsicht in (dem Asylsuchenden bzw. der zugewiesenen RV) «bereits bekannten» Aktenstücke zu überprüfen.

5.2 Rechtliches Gehör

In drei Dossiers wurden Verletzungen des rechtlichen Gehörs festgestellt:

In einem Fall aus Syrien wurden relevante Vorbringen betreffend Reflexverfolgung nicht geprüft; der (in einer Laienbeschwerde) gerügte Mangel führte zur Kassation (offensichtlich begründete Beschwerde). Der nach Überweisung ins erweiterte Verfahren neue, wiederum negative Entscheid wurde erneut angefochten, Beschwerde seit 1 Jahr hängig.

In einem Fall (bereits in das erweiterte Verfahren überwiesen) war aus dem vorhandenen Dossier nicht ersichtlich, dass der Ehemann mit Widersprüchen zu den Aussagen seiner Ehefrau konfrontiert wurde. Nicht angefochten.

In einem Tibeter-Fall erschien die mündliche Zusammenfassung der Lingua-Analyse anlässlich der Anhörung als selektiv und tendenziös. Nicht angefochten.

Aus einem Interview mit dem Rechtsschutz waren in einem Einzelfall Probleme bei der Gewährung des rechtlichen Gehörs (Stellungnahme zum Entwurf) festzustellen, weil der AS sich in Haft befand.

5.3 Stellungnahme zum Entscheidentwurf

Der mit der Gesetzesrevision neu eingeführte Verfahrensschritt des Rechts auf Stellungnahme zum Entscheidentwurf stösst in der Praxis auf Schwierigkeiten. Wie bereits aus den Interviews hervorgeht (vgl. nachstehendes Kapitel IV, Ziff. 10), wird zum einen die 24-stündige Frist als sehr kurz empfunden, zumal auch Fristerstreckungsgesuche unterschiedlich kulant, in einzelnen Regionen äusserst zurückhaltend behandelt werden. Zum anderen wird sowohl von RVs der LE als auch von anderen RVs vor allem darüber geklagt, dass die Stellungnahmen nur selten bis nie zu einer Änderung des Entscheids oder dessen Begründung führen würden, dass mitunter auf die Stellungnahme überhaupt nicht eingegangen oder sie mit knappen Worten abgetan werde. Einzelne Stimmen bei den RV sprechen jedoch der Stellungnahme durchaus einen Nutzen zu, sei es zur Vorbereitung auf eine allfällige Beschwerde, oder dass in einigen Fällen die Stellungnahme zu einer Änderung der Argumentation oder zur Überweisung des Falles in das erweiterte Verfahren geführt habe. Auch auf Seiten der Mitarbeitenden des SEM ist teilweise eine Skepsis gegenüber

diesem Instrument zu beobachten, sei es, dass die Qualität der Stellungnahme teilweise bemängelt, oder dass die Stellungnahme als lästige Pflichtübung betrachtet wird. SEM-Mitarbeitende machen etwa geltend, dass sie häufig mit ausschweifenden, «aufgeblähten» oder sehr allgemein gehaltenen Stellungnahmen zum Entscheidentwurf konfrontiert seien. Es wird ausserdem darauf hingewiesen, dass auch für die FS des SEM die Fristen sehr knapp seien. Andererseits wird ebenfalls von Mitarbeitenden des SEM hervorgehoben, dass die Stellungnahme ein nützliches Instrument sei, welches letztlich auch der Qualitätssicherung diene.

Die Dossieranalyse hat dieses «durchzogene» Bild bestätigt. Es wird auf recht unterschiedliche Art mit den Stellungnahmen umgegangen. In den meisten Dossiers ist das standardmässige Vorgehen so, dass der definitive Entscheid zunächst die Erwägungen des SEM und im Anschluss daran die Stellungnahme und deren Würdigung wiedergibt. Dabei sind die Erwägungen gegenüber dem Entwurf meist praktisch unverändert oder allenfalls mit Detailkorrekturen versehen, und enthalten bereits die Schlussfolgerung, dass die asylsuchende Person die Flüchtlingseigenschaft (FE) nicht erfülle. Erst danach wird mehr oder weniger ausführlich auf die Stellungnahme eingegangen, um dann zum Schluss zu gelangen, dass deren Vorbringen keine Veränderung gegenüber den vorherigen Erwägungen des SEM bewirken könnten.

Das erscheint methodisch nicht optimal, da die Quintessenz, ob die vom Asylsuchenden vorgebrachten Gründe die FE zu begründen vermöchten oder nicht, eigentlich an den Schluss und nach Würdigung der Stellungnahme gehört. Dies wäre auch unter dem Aspekt des rechtlichen Gehörs die logische Vorgehensweise, besagt doch dieser Grundsatz, dass das rechtliche Gehör zu gewähren ist, *bevor* verfügt wird (vgl. Art. 30 Abs. 1 VwVG). Doch wenn auf diese Weise – was nicht durchwegs der Fall ist – wenigstens inhaltlich auf die Argumente der Stellungnahme eingegangen und diese effektiv gewürdigt werden, erscheint dies indessen akzeptabel²⁹.

Die Dossieranalyse hat in einer ganzen Anzahl von Fällen ergeben, dass die – teilweise sehr ausführlich und eingehend begründete – Stellungnahme inhaltlich nicht gewürdigt und mit knappster Begründung verworfen wird ("simplement une divergence d'appréciation"; "Die RV kommt zu einer anderen Einschätzung der Glaubhaftigkeit. Wir verweisen auf die Erwägungen."). Hält man sich solche Fälle vor Augen, erscheint es nachvollziehbar – wenn auch bedauerlich –, dass bei einigen RV der Eindruck entsteht, die Stellungnahme sei eine „Alibiübung“ und blosser Zeitverschwendung. Derart rigorose Fälle sind allerdings in den meisten Regionen eher die Ausnahme; andererseits findet sich in der Evaluation ebenso eine ganze Anzahl von geradezu mustergültigen Beispielen, wie mit einer Stellungnahme umgegangen wird. In diesen Entscheiden wird die Stellungnahme nicht einfach an die – gegenüber dem Entwurf unveränderten – Erwägungen angehängt, sondern die einzelnen Punkte werden in den Sachverhalt und die Argumentation eingeflochten, um dann erst am Schluss, nach Würdigung der Einwände der Stellungnahme, die Konklusion zu treffen. Diese guten Beispiele sind allerdings nicht in allen Regionen anzutreffen; die meisten stammen aus der Region BE, vereinzelt auch aus der Region TZCH (was nicht unbedingt heisst, dass es sie in anderen Regionen nicht gibt, es fanden sich indessen keine in der Sample-Auswahl).

Zu erwähnen ist andererseits, dass in einigen wenigen Fällen auch die Qualität der Stellungnahme der RV zu wünschen übrigliess.

Um ein vollständigeres Bild zu erhalten, müsste auch noch näher betrachtet werden, ob Stellungnahmen zum Entwurf tatsächlich in manchen Fällen zur Überweisung in das erweiterte Verfahren

²⁹ Dieses Vorgehen läuft auf eine Art «vorgezogenes Einspracheverfahren» hinaus (etwa vergleichbar dem «Vorbescheid» im Verfahren der Invalidenversicherung (Art. 57a IVG).

führen. Solche Fälle konnte die vorliegende Evaluation nicht erfassen, da auftragsgemäss Dossiers aus dem erweiterten Verfahren von der Analyse ausgeschlossen sind.

Als Zwischenfazit muss festgehalten werden, dass die Umsetzung des neu eingeführten Verfahrensschrittes der Stellungnahme zum Entscheidentwurf noch ungenügend ist.

In der Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes von 3. September 2014³⁰ wurde zur Stellungnahme zum Entscheidentwurf ausgeführt:

«Durch diesen Verfahrensschritt können allfällige Einwände der RV im Rahmen einer kurzen Stellungnahme bereits im erstinstanzlichen Verfahren eingebracht und durch die zuständige Sachbearbeiterin oder den zuständigen Sachbearbeiter des BFM nötigenfalls berücksichtigt werden. Dadurch kann das Beschwerdeverfahren entlastet werden.»

Ob diese Entlastungsfunktion tatsächlich zum Zug kommt, muss bezweifelt werden, lässt sich aber letztlich nicht mit Sicherheit beantworten. Es finden sich zwar einige Fälle, in welchen eine sehr ausführliche und kritische Stellungnahme zum Entwurf abgegeben wird, dann aber gegen den Entscheid keine Beschwerde eingereicht wird. Es lässt sich jedoch nicht eruieren, ob in diesen Fällen der Verzicht auf die Beschwerde erfolgte, weil die Antwort des SEM auf die Stellungnahme die RV von der Aussichtslosigkeit einer Anfechtung überzeugte. Immerhin ist in drei der als «mustergültig» betrachteten Fälle keine Beschwerde erhoben worden. Es gibt aber auch gegenteilige Beispiele, wo eine Beschwerde unterblieb, obschon zuvor eine ausführliche Stellungnahme mit einem Satz «weggewischt», oder eine tatsächliche Schwachstelle eines Entscheides in der Stellungnahme überzeugend gerügt worden war.³¹

Doch ganz abgesehen von der erhofften Entlastungsfunktion ist der Verfahrensschritt der Stellungnahme zum Entwurf auch unter grundsätzlichen rechtsstaatlichen Aspekten ein wichtiges Element als Teilgehalt des Anspruchs auf **rechtliches Gehör**. Das Recht, eine Stellungnahme zum Entscheidentwurf einzureichen, beinhaltet auch den Anspruch des Rechtssuchenden, dass die entscheidende Behörde sich mit seinen Argumenten erkennbar auseinandersetzt, sobald diese eine gewisse Substanz aufweisen³². Setzt sich das SEM nicht inhaltlich mit substanziierten³³ Vorbringen in der Stellungnahme auseinander, verletzt dies sowohl das rechtliche Gehör als auch die Begründungspflicht³⁴.

Richtig eingesetzt, ist der Verfahrensschritt der Stellungnahme zum Entwurf geeignet, sowohl die Fairness des Verfahrens, die Verfahrensqualität als auch die gegenseitige Vertrauensbildung zu fördern. Diesem Instrument kommt indessen in der bisherigen Umsetzung des neuen Verfahrensrechts leider noch nicht derjenige Stellenwert zu, der dieser wichtigen Neuerung nach Auffassung des SKMR gebühren würde, weshalb hier – sowohl auf Seiten des SEM als auch der LE – ein erhebliches Verbesserungspotential besteht.

Wir verweisen im Übrigen auf die Ausführungen zum Rechtsschutz im nachstehenden Kapitel IV, Ziff. 10.

³⁰ BBl 2014 7991 ff., S. 8057.

³¹ S. dazu auch nachstehendes Kapitel IV, Ziff. 5.

³² Vgl. Urteil BVGer D-5691/2019 vom 13. Dez. 2019, E. 5.3.

³³ Zu den Anforderungen an die Substanziierung vgl. Urteil BVGer D-6549/2017 vom 13. Dezember 2017, E. 7.2.

³⁴ Vgl. Urteil BVGer D-6888/2019 vom 17. Januar 2020, E. 5.2; s. dazu auch das Urteil E-1857/2014 vom 17. Juni 2014, E. 6.3 (betr. Testphasen-VO).

Schlussfolgerungen:

- Die Umsetzung des Verfahrensschrittes der Stellungnahme zum Entwurf ist insgesamt noch ungenügend, wobei beträchtliche Unterschiede zwischen den Regionen bestehen. In den Regionen BE und TZCH hat es sich schon recht gut eingespielt, in den übrigen Regionen, insb. WCH, besteht noch ein grosses Verbesserungspotential.
- Substanzierte Einwände in der Stellungnahme ohne inhaltliche Auseinandersetzung abzufertigen ("simplement une divergence d'appréciation"), ist mit dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs nicht zu vereinbaren.

Dem SEM wird empfohlen,

- begründete Fristerstreckungsgesuche möglichst kulant zu behandeln;
- in Zweifelsfällen bei gut begründeten Einwänden in der Stellungnahme vermehrt dem erweiterten Verfahren zuzuteilen;
- interne Weiterbildungen durchzuführen, an welchen die MA für die Bedeutung der Stellungnahmen für den Rechtsschutz und die Verfahrensqualität sensibilisiert und im Umgang damit geschult werden.

Den LE wird empfohlen,

- dafür besorgt zu sein, dass die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf in allen Regionen gut genutzt und mit substanzierten, konzisen Stellungnahmen zur besseren Akzeptanz dieses wichtigen Instruments beigetragen wird;
- mit dem SEM einen Austausch über mögliche Verbesserungen beim Verfahrensschritt der Stellungnahme zum Entwurf zu pflegen.

6. Sachverhaltsabklärung

Die meisten Fälle, welche zu Beanstandungen Anlass geben, betreffen unvollständige oder ungenügende Abklärung des Sachverhalts.

6.1 Anhörung

Die Anhörungen sind, soweit aus den Protokollen in den untersuchten Dossiers ersichtlich, durchwegs korrekt verlaufen, ausführlich und in einem angemessenen Befragungsstil. Vereinzelt gab es Verständigungsprobleme oder Beanstandungen zum Dolmetscher. In wenigen Fällen erschien die Fragestellung nicht immer sehr zielführend, wie ausführliche Befragung zu irrelevanten Sachverhalten³⁵. Atmosphärisch schwierige oder konfrontative Situationen sind, soweit aus den Protokollen ersichtlich, keine aufgefallen.³⁶

³⁵ Z.B. allzu ausführliche Fragestellung zur Situation im Drittstaat, obschon nicht asylrelevant.

³⁶ S. dazu aber die in Kapitel IV, Ziff. 7.1. erwähnten Beispiele; vgl. ferner den im Urteil des BVGer D-6508/2019 vom 18.12.2019 dargestellten Sachverhalt.

Die Vorschriften über Befragungen zu geschlechtsspezifischen Verfolgungsvorbringen sind in den untersuchten Dossiers offenbar beachtet worden.³⁷

Zum Thema Anhörungen kann im Übrigen auf das Kapitel IV, Ziff. 7.1 verwiesen werden, in welchem auch vorgeschlagen wird, die Einführung von Tonaufnahmen oder audiovisuellen Aufzeichnungen der Anhörungen zu prüfen.

6.2 Medizinische Abklärungen

Nach Angaben des BVGer³⁸ haben unvollständige oder ungenügende Abklärungen zum Gesundheitszustand vor allem in Dublin-Verfahren zu häufigen Kassationen geführt³⁹. Da das Mandat des SKMR das Dublin-Verfahren nicht umfasst (vgl. vorne Kapitel I) wird diese Thematik hier nicht näher behandelt. Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass das Mandat keine umfassende Evaluation der besonderen Situation vulnerabler Personen umfasst⁴⁰. Es wird jedoch auf die Ausführungen im nachstehenden Kapitel IV, Ziff.14 zur Frage des Zugangs zu medizinischen Informationen verwiesen.

In den hier untersuchten materiellen Entscheiden waren in zwei Fällen ungenügende Abklärungen oder unzutreffende Würdigung von Foltervorbringen gerügt worden. Im einen Fall führte dies zu einer materiellen Gutheissung der Beschwerde (als offensichtlich begründet); im anderen Fall wurde die Beschwerde (nach zweifachem Schriftenwechsel) abgewiesen.

In Bezug auf die Frage der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs erschien in einem Fall die genügende Abklärung von psychischen Erkrankungen fraglich. Eine eingehendere Begutachtung, wie sie von der RV verlangt worden war, wäre nach Meinung des SKMR angezeigt gewesen; der Entscheid wurde vom BVGer, nach dreifachem Schriftenwechsel, bestätigt.

In einem Fall erschien die Würdigung eines medizinischen Gutachtens zur Altersbestimmung diskutabel. Die in der Beschwerde – nach Auffassung des SKMR überzeugend dargelegten – Einwände wurden indessen vom BVGer abgewiesen.

6.3 Bezug von Verfahrensakten Verwandter

Leben Familienangehörige oder nahe Verwandte der Asylsuchenden bereits in der Schweiz, gehört es eigentlich zum Standard, dass in deren Asyldossiers Einsicht genommen wird (sog. «Verweiserdossiers»). Insbesondere dann, wenn diese Verwandten den Flüchtlingsstatus besitzen, können ihre Asyldossiers interessante Informationen oder Quervergleiche ergeben, wenn der familiäre Hintergrund einer «politischen» Familie eine Rolle spielt oder sich die Frage einer Reflexverfolgung stellt. Es ist bei der Dossieranalyse aufgefallen, dass diese routinemässige Abklärung offenbar nicht immer erfolgt. In zumindest fünf derartigen Fällen, in welchen nahe Verwandte der AS mit Asylstatus in der Schweiz leben, war jedenfalls im elektronischen Dossier nicht ersichtlich (weder in der Entscheidbegründung noch etwa in einer Aktennotiz oder einem Vermerk), dass die Dossiers dieser Verwandten beigezogen worden wären. Der Mangel wurde nicht in allen Fällen gerügt. In

³⁷ In einem Fall war allerdings nicht klar ersichtlich, warum die RV nicht auf einem weiblichen Team bestanden hat; offenbar hatte sie keine Einwände.

³⁸ Schriftliche Auskunft des BVGer vom 28. Dezember 2020.

³⁹ Vgl. auch Medienmitteilung des BVGer vom 23. März 2020 zur Einjahresbilanz nach Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes.

⁴⁰ Vgl. vorstehend Kapitel I, Ziff. 4.

einem Fall führte die unterlassene Abklärung der Frage der Reflexverfolgung (u.a. in Bezug auf einen in der Schweiz als anerkannter Flüchtling lebenden Verwandten) zur Kassation des Entscheids.

In seiner Stellungnahme verweist das SEM zunächst darauf, dass der Beizug von Verweiserdossiers in einer internen Weisung klar geregelt sei⁴¹. Nach dieser Weisung gilt als Grundsatz, dass Verweiserdossiers⁴² immer beigezogen werden müssen und der Beizug aktenkundig sein muss. Bei den SEM-Entscheiden ist demgemäss im Sachverhalt ausdrücklich zu erwähnen, falls Verweiserdossiers beigezogen wurden, sowie um welche Dossiers es sich handelt. In den Erwägungen muss festgehalten werden, ob das Verweiserdossier einen materiellen Einfluss auf den Entscheid hat, und zwar sowohl, wenn dies der Fall ist – dann ist es entsprechend abzuhandeln –, als auch, wenn das Verweiserdossier keinen Einfluss auf den Entscheid hat – dann ist dies in den Erwägungen zumindest kurz zu erwähnen. Rückmeldungen aus den Regionen hätten ergeben, dass die Kritik des SKMR zu wenig danach differenziere, ob der Beizug des Dossiers oder nur die entsprechende Dokumentation im Entscheid unterblieben sei. Drei Regionen betonten, sie würden der Weisung nachkommen, die Verweiserdossiers beiziehen und dies im Entscheid aktenkundig machen. Von drei Regionen werde hingegen eingeräumt, dass zumindest in der Anfangsphase in einzelnen Fällen aus Zeitdruck die Verweiserdossiers nicht konsultiert worden, bzw. dass die Dossiers zwar beigezogen worden seien (was sich auch im Zemis nachverfolgen lasse), jedoch die Dokumentation aus Zeitmangel unterlassen worden sei. Inzwischen sei dies korrigiert worden.

Das SKMR erachtet die in der erwähnten internen Weisung des SEM detailliert festgehaltene Vorgehensweise als klare und sinnvolle Regelung, welche der vollständigen Ermittlung des Sachverhalts dient. Diese Weisung datiert allerdings erst vom 12. Mai 2020 (ob es schon zuvor ein Pendant dazu gab, ist dem SKMR nicht bekannt). Die erwähnten Einzelfälle stammen mit einer Ausnahme alle aus dem Zeitraum März 2019 – April 2020. Wie sich auch aus den Rückmeldungen einzelner Regionen zum Berichtsentwurf bestätigt, wurde offenbar in der ersten Zeit nach Einführung des beschleunigten Verfahrens den genannten Grundsätzen nicht oder nur unvollständig nachgelebt. Und offensichtlich ist dies durch den auf den SEM-Mitarbeitenden lastenden Zeitdruck zu erklären⁴³. Es genügt nicht, ein Dossier nur (via Zemis) zu bestellen, sondern es soll dessen Inhalt auch konsultiert und ausgewertet und dessen Relevanz für den Entscheid im Dossier dokumentiert werden. Wenn im Entscheid oder im Dossier keinerlei Bezug zum Inhalt von Verweiserdossiers ersichtlich ist, sind Zweifel am Platz, ob nur die aktenmässige Dokumentation oder die tatsächliche Einsichtnahme unterlassen wurde. Es ist deshalb zu begrüssen, dass die Weisung vom 12. Mai 2020 dies nun klar regelt.

Dem SEM wird empfohlen,

in den Regionen die interne Weisung vom 12. Mai 2020 über Verweiserdossiers in Erinnerung zu rufen und deren Beachtung durchzusetzen.

⁴¹ Interne Weisung zu Koordination und Beizug von Verweiserdossiers, Weisung vom 12. Mai 2020.

⁴² Definiert als Dossiers von Personen, zwischen denen eine familiäre oder anders geartete persönliche Beziehung besteht, beispielsweise Angeklagte aus demselben Prozess.

⁴³ In diesem Sinn hat sich eine Interviewpartnerin zu den «Verweiserdossiers» geäussert; es sei oft zeitlich zu knapp, Erkenntnisse aus Verweiserdossiers einfließen zu lassen.

Den LE wird empfohlen,

auf den konsequenten Beizug von Verweiserdossiers acht zu geben und nötigenfalls mit Beweis-
anträgen und Stellungnahmen darauf hinzuwirken.

6.4. Weitere Abklärungen bzw. Überweisung in das erweiterte Verfahren.

Häufig stehen Kassationen wegen ungenügender Sachverhaltsabklärung in engem Zusammenhang mit der Frage der Triage (vgl. vorstehende Ziff. 4). Bereits durch Anpassung der Praxis des SEM bei der Triage (neue Richtlinien vom März 2020⁴⁴) ist hier eine gewisse Korrektur erfolgt (vgl. vorstehendes Kap. III, Ziff. 1.3) Das Grundsatzurteil BVGE 2020 VI/5 (E-6713/2019 vom 9. Juni 2020) hat weitere Klarstellungen gebracht (falsche Triage in komplexen Verfahren kann das Recht auf effektiven Zugang zur Beschwerde verletzen). Nach Informationen des BVGer⁴⁵ sei nach Ausfällen dieses Urteils die Zahl der Kassationen wegen falscher Triage zurückgegangen. Vgl. auch vorstehendes Kapitel II zur Statistik, welches einen starken Rückgang der Kassationen von Entschieden des beschleunigten Verfahrens zeigt.

In einer ganzen Anzahl von Fällen war die Sachverhaltsabklärung unvollständig oder ungenügend, was in einigen Fällen zur Kassation des Entscheides führte; in anderen Fällen, die nicht angefochten oder vom BVGer bestätigt wurden, wären dennoch nach Ansicht des SKMR zusätzliche Abklärungen (insb. ergänzende Anhörung) oder die Überweisung in das erweiterte Verfahren angezeigt gewesen.

- Tamin aus Sri Lanka; familiärer LTTE-Hintergrund (Vater und Schwester LTTE), bringt erlittene Misshandlungen vor. Sachverhaltsabklärung fraglich. Die von der zugewiesenen RV eingereichte Beschwerde wurde vom BVGer im einzelrichterlichen Verfahren abgewiesen.
- Ungenügende Abklärung der Zugehörigkeit zur Bahai-Religion (Iran). Deswegen in 1. Runde von BVGer einzelrichterlich kassiert. Nach weiteren Abklärungen (2. Anhörung) neuer negativer Entscheid, diesmal vom BVGer bestätigt.
- Türkei: HDP-Aktivität ungenügend abgeklärt; weitere Anhörung wäre angezeigt gewesen. Stellungnahme zum Entscheidentwurf überhaupt nicht gewürdigt, Begründungsqualität nicht sehr überzeugend. Beschwerde von gewillkürter RV aus formalen Gründen abgeschrieben.
- Sri Lanka (Tamil National Alliance). Grenzfall für Überweisung in erweitertes Verfahren; Verfahrensdauer 123 Tage, 2 einlässliche Anhörungen; Würdigung der Stellungnahme zu knapp. Beschwerde (durch gewillkürte RV) abgewiesen.
- Iran: Ungenügende Abklärung (Regimekritische Artikel, Gerichtsdokumente). Beschwerde zugew. RV gutgeheissen (Kassation); der nach durchgeführter Botschaftsabklärung erneut negativ ausgefallene Entscheid des SEM wurde im zweiten Beschwerdeverfahren vom BVGer bestätigt.

⁴⁴ Checkliste Verfahrenswahl: beschleunigtes oder erweitertes Verfahren ? vom 10. März 2020

⁴⁵ Schriftliche Auskunft des BVGer vom 28. Dezember 2020.

6.5. Positive Entscheide

Von den 12 Dossiers mit positivem Entscheid auf Asylgewährung sind zumindest 7 als eindeutige und klare Fälle zu bezeichnen (2 Sri Lanka, 2 Türkei, je 1 Afghanistan, Eritrea und Syrien), mit überzeugenden Begründungen im internen Antrag. Es bestätigt sich somit der Befund, wie bereits in der ersten Evaluationsphase festgehalten, dass auch im beschleunigten Verfahren viele als klar positiv eingeschätzte Fälle rasch entschieden werden.

Die übrigen Fälle (2 Afghanistan, 2 Iran, 1 Irak) liegen teilweise eher etwas im Grenzbereich bei der Einschätzung der Glaubhaftigkeit. Insbesondere bei Fällen mit geltend gemachter Zwangsheirat, häuslicher Gewalt und drohendem Ehrenmord stellte sich die Frage, ob hier überall der gleich strenge Prüfmasstab an die Glaubhaftigkeit angelegt wird. In einzelnen Fällen entstand der Eindruck, dass eine vorgetragene Geschichte nicht kritisch hinterfragt und keiner genaueren Prüfung unterzogen wurde.

In einem etwas speziellen Einzelfall eines Konkubinatspaares aus dem Irak erschien der Entscheid widersprüchlich und kaum nachvollziehbar⁴⁶.

Es wird im Übrigen auf nachstehende Ziff. 7.2. verwiesen.

Schlussfolgerungen:

- Es besteht die begründete Vermutung, dass unvollständige oder ungenügende Abklärungen des Sachverhalts oft im Zusammenhang mit einer falschen Triage stehen. Es ist auf vorstehende Ausführungen in Ziff. 4 und die Empfehlung eines «Monitoring» zu verweisen.
- Viele Fälle ungenügender oder unvollständiger Sachverhaltsabklärung scheinen offensichtlich auf Zeitdruck (bzw. das Bemühen, den Fall möglichst im beschleunigten Verfahren erledigen können) zurückzuführen zu sein. Illustratives Beispiel ist die festgestellte ungenügende Beachtung der Vorgehensweise beim Beizug von relevanten Verweiserdossiers.
- Es ist auf die nachstehende Ziff. 8 Qualitätskontrolle zu verweisen.

7. Juristische Qualität des Entscheids

7.1. Rechtsanwendung (Richtige Würdigung des Sachverhalts und Subsumption)

7.1.1. Unzutreffende Würdigung des Sachverhalts

Beruhet die Annahme im Entscheid, die vorgebrachten Gründe seien unglaubhaft, nach Auffassung des BVGer auf ungenügender Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts oder ungenügender Begründung, führt dies in den meisten Fällen zur Kassation. Es kommt aber auch vor, dass das BVGer reformatorisch entscheidet, wenn es die Glaubhaftigkeit entgegen der Vorinstanz aufgrund der Aktenlage als gegeben erachtet und die Vorbringen asylrelevant sind. Dies war in zwei der

⁴⁶ Vorgebracht war von beiden die gleiche Geschichte: Die Frau hat ihren gewalttätigen Ex-Mann verlassen und ist mit ihrem neuen Partner ausgereist. Der Frau wird Asyl gewährt (Bedrohung durch Ex-Mann wegen Ehebruchs). Das Asylgesuch ihres Lebenspartners wird abgewiesen, da seine Geschichte des Ehebruchs nicht glaubhaft sei. Er erhält aber eine v.A. wegen Unzulässigkeit des Vollzugs (Art. 8 EMRK). Der Mann focht den Entscheid nicht an (obschon sich nebst dem offensichtlich ungleichen Prüfmasstab auch die Frage stellte, warum unter dem Aspekt des Familienlebens nicht Familienasyl statt nur eine v.A. aus Unzulässigkeit gewährt wurde; die Frage von Art. 51 AsylG wurde im Entscheid nicht thematisiert).

untersuchten Dossiers der Fall, in welchen das BVGer die Beschwerde in materieller Hinsicht gut hiess und die Asylgewährung anordnete (Irak, Reflexverfolgung durch eine schiitische Miliz wegen Aktivitäten des Ehemannes; Türkei, HDP-Aktivist mit familiärem politischem Profil, begründete Furcht aufgrund Vorverfolgung). In beiden dieser Fälle war für die Beurteilung u.a. auch eine psychiatrisch diagnostizierte posttraumatische Belastungsstörung von Bedeutung.

In einem anderen Fall wurden die AS, in den Nordirak geflüchtete türkische Kurden, wegen ihrer Herkunft aus einer als unzumutbar geltenden Provinz der Südosttürkei vorläufig aufgenommen, die FE jedoch «mangels genügenden politischen Profils» verneint. Diese Einschätzung erschien aufgrund der Sachlage diskutabel, wurde indessen vom BVGer bestätigt (Urteil in Dreier-Besetzung, nicht als aussichtslos).

7.1.2. Unrichtige Anwendung des AsylG oder anderer relevanter Bestimmungen

Die Verneinung der Asylrelevanz im Sinne von Art. 3 AsylG erschien in einem Fall von türkisch-kurdischen PKK-Aktivisten im Nordirak diskutabel: Das SEM hat die FE anerkannt, aber nur als subjektive Nachfluchtgründe; der Kausalzusammenhang erlittener Vorverfolgung zur Ausreise nicht gewürdigt. Der Entscheid wurde nicht angefochten.

Deserteure oder Refraktäre aus Syrien wurden in mehreren Fällen nicht als Flüchtlinge anerkannt, aber wegen der drohenden unmenschlichen Behandlung oder Bestrafung (Art. 3 EMRK) wegen Unzulässigkeit des Vollzugs vorläufig aufgenommen. Dies entspricht offenbar der Praxis gemäss APPA. Diese Praxis erscheint jedoch zu eng gegenüber der Praxis des BVGer; gemäss Grundsatzzurteil BVGE 2015/3 können drohende Bestrafung von Desertion oder Wehrdienstverweigerung in Syrien unter Umständen die FE begründen. Diese Praxis wurde im Referenzurteil BVGE 2020 VI/4 vom 30. Juni 2020 in dem Sinne präzisiert, es sei mit der Praxis des BVGer nicht zu vereinbaren, wenn bei einem Deserteur oder Dienstverweigerer die FE mangels drohender flüchtlingsrechtlich relevanter Strafe verneint und gleichzeitig festgestellt werde, es drohe ihm im Sinn eines «real risk» eine Folterstrafe.⁴⁷

In einem Fall von Familienasyl wurde Art. 51 Abs. 1 Asyl falsch angewendet, da gemäss BVGer-Praxis kein dem Familienasyl entgegenstehender «besonderer Umstand» vorliegt, wenn ein vorübergehend getrenntes Eheleben in der Schweiz wieder aufgenommen wird. Nach Kassation durch das BVGer gewährte das SEM Asyl gemäss Art. 51 Abs. 1 AsylG.⁴⁸

Bei der Anwendung der Kriterien für die Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs nach Afghanistan fiel ein Entscheid betreffend ein älteres afghanisches Ehepaar aus Mazar-i-Sharif auf, dessen Begründung für die Annahme der Zumutbarkeit wenig überzeugend erschien. Dies vor allem auch, nachdem die in der Stellungnahme des RV vorgebrachten Argumente bezüglich der persönlichen

⁴⁷ Auszug aus BVGE 2020 VI/4, E. 6.2 (Urteil E-2188/2019 vom 30. Juni 2020): «Sofern das SEM davon ausgeht, dass für eine Person aufgrund der Desertion oder Dienstverweigerung ein hohes Risiko besteht, deshalb gefoltert zu werden oder in anderer Weise grausam bestraft zu werden, so muss dies im oben skizzierten Rahmen ausreichen, um das Vorliegen einer absolut malusbehafteten Bestrafung bejahen zu können. Die Argumentation, wonach eine solche Bestrafung «nur» im Rahmen der Unzulässigkeit des Vollzugs der Wegweisung zu berücksichtigen sei, vernachlässigt den Aspekt, dass die einem Dienstverweigerer drohende Folterstrafe dem Unrecht, die Dienstpflicht zu verletzen, offenkundig nicht angemessen ist, sondern krass unverhältnismässig erscheinen muss. Von einer legitimen Bestrafung der Verletzung militärrechtlicher Verpflichtungen kann in einem solchen Fall nicht mehr die Rede sein. (...) Es ist ausserdem mit der vom BVGer entwickelten Praxis zur Asylbeachtlichkeit von Desertion und Dienstverweigerung im syrischen Kontext nicht zu vereinbaren, wenn das SEM davon ausgeht, dass Dienstverweigerern, für die nicht zusätzliche einzelfallspezifische Risikofaktoren gegeben sind, keine flüchtlingsrechtlich relevanten Strafen drohen, obwohl es gleichzeitig feststellt, diese Personen hätten drohende Folterstrafen im Sinne eines «real risk» begründet zu befürchten.

⁴⁸ Zum Familienasyl vgl. auch den in vorstehender Ziff. 6.5. (in fine und Fn 46) erwähnten Fall.

Situation (Alter, Gesundheit, familiäre Beziehungen) mit einem simplen Satz ("simplement une divergence d'appréciation") abgetan wurde. Der Entscheid wurde allerdings vom BVGer in einem knappen Einzelrichterentscheid bestätigt.

7.1.3. Formale Fehler im Dispositiv

Ein gravierender Fehler ist in einem Tibet-Fall vorgekommen, in welchem die Begründung und das Dispositiv sich widersprachen. Die AS erfüllte die FE wegen subjektiver Nachfluchtgründe, was in der Begründung so festgehalten wurde; das Dispositiv besagte jedoch, dass sie die FE nicht erfülle. Der Entscheid wurde wegen dieses Fehlers kassiert.

In einem anderen Fall wurde gemäss Dispositiv die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde entzogen, obschon dies weder begründet wurde noch nach Aktenlage ein konkreter Grund dazu ersichtlich war. Vermutlich war ein falscher Textbaustein versehentlich in das Dispositiv «hineingerutscht». Ein solcher Fehler könnte fatal sein, obschon er in diesem Fall faktisch keine Auswirkungen hatte.

Diese beiden Fälle werfen auch Fragen zur internen Qualitätskontrolle auf (s. dazu nachstehend Ziff. 8).

In zwei Fällen von AS aus Eritrea bzw. China/Tibet, welche die FE (nur) wegen subjektiver Nachfluchtgründe erfüllten, wurde fälschlicherweise eine Wegweisung mit v.A. verfügt, obschon die Betroffenen bereits eine ausländerrechtliche Bewilligung B besaßen. Die Entscheide wurden nachträglich korrigiert, im einen Fall durch die betreffende Sektion durch neuen Entscheid, im andern Fall wurde der Fehler erst später von der Sektion Aufenthalt bemerkt.

7.2. Praxiskonformität und Einheitlichkeit der Praxis

Abgesehen von einzelnen «Ausreissern» wurden grundsätzlich keine Auffälligkeiten festgestellt, welche bei bestimmten Themen oder länderspezifischen Fragen auf eine generelle Abweichung von der Praxis des BVGer oder des SEM schliessen liessen.

Gewisse Unsicherheiten sind allerdings bei der Tibet-Praxis festzustellen. Zu dieser Länderkonstellation haben sich im Verlauf der letzten Jahre bedeutsame Veränderungen sowohl der Lagebeurteilungen als auch der asylrechtlichen Qualifikationen (insbesondere durch das BVGer) ergeben, welche die Einschätzung der Fälle mitunter komplex gestaltet.

Die Praxis zum Verfolgungsmotiv der «sozialen Gruppe» bei frauenspezifischer Verfolgung (Zwangsheirat, häusliche Gewalt, Ehrenmord)⁴⁹ scheint noch wenig gefestigt und wirft Fragen auf, etwa zum erforderlichen Mass der Intensität, oder zur Frage des Prüfungsmassstabs bei der Glaubhaftigkeitsprüfung. Es sei hierzu auf die vorstehende Ziff. 6.5. verwiesen. Es hat sich auch die Frage gestellt, wie die in einem Drittstaat erlittenen oder drohenden Verfolgungen asylrechtlich einzuordnen sind. So haben Afghaninnen, welche sich zeitlebens im Iran aufgehalten haben und dort erlittene oder drohende Zwangsheirat oder häusliche Gewalt vorbringen, in einigen Fällen Asyl erhalten, in einem anderen Fall (in derselben Region) wurde jedoch die FE verneint mit der Begründung, als Verfolgung im Drittstaat sei dies nicht asylrelevant.

Es ist daher anzustreben, dass die genannten Fragen auf Bereichs- bzw. Amtsleitungsebene auf geeignete Weise angegangen werden (Schulungen, Koordinationsmassnahmen).

⁴⁹ SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel D2, Die geschlechtsspezifische Verfolgung.

Zur Frage der Einheitlichkeit der Praxis sind aufgrund der untersuchten Einzelfalldossiers keine Auffälligkeiten festzustellen. Auch in Bezug auf die detaillierten Statistiken ist ein aussagekräftiger Regionenvergleich – auch im Hinblick auf die relativ geringen Fallzahlen – nicht machbar.

7.3. Begründungsqualität

Die Entscheidungsbegründungen sind, gemessen am verfassungsrechtlichen Standard für die Begründungspflicht gemäss bundesgerichtlichen Kriterien⁵⁰, im Allgemeinen ausreichend und in aller Regel nachvollziehbar begründet. Dies allein bedeutet noch nicht unbedingt eine gute Qualität in dem Sinn, dass die Begründung auf alle wesentlichen Punkte eingeht, klar, gut verständlich und sprachlich sauber formuliert ist und die Argumente überzeugend darlegt. Dies ist in den untersuchten Dossiers überwiegend der Fall, jedoch in einigen Dossiers nur in eingeschränktem Mass. Zwar finden sich durchaus viele gut, in einigen Fällen sogar sehr gut begründete Entscheide. Allerdings gibt es auch hier weniger gute Beispiele. Abgesehen von den vorstehend genannten Fällen (Widerspruch zum Dispositiv; unzureichende inhaltliche Auseinandersetzung mit der Stellungnahme) erschienen in etwa acht weiteren Fällen die Begründungen als unvollständig oder ungenügend (wobei dies oft mit der Rüge der ungenügenden und unvollständigen Sachverhaltsabklärung oder des rechtlichen Gehörs einhergeht). Beispiele:

- Frage der Zumutbarkeit (Afghanistan) ungenügend und nicht überzeugend begründet (Abweisung ohne v.A., vom BVGer aber bestätigt).
- Blutrache (Afghanistan) nicht eingehend geprüft (v.A., nicht angefochten).
- Die im internen Antrag für v.A. FE zitierte BVGer-Praxis zu Tibet ist nicht auf dem aktuellen Stand; Entscheid im Ergebnis richtig; nicht angefochten.
- Kausalität erlittener Vorverfolgung für Ausreise nicht geprüft (Türkei, v.A. FE, nicht angefochten).
- Reflexverfolgung nicht geprüft (Syrien; BVGer Kassation, neues Verfahren SEM hängig [Stand 28.2.2021]; vgl. oben Ziff. 6.3.2).
- Ehrenmord, widersprüchliche Begründung (Syrien, vgl. oben 6.5.).
- Hochfahrender, aggressiver Redaktionsstil (Eritrea, v.A., Beschwerde LE vom BVGer einzelrichterlich abgewiesen).
- Einschätzung «kein politisches Profil» ungenügend begründet (Türkei, von BVGer allerdings bestätigt in Dreier-Besetzung).

Der Redaktionsstil ist allgemein eher formelhaft und schematisch. Wobei es auch hier Ausnahmen mit sehr individuell «massgeschneiderten» und flüssig formulierten Begründungen gibt. Im Allgemeinen ist der Sprachstil zurückhaltend, in möglichst objektiver Ausdrucksweise gehalten; ein ausgesprochen aggressiver Redaktionsstil ist nur in einem einzelnen Fall festgestellt worden.

Das spezielle und eher problematische Thema des Umgangs mit der Stellungnahme zum Entscheidentwurf wurde vorstehend in Ziff. 5.3. kritisch gewürdigt.

⁵⁰ BGE 121 I 54 E. 2c; BGE 129 I 236 E. 3.2; vgl. auch BVGE 2007/30 E. 5.6.

Schlussfolgerungen:

- Die rechtliche Qualität der Entscheide ist im Allgemeinen zufriedenstellend. Einzelne Entscheide waren jedoch mit kleineren oder größeren Mängeln behaftet oder fehlerhaft.
- Einzelne Bereiche der Rechtsanwendung sind noch verbesserungsbedürftig. Dies betrifft insb. die Frage der Asylrelevanz bei syrischen Deserteuren/Refraktären, ferner die aktuelle Praxis zu Tibet.
- In einigen Fällen waren formale Fehler im Dispositiv festzustellen.
- Zur Frage der «sozialen Gruppe» bei frauenspezifischer Verfolgung ist die Praxis noch wenig gefestigt.
- Die Begründungsqualität ist im Allgemeinen ausreichend, mit wenigen Ausnahmen. Es finden sich auch viele gut bis sehr gut begründete Entscheide.
- Einschränkend zur Begründungsqualität ist auf die oben unter Ziff. 5.3. dargelegte Problematik des teilweise unbefriedigenden Umgangs mit den Stellungnahmen zum Entscheidentwurf zu verweisen.

8. Interne Qualitätskontrolle

8.1. Das Vier-Augen-Prinzip

Als wichtigstes Element der Qualitätskontrolle wurde von allen Interviewpartnern (SEM Kadern) das «Vier-Augen-Prinzip» erwähnt. Allerdings kommt dies offensichtlich je nach Region oder je nach Sektion in unterschiedlicher Ausprägung zum Zuge. In allen Regionen wird betont, dass die Sektionschefs (SC) – bei Abwesenheit ihre Stellvertreter/innen – die Entscheidentwürfe lesen, bevor sie der RV zur Stellungnahme unterbreitet würden. Z.T. würden dann auch die Stellungnahmen gelesen, teilweise nur in der Form, wie sie im Endentscheid wiedergegeben und beantwortet würden. Die Anhörungsprotokolle und andere Dokumente würden nur ausnahmsweise vom SC angeschaut. Auch Vorbesprechungen von Fällen vor der Redaktion des Entwurfes würden nur in einzelnen Fällen vorgenommen, in denen sich besondere Schwierigkeiten zeigten. Ob der definitive Entscheid bei der Unterzeichnung in allen Fällen und immer von den SC noch genau (oder allenfalls nur cursorisch) gegengelesen wird, erscheint nicht genügend gesichert.

In einzelnen Regionen wird mitunter ein Entscheid von einem SC einer anderen Sektion gegengelesen. Eine «externe» Evaluation (d.h. durch ein Kadermitglied aus einer anderen Region oder der Zentrale) wird jedoch offenbar nicht (mehr) praktiziert, was von einzelnen Interviewpartnern bedauert wird.

Zusätzlich zum Gegenlesen der Entwürfe und Entscheide wird in einzelnen Regionen bei jedem FS ein- oder mehrmals pro Jahr ein ganzes Dossier kontrolliert, teilweise jeweils von einem SC einer anderen Sektion. Auch die Teilnahme des SC an einer Anhörung einmal pro Jahr und FS wird erwähnt.

Feststellungen:

Das Vier-Augen-Prinzip ist grundsätzlich gut etabliert und scheint im Allgemeinen zu funktionieren, allerdings nicht lückenlos und mit einer noch zu hohen Fehlerquote. Die oben (Ziff. 7.1.3.) erwähnten problematischen Beispiele von offenkundigen Fehlern im Dispositiv, welche schon bei einer kursorischen Durchsicht des Entscheids eigentlich hätten ins Auge stechen müssen, zeigen nach Auffassung des SKMR, dass die Qualitätskontrolle durch das Vier-Augen-Prinzip nicht in allen Fällen befriedigt. Geeignete Ergänzungen wären «externe» Evaluation der Qualität bzw. regionenübergreifende Qualitätskontrolle durch Kadermitglieder anderer Regionen.

8.2. Weitere Konzepte zur Qualitätssicherung und -verbesserung

Daneben bestehen verschiedene weitere Konzepte zur Qualitätssicherung und -verbesserung auf Stufe Region und Stufe Direktionsbereich. Es war dem Evaluationsteam nicht möglich, sich aufgrund der verschiedenen Angaben der Interviewpartner einen vollständigen Überblick über das offenbar recht komplexe System von Kontroll- und Koordinationsmechanismen zu verschaffen. Es sind deshalb hier nur ein paar genannte Instrumentarien herausgegriffen.

Erwähnt wurden sog. Focal Points; damit wird eine verantwortliche Person einer Region bezeichnet, welche für ein bestimmtes asylrechtliches oder länderspezifisches Thema zuständige Ansprechperson ist.

In den Regionen finden im Stab regelmässige Monitorings statt, in welchen Rückmeldungen aus Urteilen des BVGer analysiert werden. Die Abteilungsleitung wird über jedes die Region betreffende Urteil des BVGer in Kenntnis gesetzt.

Eine Region erwähnt, dass sie auch mit dem Rechtsschutz über Urteile sprechen.

Der Ausbildung dient auch, gemeinsam Entscheide «anschauen», ebenso Fallbesprechungen auf gleicher Stufe unter den FS.

Betont wird auch von verschiedenen interviewten Kaderangehörigen des SEM, dass die Präsenz der RV und ihre Stellungnahmen ebenfalls ein wichtiges Element der Qualitätssicherung bilden würden, ebenso die Urteile des BVGer. Dank dem Rechtsschutz sei die Qualität besser geworden.

Ein Verbesserungspotential wird bei der Vorinformation der FS vor Anhörung und bei Fragen im Zusammenhang mit der Glaubhaftigkeit gesehen.

Einzelne Interviewpartner stellen fest, dass die Einheitlichkeit und Policy besser sei als vor dem Systemwechsel.

Diese Angaben wurden durch eine Stellungnahme der Projektleitung SEM wie folgt ergänzt:

Das SEM erarbeitet derzeit ein umfassendes und durchgängiges Qualitätsmanagementsystem für den Asylbereich. Durch die Systematisierung soll die Qualität der Prozesse und Ergebnisse – insbesondere die Asylverfahren und -entscheide – weiter und dauerhaft verbessert werden. **Die meisten Elemente bestehen bereits, jeweils in unterschiedlichem Reifegrad.** Sie werden sukzessive in ein Gesamtsystem zusammengefügt. Besonders erwähnenswert sind bezüglich der Asylverfahren und -entscheide folgende Prozess- und Inputfaktoren, wovon einige auch unter den Begriff «*Informations- bzw. Wissensmanagement*» fallen:

- Prozessoptimierungen und -dokumentation,
- Weisungen, Handbücher und Checklisten,
- Policy: systematisierte länder- und themen-spezifische Asyl- und Wegweisungspraxis sowie Best-Practice-Module für Asylentscheide,
- systematisierte Länderinformationen,
- Koordinationsmassnahmen, Koordinationsgremien und Arbeitsgruppen,
- fortwährende Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden, insbesondere zur Asyl- und Wegweisungspraxis,
- Unterstützung und Austausch durch Focal Points und Coachings,
- integrierte Qualitätssicherungen in Informatikanwendungen,
- Controlling zu Geschäftserledigungen und Fristeneinhaltung,
- Qualitätsindikatoren: System und Monitoring,
- Auswertung von BVGer-Urteilen und Massnahmenplanung (projektiert),
- Selbstbewertungen,
- Qualitäts-Audits zu den hauptsächlichen Leistungsergebnissen,
- Qualitäts-Audits im Unterbringungsbereich,
- Befragungen von Asylsuchenden (nicht umfassend).

8.3. Quantitative Vorgaben oder «Erwartungen» ?

Zur Frage, ob es zahlenmässige Vorgaben bzw. Zielsetzungen zur Fallerledigung gebe, lauteten die Aussagen der Interviewpartner in den Regionen unterschiedlich.

Offenbar existiert eine von der Zentrale vorgegebene 80%-Zielsetzung, welche jedoch unterschiedlich interpretiert zu werden scheint. In einer Region wird sie verstanden als Ziel, 80% der Fristen im beschleunigten Verfahren einzuhalten. In einer anderen Region wurde die Zielvorgabe so aufgefasst, dass jede/r MA 80% der Fälle im beschleunigten Verfahren erledigen müsse.

In einer anderen Region wurde hingegen betont, es gebe keine solchen quantitativen Vorgaben. Allerdings wurde dabei hervorgehoben, dass die FS sich selber unter Druck setzen würden, möglichst viele Fälle im beschleunigten Verfahren zu erledigen, da sie eine Überweisung in das erweiterte Verfahren als Misserfolg empfinden würden.

Aus diesen Antworten erscheint nach Auffassung des SKMR klar, dass es einen auf den MA des SEM lastenden «Erwartungsdruck» gibt, möglichst viele Entscheide im beschleunigten Verfahren zu treffen. Ob dies mehr ein Druck «von oben» ist⁵¹, oder ob es mehr «Ehrgeiz» der MA in den Regionen oder gar eine «Wettbewerbssituation» zwischen den Regionen ist, ist eine offene Frage.

⁵¹ Die Amtsziele des SEM sehen keine solche Vorgabe vor, sondern halten beim Ziel 'Beschleunigung der Asylverfahren' fest: «Die gesetzlich vorgegebenen Verfahrensfristen werden in mindestens 80 % aller Fälle eingehalten.».

Auf jeden Fall erachtet das SKMR einen derartigen Druck, möglichst viele Fälle im beschleunigten Verfahren zu treffen, den Qualitätsansprüchen alles andere als förderlich. Zudem steht dies im Widerspruch zu den Anforderungen an die Triage bei komplexen Fällen, wie sie vorstehend in Ziff. 4. und 6. dargelegt und von der Praxis des BVGer festgelegt wurden.

Schlussfolgerungen:

- Das Vieraugen-Prinzip wird nicht immer konsequent und genau angewendet.
- Die vorhandenen Konzepte und Instrumente der Qualitätssicherung und -optimierung sind zu begrüßen.
- Zielsetzungen der Zentrale zur Fristeinholung werden offenbar in den Regionen unterschiedlich interpretiert.
- Wie auch immer geartete (vermeintliche oder tatsächliche) «Erwartungen», möglichst viele Entscheide im beschleunigten Verfahren zu treffen, sind für die Qualität kontraproduktiv. (Und kann auch dem Beschleunigungsziel letztlich nicht förderlich sein, wenn ein «zu hastig» gefällter Entscheid per Kassation zurückkommt).

Dem SEM wird empfohlen,

- als Standard festzulegen, dass die SC den Entwurf prüfen, bevor er zur Stellungnahme an die RV geht, und hernach sowohl die Stellungnahme im Original (nicht nur deren Wiedergabe im Entscheid) und den definitiven Entscheid nochmals genau gegenlesen;
- darauf zu achten, dass der Entscheid auch in formaler Hinsicht (Dispositiv und dessen Übereinstimmung mit der Begründung; vgl. vorstehend 7.1.3) genau nachkontrolliert wird;
- «externe» Evaluation der Qualität bzw. regionenübergreifende Qualitätskontrolle durch Kadermitglieder anderer Regionen zu prüfen;
- bei Zielsetzungen des Direktionsbereichs oder der Amtsleitung (etwa zur Fristeinholung) auf klare Kommunikation zu achten, um Missverständnisse (wie quantitative «Vorgaben») zu vermeiden;
- den Beitrag des Rechtsschutzes zur Qualitätsverbesserung zu würdigen (insb. beim Thema «Umgang mit der Stellungnahme zum Entwurf»);
- thematische Schulungen zu asylrechtlichen, verfahrensrechtlichen und länderspezifischen Fragestellungen sowie zur Entscheidredaktion weiterzuführen und zu intensivieren.

9. Schlussfolgerung

Zusammenfassende Schlussfolgerungen zur Entscheidqualität :

- Die Qualität der Entscheide des SEM ist insgesamt gesehen zufriedenstellend. Es gibt jedoch gewisse Einschränkungen.
- Gewisse im ersten Jahr des Inkrafttretens der neuen Bestimmungen aufgetretene Mängel oder «Anfangsschwierigkeiten» sind offenbar zumindest teilweise inzwischen korrigiert worden.
- Die Kassationen von Entscheiden durch das BVGer, deren im Jahr 2019 signifikant hohe Zahl in der ersten Evaluationsperiode noch als besorgniserregend erschien, waren im Jahr 2020 stark rückläufig. Dies dürfte vor allem auf eine Korrektur durch vermehrte Zuweisung ins erweiterte Verfahren zurückzuführen sein (neue interne Richtlinien und Grundsatzurteil des BVGer).
- Auch im beschleunigten Verfahren wird in vielen als klar positiv eingeschätzten Fällen rasch entschieden. Wie bereits in der ersten Evaluationsphase festgestellt, hat sich eine verschiedentlich geäusserte Befürchtung, es würden nur die negativen Fälle beschleunigt, während die aussichtsreichen Fälle lange warten müssten, auch in der zweiten Evaluationsperiode nicht bestätigt. Der Anteil der Asylgewährungen von allen im beschleunigten Verfahren getroffenen materiellen Entscheiden betrug im Jahr 2019 24%, im Jahr 2020 23%.
- Die Evaluation aufgrund der Analyse von Einzelfalldossiers erlaubt wegen der relativ geringen Zahl der untersuchten Dossiers keine umfassende und abschliessende Beurteilung der Entscheidqualität; sie zeigte indessen verschiedene Mängel auf, ergab hingegen keine Hinweise auf insgesamt gravierende Defizite.
- Mängel bei der Sachverhaltsabklärung scheinen in vielen Fällen auf Zeitdruck (bzw. das Bemühen, den Fall möglichst im beschleunigten Verfahren erledigen können) zurückzuführen zu sein.
- Auch hierzu hat das SEM bestimmte Verbesserungen vorgenommen, so etwa die Weisung vom März 2020 mit klaren Regelungen betreffend den Beizug von sog. Verweiserdossiers.
- Der mit dem neuen Recht eingeführte Verfahrensschritt der Stellungnahme zum Entwurf ist eine bedeutsame Verbesserung und Konkretisierung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs. Die Umsetzung dieser wichtigen Neuerung in der Praxis ist jedoch noch ungenügend.
- Die juristische Qualität der Entscheide ist im Allgemeinen zufriedenstellend, abgesehen von einzelnen mit kleineren oder gröberen Mängeln behafteten oder fehlerhaften Entscheiden. Einzelne Bereiche der Rechtsanwendung sind noch verbesserungsbedürftig.
- Die Begründungsqualität ist im Allgemeinen ausreichend, mit einigen Ausnahmen. Es finden sich auch viele gut bis sehr gut begründete Entscheide.
- Bei der internen Qualitätskontrolle gibt es noch Verbesserungspotential. Das «Vier-Augen-Prinzip» wird nicht immer genügend konsequent und genau angewendet.
- Zielsetzungen zur Einhaltung der Fristen sind offenbar teilweise missverstanden worden als «Erwartung», möglichst viele Entscheide im beschleunigten Verfahren zu treffen, was zur Qualität kontraproduktiv ist. Durch verbesserte und klare Kommunikation sollte dem entgegenge wirkt werden.

Die Hauptfrage zur Entscheidqualität (vgl. vorstehend Kap. I, Ziff. 5) ist somit wie folgt zu beantworten:

- **Die Entscheide erfüllen insgesamt gesehen die wesentlichen qualitativen Anforderungen, mit gewissen Einschränkungen.**
- **Die Einheitlichkeit der Asylpraxis in den sechs Asylregionen konnte aufgrund der diesbezüglich zu wenig aussagekräftigen Statistiken und der relativ geringen Anzahl der untersuchten Einzelfalldossiers nicht abschliessend beurteilt werden, jedoch fanden sich keine Anhaltspunkte für unterschiedliche Praktiken zu länderspezifischen oder asylrechtlichen Fragestellungen.**

IV. PROTECTION JURIDIQUE

1. Anforderungsprofil der RV

Zur RV zugelassen sind Rechtsanwältinnen und -anwälte und Personen mit universitärem juristischem Hochschulabschluss, die sich beruflich mit der Beratung und Vertretung von Asylsuchenden befassen (Art. 102i Abs. 4 AsylG). Das Pflichtenheft enthält weitere allgemeine Anforderungen an das Profil der RV sowie besondere Anforderungen für die Personen ohne Anwaltspatent und die Vertrauenspersonen.⁵² Das **Anforderungsprofil an die RV** wird im Pflichtenheft mit folgenden allgemeinen Anforderungen ergänzt: Sehr gute Kenntnisse der Verfahrenssprache der jeweiligen Region (mindestens C2 gemäss Europäischem Sprachenportfolio ESP) in Wort und Schrift⁵³, gute aktive Kenntnisse mindestens einer weiteren Amtssprache (mindestens B2 gemäss ESP) sowie des Englischen (weitere Fremdsprachenkenntnisse sind von Vorteil). Als weitere Voraussetzungen verlangt das Pflichtenheft: Verhandlungsgeschick und Fähigkeit für interkulturelle Kommunikation sowie einen einwandfreien Leumund, belegt durch einen Auszug aus dem Strafregister.

Für Personen **ohne Anwaltspatent** enthält das Pflichtenheft zusätzliche Voraussetzungen. Danach sind Personen ohne Anwaltspatent in der Regel nur dann zur selbständigen Mandatsausübung zugelassen, wenn sie handlungsfähig sind, gegen sie keine Verlustscheine bestehen und sie sich hauptberuflich mit der Beratung und RV von Asylsuchenden befassen.⁵⁴ Ferner schreibt das Pflichtenheft vor, dass Personen ohne Anwaltspatent über eine mindestens sechsmonatige Erfahrung in der RV von asylsuchenden Personen verfügen müssen. Während der ersten 12 Monate ab dem effektiven Leistungsbeginn (01.03.2019) wurde diese Anforderung auf drei Monate herabgesetzt.

Für RV, welche die Rolle als **Vertrauensperson** ausüben, verweist das Pflichtenheft auf Art. 7 Abs. 3 AsylV 1, wonach die Vertrauensperson über Kenntnisse des Asylrechts, des Rechts betreffend das Dublin-Verfahren und der Kinderrechte sowie über Erfahrung im Umgang mit Minderjährigen verfügen muss. Gemäss Pflichtenheft sind zudem weitere Ausbildungen wie bspw. ein CAS Mandatsführung im Kindes- und Erwachsenenschutz oder ähnliche Ausbildungen erwünscht.

⁵² SEM, Pflichtenheft zum Projekt (18108) 420 Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren vom 18. Juni 2018, S. 16 f.

⁵³ WCH: Französisch; NWCH: Deutsch; BE: Deutsch; ZH: Deutsch; TZCH: Italienisch, mind. passive Kenntnisse (Niveau B1); OCH: Deutsch. Die schriftlichen Eingaben dürfen teilweise auch in einer anderen Sprache als in der offiziellen Verfahrenssprache erfolgen (WCH: Französisch/Deutsch; NWCH: Deutsch; BE: Deutsch/Französisch; ZH: Deutsch; TZCH: Italienisch/Deutsch; OCH: Deutsch/Italienisch).

⁵⁴ In Wiederholung der allgemeinen Anforderungen hält das Pflichtenheft für Personen ohne Anwaltspatent nochmals ausdrücklich fest, dass gegen sie keine strafrechtlichen Verurteilungen vorliegen dürfen, die mit der Rechtsvertretung nicht vereinbar sind. Ferner präzisiert das Pflichtenheft, dass mit einem universitären juristischen Hochschulabschluss ein Master- bzw. Lizentiatsabschluss einer schweizerischen Universität oder ein gleichwertiges ausländisches Diplom gemeint ist.

2. Tatsächliche Situation RV

Untersuchungsergebnisse

In allen Asylregionen erfüllten die befragten RV zum Zeitpunkt des Interviews die rechtlichen Anforderungen im Sinne des Asylgesetzes.⁵⁵ Aus einer Umfrage, die in der Phase 1 der Evaluation mit den FV durchgeführt wurde, geht hervor, dass mit Ausnahme der Regionen TZCH⁵⁶ und WCH⁵⁷, bei Stellenantritt noch nicht alle RV ohne Anwaltspatent über die im Pflichtenheft vorgesehene sechsmonatige beziehungsweise dreimonatige **Erfahrung** verfügt haben.⁵⁸ In allen Asylregionen wurde jedoch eine Einführungsschulung und/oder ein Coaching⁵⁹ für alle RV mit wenig oder keiner Erfahrung durchgeführt. In allen Regionen sind die RV aus heutiger Sicht gut qualifiziert. Überdurchschnittlich scheint die Qualifikation der RV in der Region TZCH zu sein; die Hälfte der RV in dieser Region verfügt über das Anwaltspatent, ferner verfügen viele RV über weitergehende Ausbildungen⁶⁰ sowie profunde Arbeitserfahrung⁶¹.

Die Mehrheit der befragten RV schätzten das **Aus- und Weiterbildungsangebot**⁶², als gut ein. Während in der Phase 1 einige RV darauf hinwiesen, dass das Weiterbildungsangebot weiter ausgebaut werden und mehr auf soziale oder psychologische Unterstützung bei der Arbeit oder die Bewältigung des täglichen Stresses fokussieren sollte, schienen diese Aspekte in der Phase 2 nicht mehr im Vordergrund zu stehen. Aus den Interviews der Phase 1 und 2 ergibt sich, dass in den Regionen BE, ZH, WCH und TZCH seit längerem ein regelmässiges Angebot einer Supervision besteht und in den Region NWCH und OCH ein solches Angebot im Aufbau ist. Ferner erwähnten viele der befragten RV wie auch einige Beraterinnen und Berater (regionenübergreifend), dass sie sich im Rahmen der Aus- und Weiterbildung mehr regionenübergreifende Einblicke in die Arbeit der RV und Beratung sowie des SEM wünschten. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass zwischen den Regionen, welche von der gleichen LE getragen werden, bereits heute ein gewisser Austausch besteht.⁶³ Aus den Interviews ging sodann hervor, dass sich die Planung von Weiterbildungen wegen des getakteten Verfahrens für den Rechtsschutz in der Praxis als schwierig erweisen kann, weil sich verfahrensfreie Zeitfenster für die Durchführung von Aus- und Weiterbildungen noch nicht institutionalisiert haben.

⁵⁵ Ob die zusätzlichen Voraussetzungen gemäss Pflichtenheft erfüllt waren (wie einwandfreier Leumund, Sprachkenntnisse usw.), konnte im Rahmen der Interviews nicht überprüft werden.

⁵⁶ In der Region TZCH haben alle RV ohne Erfahrung vor Leistungsbeginn ein mehrmonatiges Praktikum bei SOS Ticino absolviert.

⁵⁷ In der WCH erklärt sich dies insbesondere aufgrund der Pilotphase nach dem Vorbild des Testzentrums ZH ab 2018.

⁵⁸ In den übrigen Regionen verfügten etwa ¼ der RV bei Stellenantritt noch nicht über ausreichend Arbeitserfahrung.

⁵⁹ In BE und ZH wurde in den ersten drei Monaten ein Götti-Gotti-System und das Erfordernis einer Doppelunterschrift für Rechtsschriften durch die erfahrenen RV eingeführt, um diesen Mangel an Erfahrung auszugleichen.

⁶⁰ Eine RV verfügt neben dem Anwaltspatent über eine Professur in Europäischem Recht.

⁶¹ Eine RV hat bei der Europäischen Kommission und danach beim Europäischen Parlament gearbeitet, dort die Verhandlungen mit der Kommission in Asylfragen betreut; eine andere RV hat vor ihrer Tätigkeit als RV u.a. bei einer RBS für italienische Migranten gearbeitet.

⁶² In den Regionen WCH, TZCH, NWCH und OCH ist die SFH für die Aus- und Weiterbildung der RV und Beratung zuständig. Die Region BE und ZH organisiert Aus- und Weiterbildungen eigenständig und ermöglicht den RV die Teilnahme am CAS Rechtsvertretung im Asylverfahren (in der Regionen BE und ZH haben alle befragten RV diesen CAS absolviert).

⁶³ So führten in der Vergangenheit bspw. die Region NWCH und OCH sowie BE und ZH regionenübergreifende Veranstaltungen für die RV durch.

Würdigung der Untersuchungsergebnisse

Das Aus- und Weiterbildungsangebot scheint sich im Vergleich zur Phase 1 mehr an den Bedürfnissen der RV und Beratung zu orientieren. Die vom SKMR in der Phase 1 festgestellten Mängel waren wohl auf Anfangsschwierigkeiten zurückzuführen. Für die Durchführung von Aus- und Weiterbildungen des Rechtsschutzes (wie auch des SEM) müssen aus Sicht des SKMR Verfahrensschritte auch einmal ausgesetzt werden, so dass alle Mitarbeitenden einer Region daran teilnehmen können. In allen Regionen scheint es inzwischen wöchentlich fixe Zeitfenster für Teamsitzungen zu geben, in denen keine Verfahrensschritte durchgeführt werden. Das SKMR empfiehlt, analog der Zeitfenster für Teamsitzungen quartalsweise solche Zeitfenster für Aus- und Weiterbildungen vorzusehen. Dies würde aus Sicht des SKMR den LE die Umsetzung ihrer im Rahmen der Ausschreibung entwickelten Aus- und Weiterbildungskonzepte erleichtern (die Aus- und Weiterbildungen könnten so ohne Weiteres anfangs Jahr für das ganze Jahr geplant werden).⁶⁴ Prüfwert wäre aus Sicht des SKMR auch, schweizweit an einem oder zwei Arbeitstagen im Jahr keine Verfahrensschritte vorzusehen, so dass die LE auch die Möglichkeit hätten, sich schweizweit zu einer Veranstaltung zu treffen. Das SKMR begrüsst sodann, dass inzwischen alle LE mit dem Aufbau eines regelmässigen Angebots an Supervision begonnen haben. Das SKMR erachtet ein solches Angebot als wichtig. Die Arbeit mit geflüchteten Menschen erfordert neben dem fachlichen Austausch auch Platz für Fallbesprechungen im Rahmen einer professionell angeleiteten Supervision.

Empfehlungen an die LE,

eine regelmässig stattfindende Supervision für die Beratung und RV zu gewährleisten.

Empfehlungen an das SEM und die LE,

- in jeder Region quartalsweise Zeitfenster für Aus- und Weiterbildungen vorzusehen;
- schweizweit an einem oder zwei bestimmten Arbeitstagen pro Jahr keine Verfahrensschritte durchzuführen.

3. Organisation du personnel employé aux fins de la protection juridique

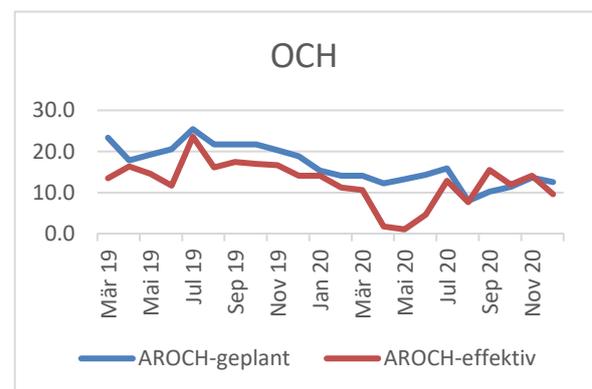
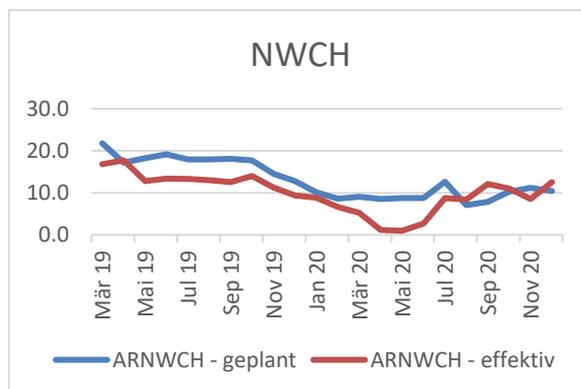
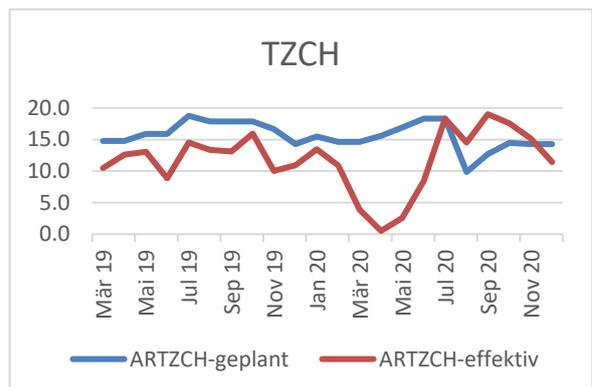
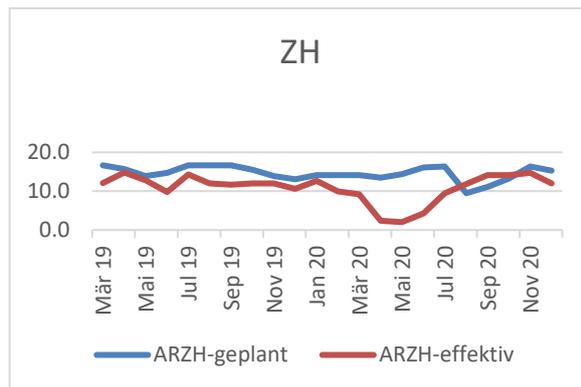
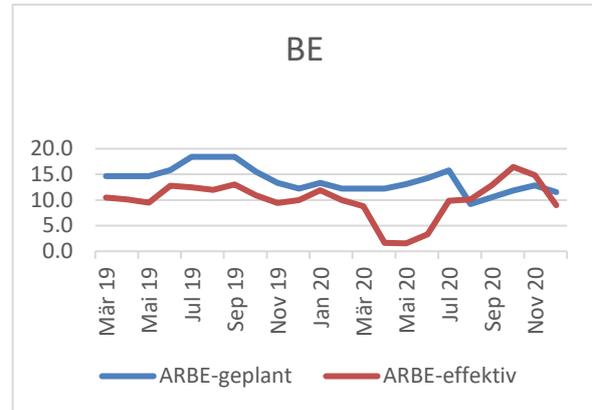
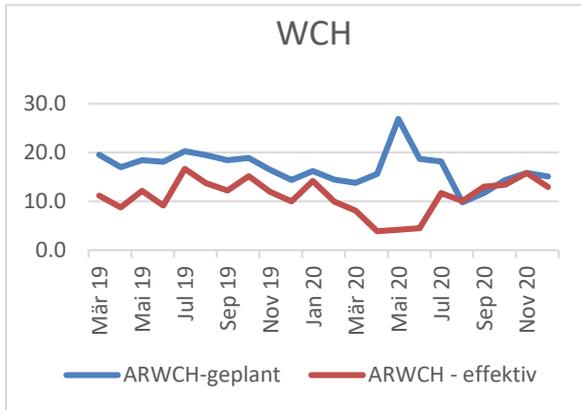
Dans un premier temps de l'évaluation, le CSDH a récolté les données relatives aux personnes employées auprès des prestataires à la date du 1^{er} novembre 2020, date correspondant au début de la période des entretiens menés en phase 2 de l'évaluation. Si ces données récoltées reflétaient, à un moment donné, les ressources et l'organisation de ces ressources par les différents prestataires, elles n'étaient pas représentatives des ressources mobilisées sur l'ensemble de la période considérée par l'évaluation.

Après une première ronde de consultation des prestataires, le CDSH a donc décidé de montrer **l'évolution dans le temps** de l'organisation des ressources affectées par les prestataires à la protection juridique (RJ), selon les données fournies par le SEM⁶⁵ : à savoir, la mise en relation du nombre de RJ (plus précisément, le nombre de postes à 100 % - « full-time equivalent » FTE)

⁶⁴ Eines der Zuschlagkriterien im Rahmen der Ausschreibung war das Vorweisen eines Schulungs- und Weiterbildungskonzepts (ZK 5).

⁶⁵ Source : document établi par le SEM pour le CSDH, « Planwerte und Vollmachten im Verhältnis zu den Ressourcen der Rechtsvertretung in der BAZ » (mars 2019 à décembre 2020), basé sur les données récoltées dans le cadre du Monitoring de la protection juridique par le SEM.

planifiés (« geplante Auslastung », correspondant à la courbe bleue dans les graphiques ci-dessous) et le nombre de procurations effectivement signées par RJ (par nombre de postes à 100 %, FTE) durant le mois considéré (« effektive Auslastung », correspondant à la courbe orange dans les graphiques ci-dessous). Il convient de préciser que l'étendue et la nature de fonctions des RJ diffèrent selon les régions d'asile, certain-e-s RJ ont ainsi un rôle de chef-fe d'équipe ou un domaine de spécialisation qui occupe une partie de leurs ressources.



4. Capacité à faire face aux fluctuations des demandes d'asile

Constats de l'évaluation

Tous les prestataires disposent d'un concept⁶⁶ exposant leurs manières de gérer leurs ressources afin de faire face à des **fluctuations importantes** (jusqu'à plus ou moins de 20 % au mois⁶⁷) du nombre des demandes d'asile. En mars 2020, en raison de la crise du coronavirus en Suisse et dans le monde, les frontières de la Suisse et des autres États européens se sont fermées et le nombre de demandes d'asile a chuté de manière drastique pendant plusieurs mois. Ainsi, selon les statistiques du SEM, le nombre de demandes d'asile a enregistré une baisse d'environ 22,6 % en 2020 vis-à-vis de l'année précédente.

Les prestataires pour la protection juridique ont dû faire preuve d'une grande flexibilité en faisant face à cette baisse importante des demandes d'asile. Certains prestataires (BE, ZH et NWCH)⁶⁸ ont eu recours au chômage partiel pour ne pas avoir à licencier du personnel. Le chômage partiel n'a pas été imposé mais proposé au personnel qui souhaitait rester à la maison pendant une période pour se consacrer à un projet personnel ou à sa famille. Ainsi, dans la majorité des régions, le personnel avec des fonctions juridiques n'a pas dû être licencié en raison de la baisse du nombre de demandes d'asile.

Les nombreuses heures supplémentaires accumulées par les RJ lors de la mise en place de la nouvelle procédure, en 2019, ont permis de compenser la baisse de travail en 2020. En outre, les RJ ont mis à profit ce temps dégagé pour développer ou améliorer des outils de travail. Plusieurs RJ ont ainsi indiqué avoir apprécié ce ralentissement du rythme de travail qui leur a permis de consacrer plus de temps que d'ordinaire aux différents actes de la procédure (en effectuant par exemple des recherches plus approfondies ou en ayant plus de temps à disposition pour rédiger des recours⁶⁹).

Certains prestataires ont souligné que la crise liée au coronavirus avait également soulevé des questions sur le **modèle actuel de financement** de la protection juridique. Bien que le modèle de financement actuel garantisse le paiement du nombre minimum d'entrées (garanti sur une base trimestrielle), le nombre d'entrées ne peut être utilisé que dans une mesure limitée pour déduire les ressources en personnel nécessaires. « Alors qu'on doit prévoir le maximum, en termes de ressources humaines, les ressources sont calculées sur les prévisions minimales » selon un RJ. En effet, d'une part, l'effort requis peut varier énormément d'un cas à l'autre et d'autre part, le moment de la charge de travail dépend dans une large mesure de la planification du SEM. La crise du coronavirus a amplifié ce point.

En raison de la crise du coronavirus en effet, des requérant-e-s d'asile ont été mis en quarantaine suite à la découverte d'un cas positif parmi eux/elles. Ces mises en quarantaines concernaient souvent un nombre important de personnes en même temps, par exemple le centre fédéral sans

⁶⁶ Figure notamment dans plusieurs de ces concepts la possibilité d'augmenter pour une période limitée le temps de travail des RJ, presque tous/tes employé-e-s à temps partiel.

⁶⁷ SEM, Cahier des charges relatif au projet (18108) 420 Conseil et représentation juridique dans les centres fédéraux pour requérants d'asile, 18 juin 2018, para. 4.4. : « Le soumissionnaire doit fournir des prestations conformes au contrat conclu pour tous les requérants qui lui sont assignés, dans une fourchette comprise entre +20 % et -20 % de la valeur prévue par l'adjudicateur pour la période donnée. Le soumissionnaire adapte ses ressources humaines aux nouvelles prévisions dans un délai de trois mois ».

⁶⁸ Dans la région TZCH, la demande de chômage partiel était encore pendante au moment des entretiens en novembre 2020.

⁶⁹ Cette remarque s'explique aussi par le délai de recours allongé, en procédure accélérée, de 7 jours ouvrables à 30 jours par l'art. 10 de l'Ordonnance Covid-19 asile (RS 142.318).

tâches procédurales de Giffers (WCH) a été entièrement placé en quarantaine pendant deux semaines en automne 2020⁷⁰.

En ce qui concerne la planification des ressources en personnel, le fait de convenir avec le SEM d'un nombre d'actes de procédure⁷¹ – que la protection juridique doit garantir – serait mieux à même, selon les prestataires, de refléter le nombre de ressources en personnel dont la protection juridique a besoin (plutôt que le nombre de nouvelles entrées). En outre, en ce qui concerne le paiement trimestriel garanti en rapport avec les chiffres d'entrée minimums prévus, la question a été soulevée par certain-e-s RJ ou FV de savoir si le paiement minimum ne devrait pas être basé sur la valeur moyenne prévue (le service de protection juridique base également la planification de ses ressources en personnel sur la valeur moyenne), plutôt que sur la valeur minimale d'entrées. Par ailleurs, en ce qui concerne la sécurité de la planification, elle devrait être garantie pour six mois (au lieu d'un trimestre). Par conséquent, certain-e-s RJ ou FV ont suggéré que le paiement (minimum) devrait être basé sur un mélange du nombre d'entrées et d'objectifs quantitatifs (actes de procédure), afin de créer une plus grande sécurité de planification et de mieux absorber les fluctuations.

En ce qui concerne la crise liée au coronavirus toutefois, les RJ et FV ont également souligné que la coopération avec le SEM pour gérer les fluctuations avait été, en règle générale, très bonne. Pour contribuer à amortir l'impact de la crise liée au coronavirus, le SEM a non seulement payé à tous les prestataires de services la valeur prévisionnelle minimale garantie, mais a également mis à disposition des ressources financières supplémentaires (ponctuelles), ce qui leur a permis de maintenir leurs activités de telle sorte à disposer des ressources humaines nécessaires même si le nombre de demandes devait à nouveau augmenter.

Toutefois, lors de la phase 1 de l'évaluation déjà (avant la crise liée au coronavirus), plusieurs FV faisaient remarquer qu'ils/elles redoutaient moins les « grandes » fluctuations que les « **petites** » **fluctuations**. Ce sont ces dernières qui leur causent des problèmes au quotidien. En effet, s'il est relativement facile de se préparer à engager de nouvelles personnes (annonces d'emploi déjà prêtes, formation de stagiaires, constitution de réseaux professionnels, etc.), le défi plus courant consiste à faire face à l'absence de certitudes en termes de planification par le SEM (Dispo). Le nombre par jour de projets de décisions et de décisions (les décisions de non-entrée en matière dans le cadre de la procédure Dublin notamment, qui ne sont précédées d'aucun projet) est imprévisible, entraînant des difficultés concrètes pour la protection juridique. A cet égard, il convient de noter que certains aspects de cette imprévisibilité ont été considérablement améliorés pendant la phase 2 de l'évaluation avec l'introduction de la « règle des 7 jours » entre l'audition et le projet de décision dans les régions de ZH et NWCH.

L'évaluation permet de constater que ces fluctuations en raison de quarantaines liées au coronavirus ont été plus ou moins problématiques pour le travail des RJ selon les régions d'asile. A cet égard, la gestion des soucis de planification liés aux quarantaines a été résolue dans un climat de collaboration entre le SEM et la protection juridique dans les régions de BE et d'OCH par exemple, tandis que la collaboration a été plus difficile dans d'autres régions. La crise liée au coronavirus a

⁷⁰ Or, outre la question de l'accès à la protection juridique pendant cet isolement, le défi pour les RJ concerne notamment les fluctuations du nombre d'auditions et des autres actes de la procédure accélérée à la fin de ces quarantaines souvent collectives. Ainsi, une période relativement creuse était suivie par un afflux soudain de personnes invitées à leur audition sur les motifs d'asile, à un moment où les ressources en personnel des prestataires étaient en partie diminuées. Dans les faits, cela a entraîné quelques changements de main jugés inopportuns par certain-e-s RJ.

⁷¹ Par exemple, nombre d'auditions/entretiens par semaine.

ainsi été révélatrice du climat de collaboration entre le SEM et la protection juridique dans les différentes régions d'asile.

Il convient, enfin, de préciser ci-dessous les résultats de l'évaluation concernant la capacité, en pratique, des prestataires à faire face à un pic important du nombre de demandes d'asile. Cette situation ne s'étant pas produite durant la période couverte par l'évaluation, il s'agit d'une appréciation des RJ fondée sur leur charge de travail avant la crise du coronavirus.

Avant la crise du coronavirus, malgré les chiffres relativement bas des demandes d'asile, les RJ décrivaient dans toutes les régions d'asile leur **charge de travail** comme étant globalement élevée, voire très élevée. De nombreux/ses RJ, dans toutes les régions, rapportaient des heures supplémentaires. Beaucoup précisait travailler « à flux tendus » à cause des délais de la phase cadencée et du nombre de tâches (notamment administratives) leur incombant. Dans toutes les régions d'asile, l'absence d'une personne pour congé ou maladie était ressentie par le reste de l'équipe. Ainsi, cette charge de travail élevée faisait craindre aux RJ, dans toutes les régions d'asile, une augmentation importante et soudaine du nombre de demandes d'asile. Cependant, certain-e-s RJ et cadres du SEM avaient relevé que le SEM aurait également des difficultés à gérer une augmentation importante et soudaine du nombre de demandes d'asile. Dans ce scénario, le nombre d'auditions programmées et de projets de décision rendus en procédure accélérée ne serait en tout état de cause pas de nature à excéder les capacités des RJ, la capacité de travail des RJ étant intimement liée à celle des collaborateurs/trices du SEM (ainsi qu'aux disponibilités des interprètes).

On constatait cependant, en phase 1 de l'évaluation, une différence quant au ressenti lié à la charge de travail parmi les prestataires entre les régions. Ainsi, dans les régions de BE, ZH et TZCH, la charge de travail, bien que décrite comme élevée, semblait être moins importante, d'un point de vue subjectif, que la charge de travail dans les régions WCH, NWCH et OCH.

Appréciation des résultats

La crise sanitaire liée au coronavirus a mis en exergue un problème déjà soulevé lors de la phase 1 de l'évaluation, à savoir que la **planification** par le SEM des différents actes de la procédure a un impact important sur la conduite du mandat des RJ et la qualité de la protection juridique. Cette planification par le SEM doit donc pouvoir être assurée dans un climat de collaboration avec les prestataires pour la protection juridique. Par ailleurs, la planification des actes de la procédure par le SEM doit être la plus prévisible possible, sous réserve des situations exceptionnelles comme celles liées à la crise du coronavirus. Une planification par le SEM qui prend en compte, par un dialogue ouvert et permanent, la situation des prestataires pour la protection juridique, permet de réduire considérablement les problèmes de « petites fluctuations » qui constituent un défi tout aussi important pour la qualité de la protection juridique, que les « grandes fluctuations » du nombre des demandes d'asile. En outre, la « règle des 7 jours » entre l'audition sur les motifs d'asile et le projet de décision, déjà en vigueur dans les régions ZH et NWCH, constitue une excellente pratique aux yeux du CSDH pour réduire les incertitudes liées à la planification.

La crise sanitaire a également soulevé une problématique déjà latente s'agissant du **modèle de financement** de la protection juridique. Le CSDH considère à cet égard qu'il serait utile d'examiner, en perspective du nouvel appel d'offres, l'opportunité de modèles de financement prenant en compte un mélange du nombre moyen d'entrées et d'objectifs quantitatifs (actes de procédure).

Quant aux différences de ressenti entre les prestataires et régions d'asile concernant la charge de travail, elles peuvent être expliquées par différents facteurs dont plusieurs sont abordés dans le présent rapport : une sécurité insuffisante en termes de planification (liée à des difficultés de collaboration entre la protection juridique et le SEM), une différence dans l'encadrement et la supervision des RJ, un seuil plus bas pour introduire des recours (interprétation du critère de « voué à l'échec »), etc. Le ressenti ne semble pas s'expliquer par le nombre de RJ en tant que tel, puisque pendant la majeure partie de l'évaluation, le nombre planifié de RJ était supérieur au nombre de RJ « effectifs/ves », et ce, selon une tendance observée dans toutes les régions d'asile⁷².

Il est recommandé au SEM :

- d'investiguer, en perspective du nouvel appel d'offres, d'autres modèles de financement de la protection juridique (en particulier un modèle basé sur un nombre moyen d'entrées et d'objectifs quantitatifs) ;
- de planifier les actes de la procédure de la manière la plus prévisible possible pour les RJ (la « règle des 7 jours », actuellement en vigueur dans les régions de ZH et NWCH, est une excellente pratique du SEM à cette fin, qui devrait être, si possible, généralisée à toutes les régions).

Il est recommandé au SEM et aux prestataires :

en cas de problèmes ponctuels en lien avec la planification de certains actes de la procédure, d'instaurer et/ou de maintenir un dialogue permanent et ouvert entre eux.

5. Compréhension du rôle des représentant-e-s juridiques

Par « compréhension du rôle » des RJ, nous nous référons à la compréhension du mandat qui incombe aux RJ dans le cadre de la procédure d'asile, à savoir leurs tâches, la perspective avec laquelle ces tâches doivent être accomplies et les limites de leur mandat. Comme nous le précisons ci-dessous, la bonne compréhension du rôle des RJ par les différents acteurs/trices de la procédure est un aspect-clé du bon fonctionnement de la nouvelle procédure d'asile. La présente évaluation a notamment pour but d'estimer si la compréhension du rôle des RJ est semblable entre toutes les régions d'asile ou si certaines différences peuvent expliquer un comportement différent, à certains moments déterminants de la procédure, des RJ selon les régions d'asile.

Constats de l'évaluation

Au cours des entretiens, il a été demandé aux RJ d'expliquer, comme à une personne non spécialiste de la procédure d'asile, leurs différentes **tâches**. Les termes et expressions qui reviennent le plus souvent sont : *accompagner* le/la requérant-e d'asile tout au long de la procédure ; lui *expliquer* (ou *l'informer* sur) ses droits et obligations, la procédure, la décision, etc. ; *évaluer* les chances de succès de sa demande d'asile ; *défendre* ses intérêts dans le cadre de la procédure d'asile ; *s'assurer* que le/la requérant-e a été *bien entendu-e* (a pu exposer ses arguments) par l'autorité. Certain-e-s RJ utilisent également l'expression « avocat-e » du/de la requérant-e, ainsi que celle d'« assistant-e social-e » ou « psychologue » du/de la requérant-e. Des RJ mentionnent également

⁷² Cf. Chapitre IV, ch. 3.

l'inégalité d'armes qui existe entre le/la requérant-e d'asile et le SEM dans la procédure d'asile pour expliquer le rôle du ou de la RJ visant à rétablir cet équilibre en fournissant une assistance juridique. Des RJ précisent aussi qu'ils/elles ne sont pas là pour dire au/à la requérant-e d'asile ce qu'il faut dire pour obtenir l'asile, mais qu'ils/elles leur expliquent les conséquences juridiques de leurs déclarations ou moyens de preuve. C'est ainsi qu'il faut comprendre la préparation du/de la requérant-e d'asile à l'audition.

S'agissant en particulier de leur **rôle pendant l'audition**, la grande majorité des RJ précise qu'ils ou elles n'interviennent que si c'est absolument nécessaire. Ils ou elles adoptent un rôle « d'écoute active », d'observateur/trice prêt-e à intervenir en cas de problème (atmosphère, traduction, contradiction, etc.)⁷³. La responsabilité d'établir les faits incombe cependant, selon les RJ, au SEM. Lorsque l'établissement des faits par le SEM leur semble insuffisant, les RJ évoquent leur possibilité de poser des questions complémentaires s'il s'agit de faits essentiels pour la demande d'asile. Dans cette hypothèse, la majorité des RJ précise que les questions complémentaires ne doivent être posées que si elles sont dans l'intérêt du ou de la requérant-e d'asile (un point essentiel du récit qui permettrait d'emporter la qualification de réfugié-e ; une question qui permettrait, selon le ou la RJ, de résoudre une contradiction apparente dans le récit du ou de la requérant-e d'asile ; cela suppose, selon le ou la RJ, qu'il ou elle soit en mesure d'anticiper la réponse du/de la requérant-e à la question). Quelques RJ considèrent que leur rôle se limite à indiquer dans le procès-verbal de l'audition que l'établissement des faits n'est, à leur avis, pas complet sur un ou plusieurs aspects. S'agissant des moyens de preuve (notamment des certificats médicaux), les RJ estiment que leur rôle vise à apprécier si ces moyens de preuve sont dans l'intérêt du/de la requérant-e d'asile et à ne les verser auprès du SEM que dans le cas affirmatif.

La **décision de faire recours ou non** contre une décision négative du SEM est un moment délicat pour la compréhension de leur rôle par les RJ. Pour certain-e-s RJ, la résiliation de leur mandat parce qu'un recours serait voué à l'échec⁷⁴ n'est pas en contradiction avec leur compréhension du rôle de RJ. Deux sortes d'arguments sont avancés par les RJ en ce sens. Premièrement, il est dans l'intérêt du/de la requérant-e de ne pas payer de frais de procédure, or c'est ce qui survient si le TAF considère que le recours était d'emblée voué à l'échec⁷⁵ ; deuxièmement, certain-e-s RJ considèrent qu'à ce moment de la procédure d'asile, l'aspect « garant-e des droits de la procédure » prime sur l'aspect « défenseur/se des intérêts du/de la requérant-e ». Pour certain-e-s de ces RJ, titulaires notamment du brevet d'avocat-e, cette estimation des chances de succès d'un recours appartient au devoir de diligence (« Sorgfaltspflicht ») de tout-e avocat-e⁷⁶. D'autres RJ, en particulier de la région WCH, considèrent leur rôle de défenseur/se-s des intérêts de leur mandant-e de manière prépondérante au moment d'interpréter le critère de « voué à l'échec » (« Aus-

⁷³ Un RJ précise ainsi qu'il faut une très bonne capacité d'écoute et de bons réflexes en audition pour remplir correctement son rôle de RJ.

⁷⁴ Art. 102h al. 4 LAsi (cf. chapitre IV, ch. 7.2).

⁷⁵ Art. 65 al. 1 PA.

⁷⁶ Le CSDH relève cependant une différence. Dans les procédures "ordinaires" (civiles ou administratives), qui sortent du champ de la LAsi, la conséquence, si l'assistance judiciaire gratuite n'est pas accordée, est que le client doit supporter lui-même les coûts de la procédure et les honoraires de l'avocat-e (à moins qu'un tiers ne les paie ou que le travail ne soit fait bénévolement). En revanche, dans le cas du RV attribué-e selon la LAsi, la conséquence est seulement que les frais de procédure sont imposés. Les frais d'avocat-e sont en tout cas couverts par le montant forfaitaire octroyé par le SEM au prestataire, que le recours ait été jugé futile ou non par le TAF.

sichtslosigkeit »). A cet égard, ils/elles se distancient parfois de la jurisprudence du TAF pour apprécier si le recours serait « voué à l'échec », en particulier lorsqu'ils/elles considèrent que la jurisprudence du TAF est trop stricte⁷⁷.

Dans ce sens, le CSDH constate aussi des différences entre les prestataires et régions d'asile s'agissant de la conception du rôle du/de la RJ au moment de la **prise de position** sur une décision négative du SEM. Ainsi, dans certaines régions, la prise de position est considérée comme un moment crucial de la procédure où le/la RJ conçoit son rôle à la fois comme un-e garant-e des droits de la procédure mais aussi et surtout, comme un-e défenseur/se des intérêts du/de la requérant-e d'asile. Au contraire, dans d'autres régions, le rôle du ou de la RJ au moment de la prise de position reflète plutôt celui du garant-e des droits de la procédure, le ou la RJ se contentant d'évoquer les points de divergence avec le SEM sans argumenter en détail.

Depuis la première phase de l'évaluation, plusieurs RJ et FV de plusieurs régions d'asile mentionnent que leur rôle a été **mieux thématiqué** sous formes de workshops, de retraites ou au cours de discussions entre RJ ou RJ et FV. Cela concerne en particulier les régions dans lesquelles la compréhension du rôle des RJ était hétérogène entre les RJ d'une même région d'asile et/ou n'avait pas été suffisamment abordée dans le cadre de la formation continue.

Plusieurs RJ de certaines régions d'asile précisent que leur rôle n'est cependant pas toujours compris de certain-e-s collaborateurs/trices du **SEM**. Ils ou elles seraient parfois confondu-e-s avec des représentant-e-s d'œuvres d'entraide (ROE) alors même que leur rôle s'étend bien au-delà des tâches d'un-e ROE. Cette incompréhension de leur rôle s'exprimerait notamment au moment de l'audition : les RJ ne seraient pas toujours autorisé-e-s à poser leurs questions ou leur question serait jugée non pertinente par le/la collaborateur/trice du SEM. Le rapport de confrontation entre RJ et SEM serait parfois perceptible. Certain-e-s RJ soulignent que cela concerne en particulier les collaborateurs/trices plus expérimenté-e-s, ayant connu le rôle de ROE à l'audition pendant la majeure partie de leur carrière. Au contraire, à ZH, les RJ rapportent que ce sont plutôt les collaborateurs/trices qui n'ont pas auparavant travaillé en phase test qui ont de prime abord une compréhension difficile du rôle des RJ (donc plutôt les nouveaux ou nouvelles collaborateurs/trices). De manière générale, les RJ estiment que la compréhension de leur rôle par le SEM s'est améliorée avec le temps (à cet égard, les RJ et FV de ZH font état de débuts difficiles au début de la phase test, avec une évolution positive à terme⁷⁸).

Appréciation des résultats

Par rapport aux résultats intermédiaires de l'évaluation, selon lesquels il existait des conceptions hétérogènes du rôle du/de la RJ à l'intérieur et entre les régions d'asile (garant-e des droits de la procédure ou défenseur/se des intérêts du/de la requérant-e d'asile), le CSDH considère que la compréhension du rôle des RJ a **évolué de manière positive** entre la phase 1 et la phase 2 de l'évaluation. La question du rôle des RJ a été thématiquée par les prestataires dans les régions d'asile où cela était nécessaire (notamment dans les régions dans lesquelles cette compréhension

⁷⁷ Ainsi, selon un RJ de WCH, la décision de faire recours ou non est une tâche plus délicate et complexe que de décider si le recours serait dénué de chance de succès devant le TAF. « Les requérant-e-s ont le droit à une décision de qualité » précise-t-il.

⁷⁸ Cf. le rapport final de l'évaluation par le CSDH sur le centre pilote à ZH (SKMR, Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4, Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, 17 novembre 2015), p. 28 : « Die Rollenfindung der RV und das gegenseitige Rollenverständnis zwischen RV und den FS des SEM war ein Prozess, der auch mit Auseinandersetzungen verbunden war und Zeit brauchte. Inzwischen sind die Rolle der RV und deren Aufgaben in der Testphase weitgehend klar und von allen Seiten akzeptiert ».

du rôle n'a pas été réellement thématifiée dans le cadre de la formation au début de la nouvelle procédure d'asile). De véritables efforts ont été constatés dans ces régions. Une meilleure homogénéité parmi les RJ émerge ainsi des entretiens réalisés en phase 2 de l'évaluation, en comparaison de la phase 1, témoignant d'une certaine maturation du sujet de la part des RJ. On relève que les entretiens en phase 1 de l'évaluation avaient eu lieu un peu moins d'une année après le début de la nouvelle procédure d'asile.

Le CSDH constate, de manière positive, que les RJ ont conscience de la **double composante** de leur rôle. Ils/elles se considèrent à la fois comme des garant-e-s des droits procéduraux du/de la requérant-e d'asile, en particulier de son droit d'être entendu-e au cours de la procédure d'asile, mais aussi comme exerçant ce rôle dans l'intérêt du ou de la requérant-e d'asile⁷⁹. Une RJ a ainsi parfaitement résumé cette double composante de son rôle : « Je me sens garante des droits de la procédure dans l'intérêt de mon mandant ».

Selon le moment de la procédure ou les circonstances (comportement du/de la requérant-e, comportement du/de la collaborateur/trice du SEM, etc.), un des deux aspects de ce rôle **prend parfois le pas sur l'autre**. Ainsi, « l'écoute active » correspond plutôt au rôle de garant-e des droits de la procédure, tandis que le fait de poser des questions complémentaires en veillant à ne pas mettre en difficulté le ou la requérant-e d'asile correspond au rôle de défense des intérêts du/de la requérant-e d'asile. Sur la base de l'analyse des dossiers menée en phase 1 de l'évaluation, le CSDH avait constaté que les questions complémentaires avaient été dans quelques cas défavorables au/à la requérant-e (générant notamment une contradiction dans le récit)⁸⁰. Il existe donc parfois un certain décalage entre la conception – en théorie – de son rôle par le ou la RJ et la réalité. Cela peut également découler d'une interprétation différente de ce qui est dans l'intérêt du/de la requérant-e d'asile par le/la RJ (établissement complet ou seulement des faits essentiels) ou d'une difficulté à saisir sur le moment ce qui est dans l'intérêt du/de la requérant-e. Cet aspect n'a cependant pas pu être investigué plus en profondeur dans la phase 2 de l'analyse de dossiers qui se concentrait en majeure partie sur les mémoires de recours.

Aux yeux du CSDH, ces deux aspects du rôle du/de la RJ ne sont **pas contradictoires**. Ils ne s'opposent pas. Au contraire, ils se complètent. Le rôle de garant-e des droits de la procédure découle des différentes tâches des RJ énumérées par la loi (art. 102k LAsi, cf. aussi art. 102h al.

⁷⁹ La question de la compréhension du rôle des RJ a fait l'objet de discussions dans la doctrine s'agissant de la nature de la relation juridique (de droit privé ou de droit public) entre la protection juridique et le ou la requérant-e d'asile dans le cadre de la phase test. Cf. en particulier Kälin Walter / Frei Nula, Gutachten zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung in der Testphase, 15 janvier 2015 (les auteurs relèvent – p. 17 – le caractère hybride de la représentation juridique, à mi-chemin entre le mandat d'un-e avocat-e indépendant-e et d'une assistance judiciaire gratuite, dans le cadre de la phase test : « (...), dass es sich bei der Rechtsvertretung um eine in Hinblick auf die Besonderheiten des Asylverfahrens in der Testphase spezifisch ausgestaltete Form des unentgeltlichen Rechtsbeistands gemäss Art. 29 Abs. 3 BV und damit um eine besondere Kategorie der amtlichen Verbeiständung handelt », p. 19) ; Caroni Martina / Scheiber Nicole, Gutachten betreffend rechtliche Fragestellungen im Zusammenarbeit mit der Neustrukturierung im Asylbereich und der Beschleunigung im Asylverfahren, im Auftrag der DJS, novembre 2015 (les auteurs critiquent certains aspects de la procédure d'asile, dans le cadre de la phase test, à la lumière du rôle du/de la RJ en tant que *garant-e des intérêts du/de la requérant-e*, telle que la possibilité pour le/la RJ de renoncer unilatéralement à introduire un recours s'il/si elle estime le recours voué à l'échec) ; Office fédéral de la justice (OFJ), Stellungnahme zu einzelnen Punkten im Gutachten SKMR vom 15. Januar 2015 betreffend die Rechtsnatur der Rechtsvertretung im Testbetrieb für beschleunigte Asylverfahren, 30 mars 2015 (en réaction à l'avis de droit Kälin / Frei cité ci-dessus, l'OFJ considère le/la RJ, dans le cadre de la phase test, comme un-e *garant des droits de procédure* du/de la requérant-e d'asile mis-e à disposition par l'Etat).

⁸⁰ Cf. Chapitre IV, ch. 7.1.

2, al. 4) et le Cahier des charges⁸¹, tandis que le rôle de défenseur/se des intérêts du/de la requérant-e d'asile se déduit de l'esprit de la loi. En effet, la représentation juridique a été conçue par le législateur comme une mesure d'accompagnement de la procédure accélérée⁸² : la procédure doit être plus rapide mais néanmoins équitable⁸³. Le ou la RJ a donc pour rôle de veiller à ce que l'accélération de la procédure ne soit pas préjudiciable au/à la requérant-e d'asile. Le ou la RJ se positionne donc clairement du côté de la personne requérant l'asile dans la procédure. Bien qu'il ne s'agisse pas au départ d'une procédure contentieuse, la représentation juridique doit permettre de rétablir l'inégalité – par nature – des armes entre l'autorité et l'administré-e dès le début de la procédure d'asile. S'agissant des requérant-e-s mineur-e-s non accompagné-e-s (RMNA), son rôle de défenseur/se des intérêts découle explicitement de la loi du fait que le ou la RJ agit alors en tant que personne de confiance (art. 102k al. 2 lit. e LAsi).

Cependant, le CDSH constate également des **différences** entre les régions d'asile s'agissant de la prépondérance d'un des aspects du rôle de RJ à des moments cruciaux de la procédure (décision de faire recours ou non ; prise de position sur le projet de décision), qui pourraient expliquer les taux de recours différents selon les régions d'asile⁸⁴ ou les différences de profondeur d'argumentation dans les prises de position⁸⁵.

S'agissant de la conception du rôle des RJ par rapport à l'**établissement des faits**, le TAF a confirmé dans sa jurisprudence qu'il ne pouvait pas être exigé du/de la RJ qu'il/elle établisse lui/elle-même les faits en cas de manquement du SEM à son obligation d'instruction au cours de l'audition⁸⁶. Pourtant, selon la Charte régissant les tâches et les rôles dans la collaboration entre le SEM et la représentation juridique, les RJ doivent participer à l'établissement des faits : « tous les acteurs ont pour but d'établir les faits pertinents sur le plan juridique de manière complète (...) »⁸⁷. Le CSDH s'interroge sur le fait de savoir si la formulation de la Charte n'a pas pu induire une conception erronée du rôle du/de la RJ chez des collaborateurs/trices du SEM. Une reformulation des termes de la Charte à cet égard serait à envisager. Le CSDH est cependant d'avis qu'il est en principe insuffisant, dans la conception du rôle de RJ comme garant-e des droits de la procédure (à savoir une des deux composantes du rôle de RJ), de se limiter à indiquer à la fin de l'audition que les faits ne sont pas suffisamment établis. Sauf si des questions complémentaires seraient dans les circonstances en défaveur des intérêts du/de la requérant-e, il revient au/à la RJ d'utiliser l'opportunité qui lui est octroyée par la loi de poser des questions complémentaires. La responsabilité finale pour l'établissement des faits incombe toutefois clairement au SEM selon la jurispru-

⁸¹ A noter cependant que les deux conceptions du rôle des RJ semblent coexister dans la Charte régissant les tâches et les rôles dans la collaboration entre le SEM et la représentation juridique, s'agissant notamment du rôle du/de la RJ dans le cadre des auditions : « La représentation juridique... *protège les droits des RA* lors des entretiens ou des auditions ; ...adopte un comportement approprié et agit en fonction des intérêts et de la situation personnelle du/de la RA, afin d'établir les faits de manière efficace » (Charte, p. 8, mis en italique par nous).

⁸² FF 2014 7771, p. 7804.

⁸³ Selon les prescriptions en matière de droits humains, notamment art. 13 CEDH combiné avec l'art. 3 CEDH.

⁸⁴ Cf. Chapitre IV, ch. 7.2.

⁸⁵ Cf. Chapitre IV, ch. 10.

⁸⁶ E-739/2020, 29 avril 2020, c. 3.4 (« Während einer Anhörung ist es die Aufgabe des Befragers, den Asylsuchenden ausführlich zu seinen zentralen Vorbringen zu befragen, zumal dies ein wesentlicher Aspekt der Sachverhaltsfeststellung darstellt. Es kann nicht sein, dass die Rechtsvertretung aufgrund einer mangelhaften Befragung gezwungen ist, den Sachverhalt selbst zu erstellen »).

⁸⁷ P. 4 de ladite Charte.

dence du TAF. De l'avis du CSDH, une telle attitude du/de la RJ indique cependant plutôt un problème de collaboration avec la personne du SEM chargée de l'audition qu'une mauvaise compréhension de son rôle.

En effet, comme relevé, il y a parfois une compréhension difficile, dans certaines régions d'asile, du rôle des RJ par les collaborateurs/trices du SEM⁸⁸. Le CSDH réitère sa conclusion formulée en phase 1 de l'évaluation, à savoir que la compréhension réciproque des rôles des différents acteurs/trices de la procédure d'asile dépend essentiellement de la qualité de la collaboration entre eux/elles. Ces difficultés peuvent par ailleurs être liées au fait que les collaborateurs/trices du SEM n'ont pas tous/tes une formation juridique alors que le travail des RJ est essentiellement juridique. Dès lors, une demande juridique qui s'inscrit dans les tâches du/de la RJ pourrait être mal interprétée par la personne du SEM qui pourrait y voir un affront personnel. Selon le CSDH, toutes les initiatives (rencontres formelles, informelles, workshops, jeux de rôles⁸⁹, formation, etc.) visant à renforcer la compréhension mutuelle des rôles sont à encourager. Cette recommandation vaut également pour les RJ s'agissant de la compréhension du rôle des collaborateurs/trices du SEM.

Comme déjà souligné en phase 1 de l'évaluation, la bonne collaboration entre les RJ et le SEM ne menace pas l'indépendance des RJ dès lors que les rôles respectifs sont réciproquement bien compris et respectés. Une bonne compréhension du rôle des RJ par les collaborateurs/trices du SEM a l'avantage de soutenir l'objectif d'accélération de la procédure d'asile.

Il est recommandé au SEM :

d'examiner l'opportunité de revoir la formulation de la Charte régissant les tâches et les rôles dans la collaboration entre le SEM et la représentation juridique sur le rôle des RJ à l'établissement des faits.

Il est recommandé au SEM et aux prestataires :

de continuer à thématiser, à l'interne et dans le cadre de leur collaboration, la question du rôle des RJ.

6. Arbeitsmittel RV

Untersuchungsergebnisse

Die RV setzen in allen Regionen sehr ähnliche Arbeitsmittel ein. In allen Regionen verfügen die RV über ein **Online-Journal**, in welchem jeder Schritt und auch Überlegungen der RV zum Fall festgehalten werden.⁹⁰ Dieses Online-Journal ist ein wichtiges Arbeitsinstrument für die RV, Leitung, Beraterinnen und Berater und insbesondere auch den SPOC (Single Point of Contact). Es erleichtert den Informationsfluss und die Zusammenarbeit unter den involvierten Akteuren. In allen

⁸⁸ En témoigne la nécessité d'élaborer une « Charte » complémentaire sur les relations entre la protection juridique et le SEM dans la région WCH (Convention entre la région asile Suisse romande et la représentation juridique régissant le déroulement des entretiens et auditions, signée en juin 2020), cf. plus à ce propos Chapitre IV, ch. 7.1.

⁸⁹ Des jeux de rôle ont ainsi été organisés pendant la phase test à ZH, contribuant grandement, selon un cadre du SEM et une personne responsable des RJ, à la bonne compréhension et au respect mutuel des rôles respectifs du RJ et du spécialiste asile du SEM.

⁹⁰ In den Regionen TZCH, WCH, OCH und NWCH wird das Online-Journal Datenbank und in der Region ZH und BE internes elektronisches Klienteninformationssystem genannt.

Regionen berichten die RV, dass die Bewirtschaftung des Online-Journals unter Zeitdruck herausfordernd sein könne.⁹¹

In allen Regionen verfügen die RV ausserdem über eine **Plattform**, welche insbesondere Länderanalysen und aktuelle Urteile von nationalen und internationalen Gerichten enthält.⁹² Ausserdem steht den RV in allen Regionen eine **Länderanalysestelle** sowie ein **juristischer Fachdienst** zur Verfügung, welche zeitnah einzelfallspezifische Fragen beantworten und Hintergrundinformationen liefern.⁹³ Die befragten RV in allen Regionen schätzten die Möglichkeit, zeitnah Länderinformationen einholen und rechtliche Fragen stellen zu können. Einige RV bedauerten jedoch, dass sie kaum Zeit hätten, selber Recherchen zu tätigen. Sie hätten deshalb manchmal ein schlechtes Gefühl, da sie sich auf Dinge verlassen müssten, die sie nicht selber hätten abklären können. In allen Regionen sind ausserdem **Checklisten** zu diversen Verfahrensschritten vorhanden. Schliesslich findet in allen Regionen in der Regel **wöchentlich ein Fachaustausch beziehungsweise eine Teamsitzung** statt.

Regionale Unterschiede scheint es aktuell nur noch in Bezug auf den **Zugang zu Dolmetscherinnen und Dolmetschern** zu geben, nicht mehr in Bezug auf das Vorhandensein von Fachliteratur und Vorlagen. Während in der Phase 1 einige RV in der NWCH das Vorlage- und Ablagesystem als unzureichend empfanden (bspw. weil sie anhand der Ablage nur schwer eruieren konnten, wer schon eine Beschwerde zum gleichen Thema geschrieben hat), kann aus den Interviews der Phase 2 geschlossen werden, dass dieses Problem inzwischen behoben ist. Auch das Fehlen von Fachliteratur in den Regionen NWCH, OCH und WCH kam in den Interviews der Phase 2 nicht mehr zum Ausdruck. Der Zugang zu Dolmetscherinnen und Dolmetschern auf Abruf scheint hingegen, wie bereits in der Phase 1, für die Beratung in der NWCH weiterhin ein Thema zu sein. In den anderen Regionen wurde der fehlende Zugang zu Dolmetscherinnen und Dolmetschern nicht erwähnt. In der Region TZCH und WCH berichten die Rechtsberater, dass sie dank der Plattform «Bhassha» problemlos die Dienste von Telefondolmetscherinnen und Telefondolmetschern in Anspruch nehmen können, insbesondere wenn es darum geht, den Antragsteller bei der Organisation seiner Beweismittel für die Asylanhörung zu unterstützen. In den Regionen ZH und BE steht der Beratung ein Pikett-Dolmetscherdienst des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks Schaffhausen zur Verfügung. In der Region OCH hat die Beratung die Möglichkeit, ad hoc eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher zu bestellen.

Würdigung der Untersuchungsergebnisse

Das SKMR kommt zum Schluss, dass die RV und die Beratung heute über die notwendigen Arbeitsmittel verfügen. Die vom SKMR in der Phase 1 festgestellten Mängel waren wohl auf Anfangsschwierigkeiten zurückzuführen. Als wichtig erachtet das SKMR, dass die Beratung auch kurzfristig Zugang zu Dolmetscherinnen und Dolmetschern der wichtigsten Sprachen hat. Kleinere Fragen

⁹¹ In den Regionen TZCH, WCH, OCH und NWCH stellt die SFH die Datenbank zur Verfügung. Eine Datenbankmanagerin bzw. ein Datenbankmanager der SFH ist in der Regel in BAZ mV tätig und beantwortet Fragen zur Datenbank.

⁹² Im TZCH, WCH, OCH und NWCH handelt es sich um die Plattform Asylwiki und in der Region ZH und BE um die Plattform AI-Fresco. In der WCH geben jedoch mehrere RV an, Asylwiki nicht sehr häufig zu benutzen, da die Mehrzahl der Zusammenfassungen der Rechtsprechung in deutscher Sprache abgefasst ist.

⁹³ In den Regionen TZCH, WCH, OCH und NWCH wird die Dienstleistung regionenübergreifend durch die SFH zur Verfügung gestellt (die SFH ist in der Regel einmal wöchentlich im BAZ mV vor Ort und täglich per Mail oder Telefon erreichbar). In den Regionen BE und ZH wird die Dienstleistung regionenübergreifend durch den Fachbereich Grundlagen Recht, der auch die Länderanalysestelle beinhaltet, zur Verfügung gestellt (vom Fachbereich Grundlagen Recht arbeiten in jeder Region Personen vor Ort).

der asylsuchenden Person können sicherlich auch mit Online-Übersetzungsdienstangeboten beantwortet werden. Für sensible Gespräche sollte aber aus Sicht des SKMR auch der Beratung kurzfristig in Form eines Pikett DM-Dienstes eine dolmetschende Person zur Verfügung stehen.

Den LE wird empfohlen,

den Zugang der Rechtsberatung zu einem Pikett-Dolmetscherdienst in den wichtigsten Sprachen sicherzustellen.

7. Qualität/Einheitlichkeit Mandatsführung

7.1. Conduite du mandat pendant l'audition

Constats de l'évaluation

Les constats de la présente évaluation se basent principalement sur les entretiens menés avec les RJ en phases 1 et 2 de l'évaluation ainsi que sur l'analyse de dossiers effectuée en phase 1 de l'évaluation⁹⁴. De ce fait, les constats ne dévient pas sensiblement des résultats de l'évaluation en phase 1.

Les RJ ont **accompagné**, dans tous les dossiers analysés, le/la requérant-e d'asile à l'audition sur les motifs d'asile (sauf, naturellement, en cas de renoncement à la représentation juridique par le ou la requérant-e⁹⁵), ainsi que, le cas échéant, à l'entretien Dublin et à l'audition complémentaire sur les motifs d'asile⁹⁶. Cet accompagnement par le/la RJ a été poursuivi durant la crise sanitaire malgré la situation dérogatoire prévue par l'article 6 al. 1 de l'ordonnance Covid-19 asile (« Si, dans une région déterminée, le représentant juridique désigné dans le centre de la Confédération ou à l'aéroport ou le représentant juridique dans la procédure étendue ne peuvent pas participer à une audition en raison des circonstances liées au coronavirus, le SEM mène l'audition et celle-ci produit ses effets juridiques même en leur absence »). Il faut noter cependant l'absence, dans la région WCH, de RJ lors des premières auditions ayant suivi le semi-confinement en réaction aux mesures prises par le SEM qu'ils/elles jugeaient insuffisantes pour respecter la santé des différentes personnes impliquées. La FV de WCH précise que toutes ces décisions rendues sans présence d'une RJ à l'audition ont fait l'objet de recours et ont été cassées par le TAF.

Selon les entretiens, la plupart des RJ indiquent avoir principalement un rôle « d'écoute active » pendant l'audition et n'intervenir, sous forme de question complémentaire ou de remarque, que lorsque c'est nécessaire⁹⁷. Beaucoup précisent observer et prendre des notes. La prise de notes pendant l'audition découle du fait que le procès-verbal de l'audition n'est transmis au/à la RJ qu'avec l'annonce du projet de décision.

Selon l'analyse de dossiers, les RJ utilisent dans tous les cas où c'est nécessaire la possibilité de poser des **questions complémentaires** (à celles du SEM) au/à la requérant-e d'asile en vue de

⁹⁴ Cependant, 50 dossiers ont aussi été analysés, en phase 2, sous l'angle de la conduite du mandat (cf. Introduction).

⁹⁵ Ce qui n'intervient que rarement selon l'analyse des dossiers et les entretiens avec les RJ et les conseiller-e-s.

⁹⁶ Dans une grande partie des dossiers « Turquie » analysés en phase 1 de l'évaluation, une seconde audition sur les motifs d'asile a été organisée par le SEM, en raison notamment des nombreux moyens de preuve.

⁹⁷ Cf. Chapitre IV, ch. 5.

l'établissement des faits. Les RJ ont généralement l'opportunité, à chaque fin de bloc thématique, de poser des questions complémentaires. Aucune différence notable entre les régions d'asile n'a été constatée s'agissant du nombre ou de la nature des questions complémentaires. Comme cela a été précisé par les RJ lors des entretiens, le comportement pendant l'audition, en particulier la participation à l'établissement des faits par des questions complémentaires, dépend du comportement du/de la spécialiste asile du SEM, du/de la requérant-e d'asile ainsi que des motifs d'asile. La compréhension du rôle de RJ joue également un rôle dans les questions complémentaires : ainsi, la plupart des RJ déclare ne pas poser de questions au ou à la requérant-e dont il/elle ne connaît pas la réponse qui sera apportée par son ou sa mandant-e. Il s'agit en effet d'agir dans son intérêt⁹⁸. Néanmoins, l'analyse de dossiers en phase 1 de l'évaluation a permis de constater quelques cas dans lesquels des questions complémentaires posées par le/la RJ ont généré des contradictions dans le récit du/de la requérant-e ou n'étaient clairement pas dans l'intérêt du/de la requérant-e d'asile⁹⁹.

Dans quelques-uns des dossiers analysés en phase 1 de l'évaluation, les RJ ont également formulé, dans le cadre ou au terme de l'audition sur les motifs d'asile (ou de l'entretien Dublin), une demande visant à ce que le SEM **établis**se de manière plus complète les faits, notamment de l'état de santé. Il s'agissait soit de demandes d'instruction supplémentaires (demande de seconde audition, en particulier dans les dossiers « Turquie » analysés¹⁰⁰), soit de demandes visant à suspendre la phase cadencée dans l'attente d'un rendez-vous ou certificat médical¹⁰¹, de l'arrivée ou l'audition d'un membre de la famille dont les motifs d'asile sont intimement liés à ceux du requérant ou de la réception d'un moyen de preuve¹⁰². Il a été noté que dans la grande majorité des dossiers analysés, en phase 1 de l'évaluation, de la région WCH, les RJ avaient requis du SEM l'instruction d'office de l'état de santé du requérant¹⁰³. Ces demandes concernent, selon les RJ interrogé-e-s, les problèmes d'accès aux soins de santé depuis l'infirmerie du CFA à Boudry. En phase 2 de l'évaluation, plusieurs RJ et conseiller-e-s ont précisé que ces problèmes s'étaient légèrement améliorés¹⁰⁴. Dans un dossier toutefois, le/la RJ a refusé à la fin de l'audition de commenter si l'établissement des faits était complet ou non¹⁰⁵.

⁹⁸ Cf. Chapitre IV, ch. 5.

⁹⁹ Dans quelques dossiers, le ou la RJ a demandé au ou à la requérant-e d'asile combien avait coûté son voyage jusqu'en Suisse. La réponse donnée par le ou la requérant-e a été prise en compte par le ou la spécialiste asile du SEM pour considérer que le ou la requérant-e avait suffisamment de moyens financiers pour lui permettre de vivre à son retour dans son pays d'origine ou pour payer un-e avocat-e pour défendre ses droits. La question sur les coûts du voyage ne semblait en outre pas directement pertinente pour établir les motifs d'asile. Dans l'autre dossier, certaines questions par la représentation juridique semblent avoir été posées dans la perspective du SEM, c'est-à-dire afin d'investiguer les aspects de la demande d'asile qui n'étaient pas en faveur du ou de la requérant-e.

¹⁰⁰ Sur la base de l'analyse de dossiers en phase de l'évaluation, il est difficile de dire si le SEM aurait de toute manière organisé une seconde audition sur les motifs d'asile (en raison des nombreux moyens de preuve) ou si la demande du ou de la RJ a été déterminante. Dans un dossier, le chargé d'audition a dit explicitement que la seconde audition avait lieu sur le souhait du RJ.

¹⁰¹ Dans aucun des dossiers (analysés en phase 1 de l'évaluation) le SEM n'a attendu le rendez-vous ou le certificat médical avant de rendre son projet de décision négative. Il s'agissait dans la plupart des dossiers concernés de problèmes de santé mentale.

¹⁰² Dans un de ces dossiers, le SEM est revenu dans sa décision au stade du préavis devant le TAF en raison de la reconnaissance du statut de réfugié au père (de la requérante majeure) dont l'audition sur les motifs d'asile avait eu lieu entretemps. La demande de la RJ d'attendre l'audition du père de la requérante et de coordonner les deux dossiers était donc particulièrement pertinente. Dans un autre dossier, le RJ a demandé au SEM d'attendre que la personne reçoive sa « taskara » avant de se prononcer. Cette dernière demande a été considérée comme non pertinente par le SEM du fait qu'il n'existait pas de doute sur l'origine de la personne.

¹⁰³ Selon les informations qui ressortent des dossiers concernés, cette demande ne semble généralement pas avoir été suivie d'effet, ni par le SEM, ni par le/la RJ au stade de la prise de position ou du recours.

¹⁰⁴ Cf. Chapitre IV, ch. 14.

¹⁰⁵ «Wir kommentieren nicht, ob der Sachverhalt erstellt worden ist und enthalten uns diesbezüglich einer Bemerkung».

Les **autres interventions** des RJ dans le cadre de l'audition sur les motifs d'asile, portant notamment sur l'atmosphère de l'audition, la traduction et les droits de procédure du/de la requérant-e, sont peu fréquentes au regard des dossiers analysés en phase 1 de l'évaluation. Il s'agissait en majorité d'interventions portant sur l'interprétariat, bien que selon plusieurs RJ il soit très difficile lors de l'audition d'estimer si la qualité de l'interprétariat est correcte. Dans la grande majorité des dossiers dans lesquels le ou la RJ n'est pas intervenu-e, une intervention ne semblait pas nécessaire. De notre analyse des dossiers en phase 1, il ressort cependant quelques cas concernant des persécutions liées au genre, dans lesquels il aurait été souhaitable que le/la RJ intervienne plus rapidement pendant l'audition ou en amont de l'audition, soit parce que la personne spécialiste asile du SEM posait des questions très détaillées sur l'événement du viol en lui-même (générant un stress important chez la requérante), soit parce qu'il était nécessaire de convenir d'une nouvelle audition avec une équipe purement féminine ou masculine selon le genre du/de la requérante¹⁰⁶. Cependant, il convient également de noter que, dans quelques autres dossiers, le ou la RJ avait transmis¹⁰⁷ (bien qu'à court terme¹⁰⁸) au SEM l'information que la demande d'asile contenait des motifs de persécutions liées au genre, ce qui a permis au SEM d'organiser une équipe d'audition composée de personnes du même genre que le/la requérant-e.

Lors des entretiens en phases 1 et 2 de l'évaluation, les RJ ont évoqué plusieurs aspects qui ont un impact important sur la conduite de leur mandat au cours de l'audition. Ces aspects ont également été mis en exergue par l'analyse de dossiers en phase 1, ainsi que de manière incidente en phase 2¹⁰⁹.

Il s'agit, premièrement, du **climat de collaboration** entre certain-e-s spécialistes asile du SEM et certain-e-s RJ. Si cela concerne en majorité les personnes impliquées plutôt que les régions d'asile, on constate néanmoins, en particulier dans le contexte de la crise liée au coronavirus, que des tensions entre chargé-e-s d'audition du SEM et RJ dans le cadre de l'audition sont plus nettement perceptibles dans la région (WCH) que dans les autres.

Deuxièmement, la **durée** considérée comme trop longue des auditions était une grande préoccupation des RJ de plusieurs régions en phase 1 de l'évaluation. La longue durée des auditions a, en effet, un impact direct sur la planification et les ressources de la protection juridique, ce qui est susceptible de créer des tensions entre le SEM et les prestataires. En phase 2 de l'évaluation, cette durée a été réduite en moyenne dans les régions¹¹⁰. De manière spécifique, dans la région WCH, une Charte complémentaire entre la protection juridique et le SEM¹¹¹ a fixé des durées moyennes d'audition afin d'en raccourcir la durée¹¹².

¹⁰⁶ Conformément à l'article 6 OA1. Dans un dossier, une demande ou information du/de la RJ aurait été souhaitable. Dans la plupart des dossiers examinés, la situation s'est réglée sur l'initiative du/de la chargé-e d'audition du SEM. A noter toutefois que, dans un dossier, l'intervention du RJ a été nécessaire pour interrompre l'audition et convenir d'une nouvelle audition avec une équipe féminine, la requérante ne voyait d'abord aucun souci en réponse à la remarque du chargé d'audition (RJ : « Dennoch möchte ich Sie persönlich fragen - es ist auch eine emotional schwierige Situation, über diese Dinge zu sprechen: Ist es für Sie in Ordnung, wenn wir hier unterbrechen und Sie dann in einem Frauenteam nochmals über Ihre Gründe sprechen? » ; requérante : « Ja »).

¹⁰⁷ Bien en amont de l'audition sur les motifs d'asile.

¹⁰⁸ La veille de l'audition, la préparation de l'audition n'ayant eu lieu qu'un jour avant l'audition.

¹⁰⁹ Comme précisé ci-dessous, l'analyse des dossiers en phase 2 se concentrait sur les mémoires de recours mais comprenait aussi 50 dossiers également examinés sous l'angle de la conduite du mandat.

¹¹⁰ Dans la région TZCH par exemple, la durée moyenne est passée de 8h à 4-5h selon les RJ.

¹¹¹ Convention entre la région asile Suisse romande et la représentation juridique régissant le déroulement des entretiens et auditions, signée en juin 2020 (ci-après : « Charte complémentaire »).

¹¹² 250 minutes (soit un peu plus de 4h) pour les auditions sur les motifs d'asile par exemple (art. 3 de la Charte complémentaire).

Le troisième aspect concerne la vérification de l'établissement du **procès-verbal** de l'audition. Plusieurs RJ de plusieurs régions d'asile mentionnaient déjà, lors de la phase 1 de l'évaluation, qu'il était difficile en pratique de s'assurer, conformément à la Charte régissant les tâches et les rôles dans la collaboration entre le SEM et la représentation juridique, que le procès-verbal était établi de manière complète. Cela tenait tant à la configuration de la salle¹¹³ qu'au climat de collaboration avec le ou la spécialiste asile du SEM. Le CSDH constate que cet aspect a été accentué avec la configuration des salles en raison de la crise liée au coronavirus, le ou la procès-verbaliste ne se trouvant pas, parfois, dans la même pièce que le ou la RJ pour des raisons sanitaires¹¹⁴.

Le quatrième aspect a trait aux demandes de **consultation des pièces du dossier**. Selon les entretiens avec les RJ, la pratique du SEM en matière de consultation des pièces du dossier semble trop stricte en comparaison des autres types de procédures juridiques¹¹⁵. Des RJ de plusieurs régions ont ainsi relevé l'impossibilité de consulter le procès-verbal de la première audition en cas d'audition complémentaire, ce qui oblige les RJ à prendre des notes pendant l'audition au lieu de se concentrer sur le respect des droits de la procédure et des intérêts du/de la requérant-e d'asile. Une autre difficulté relevée par les RJ concerne la consultation des moyens de preuve versés au dossier, en cas de changement de mains entre RJ ou dans le cas où le/la requérant-e aurait soumis directement des moyens de preuve au SEM à son arrivée dans le CFA. Les RJ relèvent en effet que la pratique du SEM n'est pas uniforme à l'intérieur d'une même région d'asile. Le CSDH constate également des différences de pratiques du SEM entre les différentes régions d'asile. Ainsi, le droit de consulter les pièces est parfois octroyé sans retard, d'autres fois les copies sont incomplètes ou il n'est pas répondu à la demande dans les temps. Dans certaines régions, le/la RJ n'est informé-e que lors de l'audition des moyens de preuve qui ont été versés directement par le/la requérant-e au lieu d'être communiqués de manière automatique aux RJ par le SEM.

Un cinquième aspect concerne la **préparation du/de la requérant-e d'asile à l'audition** sur les motifs d'asile. En effet, selon plusieurs RJ et FV, il est essentiel que la préparation du/de la requérant-e à l'audition ait lieu le plus tôt possible (dans la perspective notamment d'informer le SEM en cas de persécutions liées au genre et/ou de demander au/à la requérant-e d'asile d'organiser tel – autre – moyen de preuve). En phase 1 de l'évaluation, il avait été relevé que ce n'était pas le cas dans la plupart des régions d'asile, en WCH notamment en raison des transferts de requérant-e-s vers les centres de Vallorbe ou Giffers (BAZoV) et le retour sur le site de Boudry seulement quelques jours avant l'audition sur les motifs d'asile. Depuis la signature en juin 2020 d'une Charte complémentaire entre la protection juridique et le SEM dans la région WCH, la préparation des requérant-e-s a désormais lieu rapidement après l'entretien Dublin en cas de passage en procédure nationale (de même que rapidement en l'absence d'entretien Dublin). Cette pratique permet de discuter des moyens de preuve et des motifs d'asile avec les requérant-e-s avant leur transfert, le cas échéant, vers les centres de Vallorbe ou Giffers lorsque le SEM peut d'ores et déjà exclure qu'aucun autre État Dublin n'est compétent. La Charte complémentaire stipule ainsi : « Pour les cas de procédure nationale, identifiés comme tels lors de l'entretien Dublin (passage en procédure nationale dans ce cadre), l'entretien de préparation avec la RJ, nécessaire pour le traitement en

¹¹³ A BE, avant la situation liée au coronavirus, une RJ a précisé s'asseoir de manière à voir le procès-verbal sur l'écran pendant l'audition, tandis que dans d'autres régions, cela ne serait pas toujours possible (selon la configuration de la salle ou le ou la spécialiste asile du SEM).

¹¹⁴ Plainte du RJ à cet égard par exemple dans un dossier analysé en phase 2 (sous l'angle principal du mémoire de recours).

¹¹⁵ Au cours d'une procédure pénale notamment, l'avocat-e a accès, avec l'accord de son/sa client-e, au dossier afin de pouvoir défendre ses intérêts (art. 101 al. 1 CPP).

procédure nationale, doit intervenir dans les 4 jours ouvrables qui suivent la communication de la date de l'audition. [...] La Région tiendra compte de ce délai lors d'éventuels transferts [...] »¹¹⁶. Dans les faits, la date de l'audition sur les motifs d'asile est fixée rapidement (1 mois à l'avance selon les entretiens menés en novembre 2020) et le/la collaborateur/trice du SEM communique déjà oralement, dans le cadre de l'entretien Dublin, le passage en procédure nationale le cas échéant (au plus tard 72 h après l'entretien Dublin dans les cas « clairs » en procédure nationale). Un autre entretien plus approfondi de préparation a lieu quelques jours avant l'audition (en cas de transfert, la personne est « rapatriée » sur le site de Boudry¹¹⁷).

Dans les autres cas et dans les autres régions, les RJ ne sont pas toujours en mesure d'estimer, à l'avance, si les motifs d'asile seront abordés dans le cadre de la procédure accélérée (en cas d'indices d'un autre État Dublin compétent). Il convient cependant de mentionner la pratique des RJ dans la région TZCH d'effectuer un « debriefing » après l'entretien Dublin avec le/la requérant-e au cours duquel il est discuté des moyens de preuve si le/la RJ estime que le cas a des chances d'aller en procédure nationale.

Cette incertitude sur la suite de la procédure explique, selon les RJ de toutes les régions d'asile, que dans certains cas, les **moyens de preuve** soient versés par le/la RJ à court terme, parfois même pendant l'audition, comme cela avait relevé dans l'analyse de dossiers en phase 1. Par ailleurs, dans certains de ces dossiers, les moyens de preuve ne semblaient pas avoir été discutés en amont de l'audition lors de l'entretien de préparation du/de la requérant d'asile par le/la RJ¹¹⁸. Or, dans ces dossiers, la force probante des moyens de preuve versés directement par le/la requérant-e était parfois faible. Certain-e-s RJ plaident ainsi pour une information claire et aussi vite que possible du SEM s'agissant de l'ouverture ou la fin d'une procédure Dublin, afin de pouvoir rapidement commencer avec la discussion des motifs d'asile du/de la requérant-e et la préparation des moyens de preuve pertinent-e-s. A cet égard, des RJ précisent que leur mandat ne leur permet de couvrir une procédure « hypothétique », accentuant la nécessité de savoir au plus vite l'état de la procédure Dublin.

Par ailleurs, dans la région WCH, la Charte complémentaire précitée exige désormais que les moyens de preuve soient versés par les RJ au plus tard 10 jours avant l'audition sur les motifs d'asile. Ceci suppose que les conseiller-e-s qui sont chargé-e-s d'aider les requérant-e-s à rassembler et trier les moyens de preuve pertinents à leur demande d'asile doivent le plus tôt possible commencer cette tâche. Dans le cas où le délai de 10 jours ne serait pas respecté, la Charte précise que l'audition sera suspendue « le temps nécessaire » afin de permettre l'étude (y compris la traduction) des moyens de preuve concernés. Le CSDH constate qu'une telle exigence n'existe que dans la région WCH. Dans les autres régions, le versement des moyens de preuve par le/la RJ intervient généralement dans un délai bien inférieur à 10 jours avant l'audition. Dans la région de BE notamment, le versement de moyens de preuve, parfois non traduits, au cours de l'audition ne soulève pas de difficultés avec le SEM, selon les RJ interrogé-e-s. Ainsi, le CDSH a constaté, lors de ses entretiens avec les conseiller-e-s, que la charge de travail des conseiller-e-s relative à

¹¹⁶ Art. 2, al. 2 de la Charte complémentaire. « Par ailleurs, à défaut de la nécessité d'un entretien Dublin (par exemple personne titulaire d'un visa suisse), l'entretien de préparation avec la RJ intervient dans les 10 premiers jours de la phase préparatoire »).

¹¹⁷ Selon la Charte complémentaire 3 jours avant l'audition, mais en raison de la situation liée au coronavirus, le transfert vers Boudry n'avait lieu que le jour de l'audition lorsque les entretiens ont été menés en novembre 2020.

¹¹⁸ Moyens de preuve versés directement par le requérant, la RJ ne semblait pas en avoir connaissance ; cas positif avec octroi de l'asile.

la préparation des moyens de preuve est considérablement plus élevée dans la région de WCH que dans les autres régions (présentation, description, traduction des passages pertinents, etc.)¹¹⁹.

A noter, enfin, que dans la majorité des dossiers analysés en phase 1, lorsque les moyens de preuve avaient été versés par le/la RJ avant l'audition, ils ont été présentés au SEM de manière à en expliquer la pertinence par rapport à la demande d'asile.

Appréciation des résultats

Le CSDH estime que le comportement des RJ pendant l'audition est globalement **satisfaisant** et ne note pas de différence notable parmi les régions d'asile, plutôt entre les individus (selon la compréhension de leur rôle, leur personnalité, le dossier, le/la spécialiste asile, etc.). Le CSDH note toutefois que la compréhension du rôle du ou de la RJ, qui compose un aspect de défense des intérêts du/de la RJ, ne doit pas aboutir à ce qu'un-e RJ refuse de se prononcer sur le caractère complet ou suffisant de l'établissement des faits par le SEM. Il en va notamment de l'exigence, compte tenu des délais courts de la procédure accélérée, d'une bonne collaboration (sous réserve de la prise en compte des intérêts du ou de la requérant-e d'asile) entre le SEM et la protection juridique. Par ailleurs, des aspects problématiques, qui ont un impact sur la conduite du mandat des RJ pendant l'audition, concernent la plupart des régions d'asile. Parmi ces aspects se trouvent notamment la consultation des pièces du dossier et le versement des moyens de preuves. Sur la durée des auditions, le CSDH note une amélioration entre la phase 1 et la phase 2 de l'évaluation.

Sur l'impossibilité de **consulter le procès-verbal** de la première audition en cas d'audition complémentaire, le CSDH note que cette pratique se justifie par le fait que l'instruction n'est pas terminée (art. 27 al. 3 PA : « La consultation des procès-verbaux relatifs aux déclarations [que la partie a] faites ne peut lui être refusée que jusqu'à la clôture de l'enquête »). Cependant, le CSDH relève que, selon une pratique introduite récemment par le SEM, le droit de consulter le PV est octroyé aux juristes des BCJ habilité-e-s en procédure étendue 30 minutes avant l'audition complémentaire (dans le cadre de la procédure étendue uniquement)¹²⁰. Il serait donc justifié que les RJ en procédure accélérée bénéficient d'un droit au moins similaire, voire plus étendu (cf. ci-dessous).

Par ailleurs, le CSDH attire l'attention du SEM sur le fait que le PV d'audition doit au plus tard être remis au RJ dès la fin de l'instruction (art. 27 al. 3 PA *a contrario*), ce qui correspond souvent, dans le cadre de la procédure accélérée, au jour où l'audition sur les motifs d'asile est terminée (dès lors qu'aucune autre mesure d'instruction n'est envisagée par le SEM). S'agissant des difficultés de la consultation des moyens de preuve déjà versés par le ou la requérant-e d'asile, elles devraient être résolues de manière à ce que la pratique du SEM soit conforme à la PA : « La consultation par la partie de ses propres mémoires, des documents qu'elle a produits comme moyens de preuves et des décisions qui lui ont été notifiées ne peut pas lui être refusée » (art. 27 al. 3 PA). Enfin, le CSDH relève que l'art. 27 al. 3 PA n'interdit pas en tant que tel la consultation des procès-verbaux des déclarations du/de la requérant-e pendant l'instruction. La loi utilise en effet les termes : « ne peut lui être refusée » et non « lui est refusée ». Il se pose donc la question de savoir

¹¹⁹ Cf. sur ce Chapitre IV, ch. 14. A BE, un RJ explique qu'un accord a été trouvé entre le SEM et la protection juridique : lorsqu'il existe parmi les moyens de preuve des jugements très longs, en turc notamment, les RJ demandent au ou à la requérant-e d'indiquer les passages pertinents dans les jugements et ces passages sont traduits lors de l'audition par l'interprète présent-e. Cependant, ce n'est pas possible lorsque le ou la requérant-e n'est pas lettré-e. Au moment des entretiens en phase 2 de l'évaluation, les RJ de BE ont précisé qu'un projet de formulaire pour la transmission des moyens de preuve dans les cas turcs était à l'étude par le SEM.

¹²⁰ Cf. Chapitre IV, ch. 12.

s'il ne serait pas opportun, en considérant le caractère accéléré de la procédure, d'octroyer un droit de consulter les pièces du dossier sans restriction aux RJ (à savoir, même si l'instruction est toujours en cours). En effet, les délais très courts et les changements de mains inévitables en procédure accélérée¹²¹ plaident pour une extension du droit de consultation des pièces du dossier pour les RJ en procédure accélérée¹²².

S'agissant des **moyens de preuve**, le CSDH considère que la Charte complémentaire en WCH constitue une *lex specialis* vis-à-vis de la pratique du SEM dans les autres régions. Le CSDH estime qu'il est capital que la règle des 10 jours avant l'audition n'empêche pas l'examen de moyens de preuve pertinents au risque de constituer une violation du droit d'être entendu du ou de la requérant-e par le SEM. Le CSDH exprime par ailleurs son inquiétude quant aux conditions plus strictes qui entourent dans la région WCH l'organisation des moyens de preuve vis-à-vis des autres régions. Ces exigences plus strictes ont un impact important sur les ressources du conseil en WCH. Le CSDH ne s'explique pas pourquoi les exigences du SEM diffèrent d'une région à l'autre. Toutefois, il est primordial aux yeux du CSDH que la préparation du/de la requérant-e à l'audition soit d'une durée suffisamment longue et qu'elle ait lieu suffisamment en amont¹²³ (sans délai strict néanmoins) afin de permettre au/à la RJ et au/à la requérant-e de discuter ensemble des moyens de preuve et de leur pertinence. La pratique en WCH visant à ce que le SEM informe rapidement à l'issue de l'entretien Dublin le/la RJ de la suite de la procédure, en vue d'une préparation à l'audition sur les motifs d'asile avant le transfert, constitue une bonne pratique du SEM selon le CSDH. Un changement de mains, en dépit du fait qu'ils soient très fréquents entre l'entretien Dublin et le début de la procédure nationale¹²⁴, devrait en principe être évité.

De manière générale, une **communication le plus tôt possible** du passage en procédure nationale par le SEM au/à la RJ permet(trait) une meilleure préparation du/de la requérante d'asile. Un versement en amont de l'audition des moyens de preuve a(urait) des effets bénéfiques tant pour la protection juridique que pour le SEM.

Enfin, il convient de mentionner que l'audition est d'une importance capitale, dans le cadre de la procédure d'administration des preuves en matière d'asile, pour établir les faits juridiquement pertinents. Une caractéristique particulière de la procédure d'asile est la nécessité pour le SEM de faire appel à des interprètes. Bien que l'article 29 al. 3 LAsi prévoie que les requérant-e-s d'asile peuvent être accompagné-e-s par un-e interprète de leur choix et à leurs frais, cela n'est généralement pas possible pour les requérant-e-s d'asile pour des raisons financières. Cela signifie que ni le/la chargé-e d'audition, ni le/la requérant-e d'asile, ni son/sa représentant-e légal-e ne peuvent vérifier l'exactitude de la traduction. Bien que les procès-verbaux soient retraduits à la fin de l'audience, l'interprétariat peut également être à cette occasion une source d'erreur.

Dans le cadre de la procédure accélérée, il est encore plus difficile pour les requérant-e-s d'asile concerné-e-s et leurs RJ que dans l'ancienne procédure ou dans la procédure étendue de pouvoir corriger et réfuter ultérieurement les éventuelles erreurs de traduction. Dès lors, du point de vue de l'égalité des armes entre les autorités et les RJ et afin de compenser les délais de recours très

¹²¹ Cf. Chapitre IV, ch. 9.

¹²² Aussi en procédure étendue, pour d'autres raisons, cf. Chapitre IV, ch. 12.

¹²³ En WCH, la modification de la pratique s'agissant du transfert des requérant-e-s vers Vallorbe et Giffers a très probablement amélioré ce point.

¹²⁴ Cf. Chapitre IV, ch. 9.

courts, il convient d'examiner si le SEM ne devrait pas systématiquement décider un **enregistrement audio (au moins) des auditions**¹²⁵. Nous estimons toutefois qu'il ne serait pas judicieux de permettre au/à la RJ d'enregistrer lui/elle-même l'audition dans le but de conserver les preuves. Il s'agirait plutôt de remettre au/à la RJ ou au TAF le fichier audio, sur demande du/de la RJ ou du/de la requérant-e d'asile en cas d'indices d'une traduction erronée, afin de prendre position sur le projet de décision ou dans le cadre de la procédure de recours. Il faudrait appliquer aux fichiers audio les mêmes normes élevées de sécurité et d'archivage qu'au dossier d'asile électronique. Un enregistrement pourrait également contribuer à améliorer la qualité des auditions, dans la mesure où il pourrait être utilisé pour les contrôles de qualité et la formation interne.

L'enregistrement de l'audition dans le cadre de la procédure d'asile est une pratique courante dans plusieurs États européens¹²⁶. Dans sa proposition de 2016 de règlement sur la procédure d'asile, la Commission de l'UE suggère : « L'entretien individuel est enregistré par des moyens audio ou audiovisuels. Le demandeur est informé au préalable de cet enregistrement »¹²⁷. En Suisse néanmoins, les spécificités du système national d'asile et l'absence actuelle de base légale, exigeraient une réflexion et des aménagements préalables du cadre juridique.

Il est recommandé aux prestataires :

- de commencer le plus tôt possible la préparation de l'audition sur les motifs d'asile. La pratique dans la région TZCH visant à organiser un « debriefing » à la fin de l'entretien Dublin avec le/la requérant-e s'agissant des moyens de preuve lorsqu'il/elle estime que le cas sera traité en procédure nationale constitue une bonne pratique à cet égard ;
- de veiller à discuter avec le/la requérant-e de tous les moyens de preuve avant l'audition sur les motifs d'asile ;
- de veiller à communiquer au SEM le plus tôt possible les indices de persécutions liées au genre ;
- de se coordonner entre eux (coordination interrégionale) s'agissant des pratiques de la protection juridique en matière de préparation des moyens de preuve.

Il est recommandé au SEM :

- de communiquer au/à la RJ le plus rapidement possible le passage en procédure nationale afin de permettre à la représentation juridique de préparer le/la requérant-e à l'audition sur les motifs d'asile le plus en amont possible (s'agissant notamment de l'organisation et du versement des moyens de preuve) ;

¹²⁵ Ceci correspond à une recommandation de longue date de l'UNHCR.

¹²⁶ Jasmine Caye, dans son blog pour Le Temps, post du 4 octobre 2019, « Plusieurs Etats européens procèdent déjà à l'enregistrement audio des auditions d'asile. Pourquoi pas la Suisse? », <https://blogs.letemps.ch/jasmine-caye/2019/10/04/plusieurs-etats-europeens-procedent-deja-a-lenregistrement-audio-des-auditions-dasile-pourquoi-pas-la-suisse> et du 8 avril 2020, « Enregistrement audio des auditions d'asile, le SEM considère la chose », <https://blogs.letemps.ch/jasmine-caye/2020/04/08/enregistrement-audio-des-auditions-dasile-le-sem-considere-la-chose> (dernier accès le 8 mars 2021), qui relèvent que l'enregistrement audio est déjà la règle en France, en Angleterre, en Allemagne, en Finlande, en Suède, en Pologne, en Slovaquie et à Malte.

¹²⁷ Art. 13 al. 2 de la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/EU; COM (2016) 467 final, 13 juillet 2016.

- de mettre sa pratique dans toutes les régions d'asile en conformité avec l'article 27 al. 3 PA s'agissant des demandes de consultation des pièces du dossier versés par le/la requérant-e d'asile ;
- de donner accès au/à la RJ au procès-verbal de l'audition sur les motifs d'asile dès que l'instruction est terminée (soit après l'audition sur les motifs d'asile en l'absence d'une attribution en procédure étendue) ;
- en cas d'audition complémentaire, de donner accès au/à la RJ au moins 30 minutes avant au procès-verbal de la première audition sur les motifs d'asile ;
- d'examiner l'opportunité de donner accès au/à la RJ à tout moment de la procédure aux pièces du dossier ;
- d'harmoniser la pratique du SEM dans toutes les régions d'asile s'agissant des exigences quant au versement des moyens de preuve ;
- d'examiner la possibilité d'introduire (sur une base légale à créer à cet effet) un système d'enregistrement audio des auditions dans le but de conserver les preuves et, si nécessaire, à des fins de formation continue et de contrôle-qualité, ainsi qu'examiner si un enregistrement audiovisuel serait préférable.

7.2. Der Entscheid für oder gegen eine Beschwerde (Aussichtslosigkeit)

Untersuchungsergebnisse

Beim Entscheid für oder gegen eine Beschwerde wird in allen Regionen das **Vier-Augen-Prinzip** praktiziert. Alle der befragten RV sagten übereinstimmend, dass sie bei Erhalt des Entscheidentwurfs diesen auf seine formelle und materielle Richtigkeit überprüfen und bei der Beurteilung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit grundsätzlich auf die einschlägige Gerichtspraxis abstellen würden. Für den Entscheid, ob eine Beschwerde geführt werden soll oder nicht, würden sie zudem jeweils eine erfahrene RV¹²⁸ beiziehen. In der konkreten Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips liessen sich kleine regionale Unterschiede feststellen: In der Region OCH und NWCH füllt die fallführende RV bei Erhalt des Entscheidentwurfs ein Chancenbeurteilungsf formular aus¹²⁹, welches von der Teamleitung unter Hinzuziehung der Akten überprüft wird. Wenn die Teamleitung nicht derselben Meinung ist wie die fallführende RV, findet zwischen der Teamleitung und der RV ein Gespräch statt. In der Region BE, ZH, WCH sowie TZCH tauschen sich die fallführende RV mit der FV in der Regel persönlich über die Prozesschancen aus.¹³⁰ In allen Regionen scheint der Entscheid für oder gegen eine Beschwerde in der Regel bei der fallführenden RV zu liegen.¹³¹

¹²⁸ Die erfahrene RV kann je nach Region die Teamleitung oder die FV sein.

¹²⁹ Bei Dublin-Fällen wird das Chancenbeurteilungsf formular erstmals nach dem Dublin-Gespräch ausgefüllt und bei Erhalt des Entscheids überprüft (insbes. auch hinsichtlich der Einhaltung der Fristen).

¹³⁰ Hierbei kann es sich je nach Komplexität des Falles um ein kurzes Gespräch mit der erfahrenen RV vor Ort handeln oder es wird ein Gespräch disponiert, wenn eine «zweite Meinung» vom FV nötig ist (vgl. hierzu auch Kapitel IV, Ziff. 11).

¹³¹ In der Phase 1 berichteten einige RV der NWCH, dass der Entscheid für oder gegen eine Beschwerde letztlich bei der Teamleitung liege. Andere RV der NWCH sagten hingegen, dass der Entscheid bei ihnen liege.

Ob das **Kriterium der Aussichtslosigkeit** angemessen angewandt wird, konnte das SKMR in der ersten Evaluationsphase nicht abschliessend beurteilen.¹³² Mit den Untersuchungsergebnissen der Phase 2 lassen sich nun gewisse Aussagen zur Anwendung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit machen. Das SKMR hat im Rahmen der Interviews der Phase 2 die RV näher zur Anwendung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit befragt, die ihm vom BVGer erstellte Statistik «Erledigungen in beschleunigten Asylverfahren am BVGer»¹³³ analysiert sowie eine Statistik vom SEM erhalten, welche die materiellen Entscheide des SEM im beschleunigten Verfahren den Beschwerden zugewiesener RV gegenüberstellt (zu beachten ist, dass sich die Statistik des BVGer mit derjenigen des SEM aufgrund der unterschiedlichen Zählweisen grundsätzlich nicht direkt miteinander vergleichen lassen). Die in der Phase 2 zusätzlich untersuchten Dossiers lassen sich bezüglich der «richtigen» Anwendung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit nur bedingt heranziehen, da es sich ausschliesslich um Dossiers mit Rechtsschriften der zugewiesenen RV handelte.¹³⁴

Wie bereits in den Interviews der Phase 1 wiesen die RV (in allen Regionen) auch in der Phase 2 darauf hin, dass sie sich nicht erst bei Erhalt des Entscheidentwurfs mit den Prozesschancen auseinandersetzen würden; vielmehr würden sie sich fortlaufend mit dem möglichen Ausgang des Asylverfahrens beschäftigen und spätestens nach der Anhörung beginnen, Recherchen zu tätigen oder diese bei der Länderanalyse und/oder dem Rechtsdienst in Auftrag zu geben, so dass sie bei Erhalt des Entscheidentwurfs vorbereitet seien. Viele der befragten RV wiesen zudem darauf hin, dass sie auch bei Zweifeln, ob das BVGer eine Beschwerde als aussichtslos qualifizieren würde, der asylsuchenden Person eine Beschwerde anbieten würden («**in dubio für Beschwerde**»). Letztlich sei bei der Beurteilung der Prozesschancen massgeblich, ob das SEM den Sachverhalt richtig und vollständig festgestellt habe und ob es mit dem Entscheid kein Bundesrecht verletze, so die meisten der befragten RV. Nur wenn sie von davon überzeugt seien, dass der Entscheid formell und materiell korrekt sei, würden sie auf eine Beschwerde verzichten. Die RV erwähnten weiter, dass sie im Rahmen der Chancenbeurteilung immer auch überprüfen würden, ob die Anwendung der geltenden Rechtspraxis im Einzelfall zu einem stossenden Ergebnis führen könnte; man würde zwar auf die geltende Rechtsprechung abstellen, hierbei aber keinen vorauseilenden Gehorsam leisten. Im Zusammenhang mit der angemessenen Anwendung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit waren die Aussagen der RV, die zuvor auf einer kantonalen RBS tätig waren, interessant. Sie wiesen darauf hin, dass sie im Umfeld der kantonalen RBS wegen der damals begrenzteren Ressourcen bei Beschwerden strenger hätten sein müssen und sie Zeit gebraucht hätten, umzustellen. Ihnen sei bewusst, dass der Massstab im beschleunigten Verfahren tiefer angesetzt werden müsse als noch im altrechtlichen Verfahren. Gleichzeitig erachten die meisten der befragten RV (aus allen Regionen) die Empfehlung des UNHCR, wonach die RV nur dann auf eine Beschwerde verzichten sollte, wenn diese geradezu mutwillig wäre oder sachfremden Zwecken dienen würde¹³⁵, als zu eng (gewisse RV bezeichneten die Empfehlung des UNHCR gar als weltfremd und nicht vereinbar mit der Arbeitsrealität). In allen Regionen äusserten die RV sodann den

¹³² Die Dossieranalyse zeigte damals, dass in gewissen Fällen, in denen das Mandat von der zugewiesenen RV niedergelegt und in denen von einer gewillkürten RV eine Beschwerde erhoben wurde, das BVGer die Beschwerde als nicht aussichtslos erachtete. Ob es sich hierbei um Einzelfälle handelte oder ob bei der Anwendung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit Schwierigkeiten beziehungsweise regionenspezifische Unterschiede bestanden, konnte zum damaligen Zeitpunkt anhand der Interviews und des untersuchten Dossiersamples nicht beurteilt werden (dafür war das Dossiersample zu klein).

¹³³ Vgl. Kapitel II, Ziff. 5 und Anhang 3.

¹³⁴ Hierzu wäre ein breiteres Dossiersample, insbesondere auch Dossiers mit Laienbeschwerden und Beschwerden von gewillkürten RV sowie Dossiers ohne Beschwerden notwendig gewesen. Eine gewisse Anzahl solcher Dossier waren bei der Entscheidqualität vorhanden, aber nicht genug auf die Regionen gleichmässig verteilte Dossiers.

¹³⁵ Vgl. UNHCR-Empfehlungen zur Beratung und Rechtsvertretung im neuen Schweizer Asylverfahren, März 2019, S. 30.

Wunsch, zu erfahren, in welchen Fällen eine nicht durch die zugewiesene RV erhobene Beschwerde vom BVGer als nicht aussichtslos bezeichnet wurde.¹³⁶

Neben diesen regionenübergreifend übereinstimmenden Aussagen zeigten die Interviews auch gewisse regionenspezifische Unterschiede. Während in den Regionen WCH, BE, TZCH und ZH das Thema Ressourcen nicht mit der Beschwerdeerhebung in Verbindung gebracht wurde, erwähnten mehrere RV in der Region OCH und vereinzelt in der Region NWCH, dass bei der Abwägung, ob eine Beschwerde angeboten wird oder nicht, auch ressourcentechnische Überlegungen gemacht werden müssten. In eine andere Richtung schienen die Überlegungen der RV in der Region TZCH zu gehen; sie erwähnten, dass sie, wenn die asylsuchende Person auf eine (ihrer Meinung nach) aussichtslose Beschwerde bestehe, sie eine Beschwerde machen würden. In der WCH berichteten sodann mehrere RV, dass sie das Kriterium nicht eng auslegen würden, auch wenn gemäss Rechtsprechung des BVGer wenig Aussicht auf Erfolg bestehe, aber ein Bericht einer Organisation (OSAR, Amnesty, etc.), die Rechtsprechung eines europäischen oder internationalen Gerichts der Rechtsprechung des BVGer widerspreche und für die Einlegung eines Rechtsmittels spreche. In den Regionen BE und ZH scheint für die befragten RV dahingegen die Rechtsprechung des BVGer ein wichtiges Kriterium für das Anbieten einer Beschwerde zu sein, wobei von den befragten RV die Ressourcen nie als Argument für oder gegen eine Beschwerde erwähnt wurden. Aus den Aussagen muss geschlossen werden, dass die Regionen das Kriterium der Aussichtslosigkeit unterschiedlich auslegen.

Die nachfolgende Tabelle basiert auf einer Auswertung des ZEMIS und stellt die Anzahl der materiellen Entscheide im beschleunigten Verfahren (Ablehnungen mit oder ohne v.A.) dem Total der Beschwerden pro Region und der Anzahl der Beschwerden durch die zugewiesene RV im Zeitraum vom 1. März 2019 bis 31. Dezember 2021 einander gegenüber.

¹³⁶ Anhand der Datenbank lässt sich das nicht eruieren, weil die Asylregionen in den Urteilen des BVGer nicht immer ersichtlich sind.

Übersicht 1 gemäss Statistik des SEM¹³⁷ (Zählweise nach Personen¹³⁸)

Vom SEM im Zeitraum vom 01.03.2019-31.12.2020 erledigte Gesuche (Anzahl Personen) im beschleunigten Verfahren (einschliesslich 66 Erledigungen «Verfahren ohne Phase»¹³⁹) mit materiell ablehnenden Entscheiden (ablehnender Entscheid, mit oder ohne v.A.)								
Region	Stand ZEMIS: 28.02.2021		davon Beschwerden der zugewiesenen RV					
	materielle, ablehnende Entscheide im beschleunigten Verfahren (einschliesslich 66 Fälle «Verfahren ohne Phase»)	davon Beschwerden	laut Liste BVGer (Stand: 24.06.2021, Zuordnung zu ZEMIS-Daten durch SEM)		abweichende Angaben der jeweiligen LE Rechtsschutz, (Stand: 24.06.2021)			
	Anzahl	in % der SEM-Entscheide	in % der Beschwerden	Anzahl	in % der SEM-Entscheide	in % der Beschwerden		
1 WCH	718	337	191	27%	57%	188	26%	56%
2 BE	338	100	20	6%	20%	22	7%	22%
3 NWCH	529	180	68	13%	38%			
4 TZCH	422	140	79	19%	56%	84	20%	60%
5 ZH	535	181	58	11%	32%	66	12%	36%
6 OCH	394	88	20	5%	23%	26	7%	30%

Die Auswertung zeigt in Übereinstimmung mit den Interviews, dass die zugewiesene RV in der Region WCH nicht nur in absoluten Zahlen am meisten Beschwerden erhebt (siehe Kapitel II, Ziff. 5), sondern auch im Verhältnis zu den beschwerdefähigen Entscheiden nach Statistik des SEM die grosszügigste Beschwerdepraxis verfolgt. Im Verhältnis zu den beschwerdefähigen Verfügungen scheint auch die Region TZCH eine ebenfalls sehr grosszügige Beschwerdepraxis zu haben (je nach Statistik sogar die höchste), wobei die Anzahl Beschwerden bei einer Zählweise nach Fallzahlen wiederum niedriger zu sein scheint (bei einer Zählweise nach Fallzahlen weisen die Regionen WCH und NWCH eine höhere Anzahl Beschwerden als die Region TZCH aus¹⁴⁰). Im mittleren Bereich scheinen sich die Anzahl der Beschwerden der Regionen NWCH und ZH zu bewegen. Zu beachten ist allerdings, dass bei einer Zählweise nach Fallzahlen es in der Region ZH deutlich weniger Beschwerden als in der Region NWCH zu geben scheint (siehe Kapitel II, Ziff. 5)¹⁴¹. In der

¹³⁷ Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die in Kapitel II, Ziff. 4 abgebildeten SEM-Statistiken betreffend die Beschwerdequote nicht nach RV unterscheiden und alle Entscheide ausser NEE Dublin erfassen. D.h. aus den Statistiken in Kapitel II, Ziff. 4 geht «nur» hervor, wie viele Beschwerden insgesamt erhoben wurden, aber nicht von wem (zugewiesene RV, gewillkürte RV oder asylsuchende Person selber). In der obigen Übersicht werden dahingegen nur die Beschwerden gegen ablehnende materielle Entscheide der zugewiesenen RV berücksichtigt. Ferner berücksichtigt die Statistik in Kapitel 2, Ziff. 4 auch Entscheide im Sinne von Art. 31a Abs. 3 und Art. 31a Abs. 1 lit. a, c-e AsylG. In der obigen Übersicht werden dahingegen «nur» materiell ablehnende Entscheide (Ablehnungen mit oder ohne v.A.) berücksichtigt. Aus genannten Gründen können die Zahlen in Übersicht 1 von den Zahlen in Kapitel 2, Ziff. 4 abweichen.

¹³⁸ Die Zählweise nach Personen zählt alle von einem Entscheid erfassten Personen einzeln.

¹³⁹ U.a. derivative Gesuche, Geburten in der Schweiz, Flughafenverfahren.

¹⁴⁰ Gemäss BVGer Statistik wurden in der Region TZCH 56, in der Region NWCH 62 und der Region WCH 133 Beschwerden erhoben (vgl. Kapitel II, Ziff. 5), wobei in diesem Zusammenhang der Hinweis in der Fn 142 zu beachten ist.

¹⁴¹ Gemäss BVGer Statistik wurden in der Region ZH 32 Beschwerden erhoben (vgl. Kapitel II, Ziff. 5), wobei in diesem Zusammenhang der Hinweis in der Fn 142 zu beachten ist.

Region BE und OCH scheint dahingegen eine eher zurückhaltende Beschwerdepraxis zu bestehen; dies bestätigen sowohl die Anzahl der Beschwerden (siehe Kapitel II, Ziff. 5) als auch die Anzahl der Beschwerden im Verhältnis zu den beschwerdefähigen Entscheidungen (sowohl gemäss Statistik SEM und Statistik der LE).

Die nachfolgende Tabelle fasst die Statistiken in Kapitel II, Ziff. 5 in Bezug auf die Aussichtslosigkeit regionenspezifisch zusammen. Die Tabelle stellt das Total der Beschwerden pro Region der Anzahl der Beschwerden durch die nicht zugewiesene RV (Laienbeschwerden und Beschwerden gewillkürte RV) einander gegenüber und zeigt, wie viele der Beschwerden durch die nicht zugewiesenen RV (in absoluten Zahlen und in Prozent) vom BVGer im Zeitraum vom 1. März 2019 bis 31. Dezember 2020 als nicht aussichtslos erachtet wurden (d.h. alle ausser die offensichtlich unbegründeten und unzulässigen Beschwerden).¹⁴²

Übersicht 2 gemäss Statistiken des BVGer¹⁴³ (Zählweise nach Fallzahlen¹⁴⁴)

Region	Beschwerden gegen materielle, ablehnende Entscheide	Anzahl Beschwerde durch nicht zugewiesene RV (Laienbeschwerden oder Beschwerden durch die gewillkürte RV)	davon erfolgreiche und nicht aussichtslose	in % der Beschwerden durch die nicht zugewiesene RV
1 WCH	220	87	21	24%
2 BE	65	47	12	26%
3 NWCH	127	65	28	43%
4 TZCH	104	48	14	29%
5 ZH	96	64	21	33%
6 OCH	49	33	8	24%

Die Auswertung zeigt, dass eine nicht unbeachtliche Anzahl der Beschwerden von der nicht zugewiesenen RV vom BVGer als nicht aussichtslos erachtet wurde und dass gewisse regionenspezifische Unterschiede bestehen. Am häufigsten wurden Beschwerden von nicht zugewiesenen RV in der NWCH gutgeheissen oder als nicht aussichtslos erachtet, gefolgt von ZH und TZCH. In all diesen Regionen wurden Beschwerden der nicht zugewiesenen RV in rund einem Drittel der Fälle vom BVGer als nicht aussichtslos erachtet, während in der Region WCH, BE und OCH der Anteil der Beschwerden von nicht der zugewiesenen RV, welche erfolgreich oder nicht aussichtslos sind, weniger als einen Drittel beträgt.

¹⁴² Es ist darauf hinzuweisen, dass die Statistik des BVGer nur Beschwerdeverfahren gegen ablehnende materielle Entscheide (Ablehnungen mit oder ohne v.A. berücksichtigt), welche im Zeitraum vom 1. März 2019 bis 31. Dezember 2020 erledigt wurden; die Zahlen können daher von den Statistiken des SEM und der LE abweichen, weil diese alle bis 31.12.2020 erhobenen, aber nicht notwendigerweise bis 31.12.2020 erledigte Beschwerden berücksichtigen.

¹⁴³ Vgl. Kapitel II, Ziff. 5 und Anhang 3.

¹⁴⁴ Die zählweise nach Fallzahlen erfasst die gegen einen Entscheid erhobene Beschwerde (Fall) und nicht sämtliche vom Entscheid betroffenen Personen einzeln.

Würdigung der Untersuchungsergebnisse

Im Allgemeinen deuten aus Sicht des SKMR die Statistiken darauf hin, (1) dass die Regionen das Kriterium der Aussichtslosigkeit unterschiedlich auslegen, (2) eine nicht unbeachtliche Anzahl von Beschwerden von gewillkürten RV oder der asylsuchenden Personen vom BVGer als nicht aussichtslos betrachtet wurden, und (3) der Massstab bei der Auslegung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit von den mit dem Rechtsschutz betrauten LE (mit Ausnahme der WCH) eher hoch angesetzt zu werden scheint.¹⁴⁵ Dass die Einschätzung der Aussichtslosigkeit aufgrund der nicht immer einheitlichen Praxis des BVGer schwierig ist, stellt das SKMR nicht in Abrede.¹⁴⁶ Auch ist dem SKMR bewusst, dass nicht nur die Einschätzung der zugewiesenen RV bezüglich einer mutmasslichen Aussichtslosigkeit der Beschwerde das weitere Vertretungsverhältnis bestimmt, sondern es in der Praxis immer wieder vorkommt, dass die asylsuchende Person auf die Beschwerde durch die zugewiesene RV verzichtet (bspw. weil sie eine gewillkürte RV beauftragt). Zudem führt die unterschiedliche Methode zur Erfassung der Anzahl Beschwerden durch das Bundesverwaltungsgericht und das SEM (Zählweise nach Personen vs. Fallzahlen) zu einer gewissen Unschärfe der Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Zahlen. Diese Aspekte vermögen aus Sicht des SKMR aber die erwähnten unterschiedlichen Ausprägungen der Anwendung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit in den Regionen nicht hinreichend zu erklären.

Was als angemessene Anwendung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit zu beurteilen ist, lässt sich nur schwer allgemeingültig definieren.

Gemäss Art. 102h Abs. 4 AsylG «[endet das Mandat] der Rechtsvertretung [...] mit der Mitteilung der zugewiesene Rechtsvertreterinnen oder des zugewiesenen Rechtsvertreters an die asylsuchende Person, sie oder er sei wegen Aussichtslosigkeit **nicht gewillt**, eine Beschwerde einzureichen. [...]»; auf Französisch: «La représentation juridique prend fin lorsque le représentant juridique désigné communique au requérant qu'il n'est pas disposé à déposer un recours parce que celui-ci serait voué à l'échec. [...]»; auf Italienisch: «La rappresentanza legale cessa nel momento in cui il rappresentante legale designato comunica al richiedente l'asilo di non voler interporre ricorso, in quanto esso non avrebbe alcuna probabilità di successo. [...]». Die Einschätzung der zugewiesenen RV bezüglich einer mutmasslichen Aussichtslosigkeit der Beschwerde bestimmt somit in der Regel das weitere Vertretungsverhältnis. Das Gesetz lässt eine einseitige Niederlegung des Mandats der zugewiesenen RV explizit zu, wenn die zugewiesene RV der Ansicht ist, dass eine Beschwerde aussichtslos wäre.

Erste Leitlinien zur angemessenen Auslegung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit stellten Walter Kälin und Nula Frei auf. Sie wiesen in ihrem Gutachten zum Rechtscharakter der RV im Testbetrieb vom 15. Januar 2015 darauf hin, dass die „Aussichtslosigkeit“ i.S.v. Art. 102h Abs. 4 AsylG (damals Art. 25 Abs. 4 TestV) so verstanden werden sollte, dass eine Beschwerdeerhebung nur dann als aussichtslos zu erachten sei, wenn sie als geradezu mutwillige Anrufung des Gerichts anzusehen

¹⁴⁵ Ähnliche Schlussfolgerungen zog auch der Bericht des Bündnisses unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich (vgl. Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich, Zur Neustrukturierung des Asylbereichs Bilanz zu einem Jahr der Umsetzung Analyse des Bündnisses unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich [Untersuchungszeitraum: 01.03.2019 – 29.02.2020]).

¹⁴⁶ Vgl. hierzu bspw. BGer Urteil 2T_1/2009 vom 29. September 2009.

wäre¹⁴⁷; der Massstab sei deshalb tiefer als derjenige i.S.v. Art. 29 Abs. 3 BV (d.h. die Erfolgsaussichten beträchtlich geringer erscheinen als das Risiko einer Niederlage und folglich kaum mehr als ernsthaft bezeichnet werden könnten¹⁴⁸).¹⁴⁹ Diesen Ansatz hat das UNHCR in seinen Empfehlungen übernommen.¹⁵⁰ Sowohl das Gutachten Kälin/Frei und das UNHCR sprechen sich dafür aus, dass die zugewiesene RV nur dann auf eine Beschwerde verzichten sollte, wenn die asylsuchende Person damit sachfremde Ziele verfolgen würde, wie beispielsweise die Verlängerung des Aufenthalts in der Schweiz.¹⁵¹ Nicht ausschlaggebend für die Frage der Beschwerdeerhebung dürfe hingegen der Umstand sein, dass sich die Pauschale pro asylsuchende Person nicht erhöhe, obwohl der Arbeitsaufwand im Falle einer Beschwerdeerhebung beträchtlich steige. Für das SKMR ist nachvollziehbar, weshalb bei der aktuellen Ausgestaltung des Rechtsschutzes und insbesondere dessen Finanzierung die Umsetzung des Ansatzes Kälin/Frei resp. des UNHCR nur schwer realisierbar ist. Zu bedenken ist ausserdem, dass mutwillig heisst, einen Standpunkt wider besseres Wissen und gegen Treu und Glauben zu behaupten. Eine subjektiv gut begründbare, aber objektiv völlig aussichtslose Beschwerde zu erheben, mag zwar unvernünftig sein, ist damit aber noch nicht unbedingt mutwillig. Das von Kälin/Frei und dem UNHCR postulierte Kriterium würde von der RV verlangen, nicht nur bei intakten Chancen, sondern auch dann eine Beschwerde zu erheben, wenn dies eigentlich unvernünftig ist. Dies scheint das Mandat der RV zu überdehnen. Was aus Sicht des SKMR aber keinen Einfluss auf das Erheben einer Beschwerde haben darf, sind die Ressourcen. Wie bereits in der ersten Evaluationsphase empfohlen, sollte aus Sicht des SKMR die fallführende RV in Bezug auf die Erhebung einer Beschwerde i.d.R. nur dann die ausdrückliche Zustimmung der FV einholen müssen, wenn sie auf eine Beschwerde verzichten, aber nicht, wenn sie eine Beschwerde erheben will. Gerade deshalb ist es aus Sicht des SKMR wichtig, dass primär die fallführende RV entscheidet, ob eine Beschwerde angeboten werden soll oder nicht. Die fallführende RV muss sich nicht direkt mit ressourcentechnischen und finanziellen Fragen befassen, sondern fokussiert auf Fallarbeit und ist daher weniger anfällig, falschen Anreizen ausgesetzt zu sein als der Vorgesetzte, der bei seinen Entscheidungen finanzielle Aspekte, Personalressourcen usw. miteinbeziehen muss.

Das SKMR kommt ferner zum Schluss, dass das Gesetz durch die verwendeten Begriffe («nicht gewillt») der RV einen Handlungsspielraum bzw. «**marge de manœuvre**»¹⁵² lässt (da es sich um eine Prognose handelt, ist ein Spielraum unvermeidlich) zwischen den Interessen der asylsuchenden Person im Einzelfall und den Erfolgsaussichten einer Beschwerde (nach objektiven Kriterien)

¹⁴⁷ Gemeint sind damit insbesondere als missbräuchlich/querulatorisch einzustufende Beschwerden, womit gegen die anwaltlichen Sorgfaltspflichten in Art. 12 lit. a BGFA verstossen wird, was für eingetragene Anwältinnen und Anwälte sogar disziplinarische Folgen haben kann.

¹⁴⁸ «[...] Prozessbegehren [sind als aussichtslos] anzusehen, [wenn] die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahren und [...] deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden können. Dagegen gilt ein Begehren nicht als aussichtslos, wenn sich Gewinnaussichten und Verlustgefahren ungefähr die Waage halten oder jene nur wenig geringer sind als diese. Massgebend ist, ob eine Partei, die über die nötigen finanziellen Mittel verfügt, sich bei vernünftiger Überlegung zu einem Prozess entschliessen würde; eine Partei soll einen Prozess, den sie auf eigene Rechnung und Gefahr nicht führen würde, nicht deshalb anstrengen können, weil er sie nichts kostet» (BGE 122 I 267 E. 2b mit Hinweisen).

¹⁴⁹ Vgl. Kälin Walter/Frei Nula, Gutachten zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung in der Testphase, 15. Januar 2015, Bern, S. 32.

¹⁵⁰ Vgl. UNHCR-Empfehlungen zur Beratung und Rechtsvertretung im neuen Schweizer Asylverfahren, März 2019, S. 30.

¹⁵¹ Gemäss Kälin/Frei sei die RV nicht gehalten, dies zu unterstützen, da es nicht ihr Auftrag sei, der Person einen möglichst langen Aufenthalt in der Schweiz zu ermöglichen.

¹⁵² Vgl. aber auch die Botschaft: «Zwischen dem Leistungserbringer und dem BFM soll ein regelmässiger Informationsaustausch stattfinden. Dazu gehören insbesondere die Qualitätssicherung und Koordinationsfragen. Im Rahmen der Qualitätskontrolle ist dafür zu sorgen, dass sich die Rechtsvertretung im Beschwerdeverfahren auf Fälle beschränkt, die nicht von Anfang an aussichtslos sind.» (BBl 2014 7991 8064).

abzuwägen. So kann die RV in Fällen, die ihrer Meinung nach im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des BVGer zum Scheitern verurteilt sind, auch der Ansicht sein, dass es im Interesse der asylsuchenden Person ist, das Mandat nicht zu beenden und trotzdem eine Beschwerde einzulegen (bspw. weil sie in einem konkreten Fall eine Überprüfung der Praxis des BVGer anstrebt), wobei sie aber dazu verpflichtet ist, die asylsuchende Person über das mögliche Kostenrisiko aufzuklären¹⁵³. Nach Ansicht des SKMR ist ein solches Vorgehen gesetzeskonform. Es obliegt letztlich der RV, die Erfolgsaussichten der Beschwerde vor dem BVGer und die Folgen der Beendigung oder Beibehaltung des Mandats abzuwägen (Art. 102*h* Abs. 4 AsylG ist insofern eine «Kann-Bestimmung»¹⁵⁴).

Ob es darüber hinaus legitim ist, wenn die zugewiesene RV statt in ihrem Namen eine Beschwerde einzureichen, der asylsuchenden Person beim Abfassen einer Laienbeschwerde behilflich ist, ist diskutabel. Gemäss der Rechtsprechung des BVGer ist die zugewiesene RV nach Erhalt eines ablehnenden Asylentscheids hinsichtlich der Erhebung einer Beschwerde zu einem raschen und klaren Positionsbezug verpflichtet.¹⁵⁵ Im Lichte dieser Rechtsprechung erscheint es fraglich, wenn die zugewiesene RV zwar darauf verzichtet, für die asylsuchende Person eine Beschwerde einzureichen, ihr jedoch eine Beschwerdeschrift verfasst, welche die asylsuchenden Person in eigenem Namen als Laienbeschwerde einreicht.¹⁵⁶ Hingegen erscheint nach Auffassung des SKMR ein solches Vorgehen im Lichte des Rechts auf wirksame Beschwerde nach Art. 13 i.V.m. 3 EMRK dennoch unter gewissen Umständen als verständlich. Dies insbesondere, wenn der Zugang zu einer gewillkürten RV nicht hinreichend gewährleistet ist (bspw. weil sich die asylsuchende Person in einem räumlich sehr abgelegenen BAZ befindet [vgl. bspw. Kapitel III, Ziff. 8]) oder es ihr aufgrund ihrer persönlichen Umstände nicht möglich ist, eine gewillkürte RV aufzusuchen oder eine Beschwerde zu erheben (bspw. weil sie aus gesundheitlichen Gründen, oder weil sie Analphabetin ist, dazu nicht in der Lage ist).

Wie bereits erwähnt, zeigen die Untersuchungsergebnisse (Interviews und Statistiken) nun aber, dass die LE in den Regionen das Kriterium der Aussichtslosigkeit sehr unterschiedlich auslegen, was wohl auch mit dem Rollenverständnis der RV zu tun hat (vgl. vorstehende Ziff. 5). Das SKMR hält es daher für unerlässlich, dass die LE ihre Praktiken und Auslegungen in diesem Punkt koordinieren, um übermässige Abweichungen zwischen den Asylregionen zu vermeiden. Unter diesem Gesichtspunkt sollte eines der Ziele der Koordination zwischen den LE darin bestehen, sicherzustellen, dass ein gemeinsames Verständnis der Rolle der RV bei der Entscheidung über die Einlegung von Rechtsmitteln besteht. In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert, wenn die LE in einer geeigneten Form - statistisch und einzelfallbezogen - erfahren könnten, wenn eine Laienbeschwerde oder eine durch eine gewillkürte RV erhobene Beschwerde vom BVGer gutgeheissen oder als nicht aussichtslos erachtet wurde. Dies liesse sich aus Datenschutzgründen wohl nur bewerkstelligen, wenn das BVGer die jeweilige Region ausweist und das SEM bei der Erhebung der

¹⁵³ Vgl. hierzu Walter Fehlmann, *Anwaltsrecht*, 2. Aufl., Bern 2017, S. 453 ff.

¹⁵⁴ Von dem scheint auch das BVGer auszugehen: « [...] die Einschätzung der Rechtsvertretung bezüglich der mutmasslichen Aussichtslosigkeit einer Beschwerde [erfolgt] autonom und [ist] abschliessend. Für eine Überprüfung durch das Gericht, ob die zugewiesene Rechtsvertretung die Sache nach objektiven Kriterien zu Recht als aussichtslos beurteilt hat, und damit eine Mandatsniederlegung zu Recht erfolgte, bleibt kein Raum » (BVGer, Urteil D-4880/2014 vom 19. Januar 2015, E. 3.3.4); «Dabei ist die Rechtsvertretung anwaltlichen Grundsätzen verpflichtet, hat also eine echte Chancenberatung zu leisten» (Uebersax Peter/Petry Roswitha/Hruschka Constantin/Frei Nula/Errass Christoph, *Migrationsrecht in a Nutshell*, Zürich/St. Gallen 2021, S. 308-307).

¹⁵⁵ Vgl. BVGer, Urteil D-4880/2014 vom 19. Januar 2015, E. 3.3.3.

¹⁵⁶ So auch das UNHCR (vgl. UNHCR, *Empfehlungen zur Beratung und Rechtsvertretung im neuen Schweizer Asylverfahren*, März 2019, S. 30 f.).

Beschwerdequote nach Regionen zusätzlich eine Differenzierung nach Art der RV (zugewiesene RV, gewillkürte RV und ohne RV) vornimmt.

Schlussfolgerungen:

- Art. 102h Abs. 4 AsylG räumt der RV beim Entscheid für die Beschwerdeerhebung einen Ermessensspielraum ein.
- Fehlende Ressourcen stellen keinen valablen Grund für die Nichteinreichung einer Beschwerde dar.

Den LE wird empfohlen,

- auf eine Beschwerde nur dann zu verzichten, wenn sowohl die fallführende als auch die FV gleichermaßen die Beschwerde als aussichtslos erachten;
- die Koordination über die Auslegung des Kriteriums der Aussichtslosigkeit sicherzustellen.

Dem SEM wird empfohlen,

- die statistische Zählweise nach Personen (statt nach Fallzahlen) zu überprüfen, um eine bessere Vergleichbarkeit mit der Statistik des BVGer zu ermöglichen;
- bei der Erhebung der Beschwerdequote nach Regionen zusätzlich eine Differenzierung nach Art der RV (zugewiesene RV, gewillkürte RV und ohne RV) vorzunehmen.

7.3. Fin du mandat

Constats de l'évaluation

Il n'a été constaté dans aucun des dossiers analysés que le ou la RJ a résilié son mandat à un moment inopportun de la procédure d'asile. Il ressort à cet égard des entretiens avec les RJ et les FV que les RJ ont, de manière générale, une **haute conscience de leur obligation légale d'assurer la représentation juridique** du ou de la requérant-e jusqu'à l'entrée en force de la décision d'asile, tant que le ou la requérant-e n'a pas résilié la procuration en faveur du ou de la RJ attribué-e ou que le/la RJ n'a pas considéré qu'un recours était voué à l'échec. Ainsi, plusieurs RJ de plusieurs régions précisent que, même lorsque la relation est difficile avec un-e requérant-e d'asile (notamment en cas d'agressivité), ils ou elles doivent néanmoins continuer de le ou la représenter juridiquement en procédure d'asile. Il s'agit non seulement d'une obligation légale mais aussi, selon les termes d'un RJ, d'une mesure compensatoire de l'accélération de la procédure¹⁵⁷.

Lorsque le/la RJ a décidé de ne pas introduire de recours contre la décision négative du SEM, la résiliation du mandat intervient dans toutes les régions d'asile dans l'immense majorité des dossiers analysés en phase 1 de l'évaluation **le jour de la notification de la décision** par le SEM. Néanmoins, il convient de signaler quelques rares dossiers, dans lesquels le SEM a rendu une

¹⁵⁷ Lors de la phase 1 de l'évaluation, le CSDH avait relevé avec préoccupation les termes explicites de la procuration dans la région OCH selon lesquels le/la RJ pouvait décider de mettre unilatéralement un terme à son mandat (en-dehors du cas prévu par la loi du recours voué à l'échec) : «Mit der Unterzeichnung nimmt der Vollmachtgeber zudem zur Kenntnis, dass der Vollmachtnehmer berechtigt ist, das Mandatsverhältnis, sollte der Vollmachtgeber aus eigenem Verschulden einen oder mehrere [...] Termine nicht wahrnehmen, einseitig aufzulösen.» Cette précision dans la procuration semblait discutable à la lumière de la jurisprudence du TAF (notamment l'arrêt du TAF E-3048/2018 du 20 septembre 2018, c. 8.3). Le CSDH a constaté avec satisfaction lors de la phase 2 de l'évaluation que cette mention avait disparu de la procuration dans la région OCH.

décision négative (avec ou sans exécution du renvoi), qui ne contenaient pas le formulaire de fin de mandat sans que le ou la RJ n'ait introduit de recours contre la décision. Dans d'autres rares dossiers, la résiliation du mandat est intervenue le deuxième ou troisième jour ouvrable après la notification de la décision par le SEM.

Dans la plupart des régions, lorsque les RJ décident de ne pas introduire de recours, ils/elles remettent au ou à la requérant-e, qui souhaite malgré tout contester la décision du SEM, une liste de **mandataires externes** spécialistes du droit d'asile dans la région ainsi que les pièces composant son dossier. Selon les entretiens menés par le CSDH, il semble que peu d'avocat-e-s spécialistes du droit d'asile aient en réalité la capacité ou la volonté de prendre en charge le recours contre une décision rendue en procédure accélérée, compte tenu des délais extrêmement courts. Dans les faits, ce sont donc plutôt des organisations caritatives qui reçoivent les requérant-e-s d'asile dont le mandat a été résilié par le/la RJ attribué-e. Des juristes de ces différentes organisations précisent que leur objectif est tout autre que celui des RJ mandatées en procédure accélérée : il s'agit pour elles d'assurer le droit à un recours effectif par les requérant-e-s d'asile¹⁵⁸. Selon ces organisations, la décision de faire recours incombe, au final, à la personne demandant l'asile. En règle générale, les requérant-e-s d'asile arriveraient auprès de ces organisations peu avant l'échéance du délai de recours, sauf lorsqu'un système de plateforme ou de messagerie électronique permet la mise en relation rapide avec le/la requérant-e d'asile¹⁵⁹.

Enfin, une difficulté concernant la fin du mandat, relevée par plusieurs RJ, concerne la conséquence sur la conduite du mandat du ou de la RJ de la **disparition** depuis plusieurs jours du ou de la requérant-e d'asile, lorsque le SEM n'a pas (encore) classé la procédure¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Possibilité de demander une assistance judiciaire sur la base de l'art. 102m al. 4 LAsi.

¹⁵⁹ Si la personne concernée souhaite déposer un recours contre la décision, « Pikett Asyl » (ZH) essaie - dans la mesure du possible - de mettre la personne concernée en relation avec un pool d'avocat-e-s et d'expert-e-s juridiques bénévoles afin que la personne concernée puisse exercer son droit de recours malgré le délai très court. En outre, il existe également à ZH l'organisation de conseil juridique « Asylex », qui gère une plateforme accessible sur internet pour les requérant-e-s d'asile, qui permet également de prendre en charge, à court terme, un mandat de représentation juridique si le/la RV assigné-e en procédure accélérée n'offre pas de recours au demandeur d'asile.

¹⁶⁰ En particulier en procédure Dublin dans le cadre de laquelle le SEM ne classe pas, en principe, la procédure (cf. SEM, Manuel Asile et Retour, Article E 5, La radiation du rôle (état au 1er mars 2019), par. 2.5.3.3).

Appréciation des résultats

Selon la loi, en cas de décision du SEM négative, il est important que le ou la RJ communique « aussi rapidement que possible » au/à la requérant-e la résiliation du mandat dans le cas où il/elle considère qu'un recours serait voué à l'échec¹⁶¹. L'exigence de promptitude est importante dans la perspective où le ou la requérant-e souhaiterait, nonobstant l'estimation des chances de succès du recours faite par le ou la RJ, introduire un recours contre la décision, en son nom propre ou en faisant appel à un-e mandataire externe. Le droit à un recours effectif contre une décision négative d'asile est garanti par le droit international¹⁶². Compte du délai de recours, en principe de 7 jours ouvrables contre une décision matérielle prise en procédure accélérée¹⁶³, une communication tardive de la résiliation de mandat au/à la requérant-e empêcherait celui-ci ou celle-ci de faire recours *de manière effective*. C'est à la lumière de cette considération qu'il faut, selon le TAF, interpréter l'exigence d'une décision claire et rapide des chances de succès du cas et l'introduction ou non d'un recours : « Würde etwa eine Mandatsniederlegung erst am letzten Tag der Beschwerdefrist erfolgen, dürfte es sich für die asylsuchende Person rein faktisch als unmöglich erweisen, rechtzeitig zu handeln oder gar anderweitigen Rechtsbeistand zu erlangen »¹⁶⁴. En outre, la résiliation du mandat par le ou la RJ, au cas où aucun recours n'est introduit, doit être consignée au dossier et les pièces du dossier doivent être remises par le ou la RJ au ou à la requérant-e, y compris un document précisant la date de notification de la décision négative du SEM¹⁶⁵.

A la lumière de l'exigence du **droit à un recours effectif** par le/la requérant-e d'asile en cas de résiliation du mandat par le/la RJ, le CSDH considère que la notification au/à la RJ de la décision de ne pas faire recours devrait intervenir **le jour même de la notification**¹⁶⁶ de la décision du SEM. Le délai de deux ou trois jours ouvrables après la notification de la décision serait excessif selon le CSDH dans la mesure où il rendrait quasiment impossible la possibilité pour le/la requérant-e de prendre contact avec un-e mandataire externe. Il s'agirait clairement d'une résiliation à un moment inopportun.

En cas de résiliation du mandat du/de la RJ, le CSDH relève les difficultés rencontrées par les requérant-e-s d'asile en raison du délai imparti pour trouver un-e **mandataire externe** afin d'introduire un recours contre la décision du SEM. En témoigne le fait que dans la plupart des régions, le délai restant jusqu'à échéance du délai de recours est très court lorsqu'un-e requérant-e d'asile

¹⁶¹ Art. 102h al. 4 : « La représentation juridique prend fin lorsque le représentant juridique désigné communique au requérant qu'il n'est pas disposé à déposer un recours parce que celui-ci serait voué à l'échec. Cette communication doit intervenir aussi rapidement que possible après la notification de la décision de rejet de la demande d'asile ». Cf. Chapitre IV, ch. 7.2.

¹⁶² Art. 13 combiné avec l'art. 3 CEDH (cf. Graf Anne-Laurence/Mariotti Aurélie, Célérité des nouvelles procédures d'asile et droits humains, aspects problématiques et suggestions de compatibilité à la lumière de la CEDH, Jusletter 15 avril 2019, pp. 14-15).

¹⁶³ Le délai pour recourir, qui commence dès la notification de la décision, contre une décision matérielle négative rendue en procédure accélérée est de 7 jours ouvrables (art. 108 par. 1 LAsi). Ce délai a été temporairement allongé à 30 jours par l'ordonnance Covid-19 asile.

¹⁶⁴ D-4880/2014, 19 janvier 2015, c. 3.3.2. (en phase test, s'agissant de la disposition Art. 25 al. 4 TestV, similaire à l'actuel art. 102h al. 4 LAsi).

¹⁶⁵ Cf. en phase-test l'arrêt du TAF D-4880/2014, 19 janvier 2015, c. 3.3.2 (« Da es sich bei der Mandatsniederlegung um einen in der TestV ausdrücklich vorgesehenen Verfahrensschritt handelt, welcher eine massgebliche Rechtswirkung entfaltet, indem die zugewiesene Rechtsvertretung damit von ihren Pflichten gegenüber der asylsuchenden Person befreit wird, ist dieser Schritt zwingend aktenkundig zu machen. Schliesslich versteht es sich von selbst, dass anlässlich der Mandatsniederlegung der asylsuchenden Person die sie betreffenden Akten auszuhändigen sind, inklusive eines Ausweises über den Zeitpunkt der Eröffnung der angefochtenen Verfügung an die zugewiesene Rechtsvertretung »).

¹⁶⁶ Dans le même sens, les recommandations du HCR relatives au conseil et à la représentation juridique dans la nouvelle procédure d'asile en Suisse, 2019, p. 33 (le jour même et pas plus tard que le deuxième jour du délai de recours) ; Kälin Walter/Frei Nula, Gutachten zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung in der Testphase, 15 janvier 2015, p. 33.

parvient jusqu'à une organisation ou un-e mandataire externe ayant les capacités nécessaires pour rédiger le recours¹⁶⁷.

Par ailleurs, le CSDH estime que les conséquences sur la conduite du mandat par le RJ en cas de **disparition** d'un ou d'une requérant-e d'asile depuis plusieurs jours devraient encore être clarifiées afin que les RJ sachent clairement à quoi s'en tenir quant à la fin, le cas échéant, de leur mandat. Selon le CSDH, la procédure devrait classée sans décision formelle¹⁶⁸ par le SEM en cas de disparition du ou de la requérant-e, ce qui entraîne la résiliation du mandat du ou de la RJ, comme c'est le cas selon les règles ordinaires de l'assistance judiciaire. Or, en cas de disparition d'un-e requérant-e d'asile dans le cadre de la procédure Dublin, le SEM ne classe pas, en principe, la procédure dans cette situation. Cette pratique du SEM a été implicitement critiquée par le TAF, mais n'a pas encore été clarifiée de manière définitive par la haute juridiction¹⁶⁹. Une clarification de la pratique en cas de disparition du ou de la requérant-e, en particulier dans le cadre de la procédure Dublin, et ses conséquences sur la conduite du mandat du ou de la RJ serait pourtant souhaitable de l'avis du CSDH.

Il est recommandé aux prestataires :

de veiller à ce que la notification de la résiliation du mandat par le ou la RJ intervienne le jour même de la notification de la décision du SEM, afin d'assurer un recours effectif du/de la requérant-e d'asile conformément à l'art. 13 combiné à l'art. 3 CEDH.

Il est recommandé au SEM :

de clarifier, à la lumière de la jurisprudence du TAF, sa pratique en cas de disparition du/de la requérant-e par rapport à son impact sur le mandat du/de la RJ.

Il est recommandé au SEM et aux prestataires :

de réduire les difficultés rencontrées en pratique par les requérant-e-s d'asile pour trouver un-e mandataire externe en cas de résiliation du mandat par le ou la RJ et de volonté du ou de la requérant-e de faire néanmoins recours contre la décision.

7.4. Qualität/Einheitlichkeit der Rechtsschriften

Untersuchungsergebnisse

Das Mandat sah vor, dass das SKMR in der Phase 2 pro Region mindestens 30 Dossiers mit Beschwerden der zugewiesenen RV gegen materielle Entscheide des SEM im Zeitraum vom

¹⁶⁷ Selon l'art. 52e OA1, le/la RJ est tenu-e d'informer le/la requérant-e d'asile, au moment de résilier son mandat, des autres possibilités de conseil et de représentation juridiques.

¹⁶⁸ Art. 8 al. 3^{bis} LAsi. La qualité de réfugié de la personne doit cependant être *prima facie* examinée en vertu de la Convention de Genève de 1951, arrêt du TAF D-238/2020, 21 janvier 2020, c. 4.4 (« Eine materielle Prüfung der Flüchtlingseigenschaft erfordert zumindest eine minimale Sachverhaltsfeststellung bezüglich der Fluchtgründe. In diesem Zusammenhang ist auch auf die internationalen Verpflichtungen hinzuweisen, die die Schweiz unter anderem aus dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK, SR 0.142.30), dem Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (FoK, SR 0.105) sowie aus der EMRK unabhängig von den nationalen Asylverfahrensbestimmungen zu erfüllen hat. Ein entsprechender Vorbehalt ergibt sich denn selbst aus Art. 8 Abs. 3bis AsylG im Hinblick auf eine formlose Abschreibung. [...] Eine zumindest summarische materielle Prüfung, aus der sich das offensichtliche Fehlen von Hinweisen auf Verfolgung ergibt, ist jedoch zwingend »).

¹⁶⁹ Cf. arrêts du TAF F-3339/2019, 8 juillet 2019, c. 3 et D-238/2020, 21 janvier 2020, c. 4.4 et c. 4.5.

1. März 2019 bis 31. Dezember 2020 mit Fokus auf die Rechtsschriften untersucht. Da es in BE und OCH nicht genügend Beschwerden gab, konnten nur die vorhandenen Beschwerden ausgewertet werden. In diesen Regionen, wie auch in der Region ZH, wo es im angegebenen Zeitraum 32 Beschwerden gab, konnten somit sämtliche bzw. fast alle vorhandenen Beschwerden ausgewertet werden, während in den anderen Regionen (WCH, NWCH und TZCH) jeweils nur eine Auswahl von 30 Dossiers (in vier Tranchen) vom März 2019 bis November 2020 einer Analyse unterzogen wurden. Hinsichtlich der Auswertung ist zu beachten, dass das SKMR bei der Beurteilung der Qualität der Beschwerden nicht notwendigerweise an der Beurteilung des BVGer angeknüpft hat. Einige Beschwerden, welche das BVGer als offensichtlich unbegründet erachtet hat, haben dennoch den Beurteilungskriterien der Evaluation (wie formale Anforderungen, Darstellung des Sachverhalts, Rechtsbegehren, vorgebrachte Rügen und deren Begründung) standgehalten. Bevor im nachfolgenden auf die Dossieranalyse eingegangen wird, ist aber ein Blick auf die Statistiken zu werfen.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Statistiken in Kapitel II, Ziff. 5 in Bezug auf die Beschwerden der zugewiesenen RV regionenspezifisch zusammen. Die Tabelle stellt das Total der Beschwerden pro Region der Anzahl der Beschwerden durch die zugewiesene RV einander gegenüber und zeigt, wie viele der Beschwerden durch die zugewiesenen RV (in absoluten Zahlen und in Prozent) erfolgreich waren (Gutheissungen, Rückweisungen und Wiederwägungen) oder vom BVGer als nicht aussichtslos erachtet wurden.

Übersicht gemäss Statistiken des BVGer¹⁷⁰ (Zählweise nach Fallzahlen)

Region	Beschwerden gegen materielle, ablehnende Entscheide	Anzahl Beschwerde durch die zugew. RV	davon erfolgreich ¹⁷¹ oder nicht aussichtslos	in % der Beschwerden der zugew. RV
1 WCH	220	133	71	53%
2 BE	65	18	16	89%
3 NWCH	127	62	31	50%
4 TZCH	104	56	40	72%
5 ZH	96	32	19	59%
6 OCH	49	16	8	50%

Statistisch heben sich die Beschwerden aus BE und TZCH mit einer Erfolgsgote von rund 70-90% deutlich ab, mit einer Erfolgsquote von rund 60% befinden sich die Beschwerde aus ZH im mittleren Bereich, während die Erfolgsquote in an anderen Regionen rund 50% beträgt.

Die Durchsicht der Beschwerden der zugewiesenen RV zeichnet ein positives Bild der Qualität der Beschwerden; sie können insgesamt als gut bezeichnet werden. Bis auf eine Ausnahme erfüllten alle Beschwerden die formellen Anforderungen (in einem Fall wurde die Beschwerdefrist verpasst).

¹⁷⁰ Vgl. Kapitel II, Ziff. 5 und Anhang 3.

¹⁷¹ Gutheissungen, Rückweisungen oder Wiedererwägungen durch das SEM.

Die meisten Beschwerden zeichneten sich sodann durch einen klaren Aufbau aus. Auch formell und materiell argumentierten die RVs in der Regel rechtlich präzise und brachten relevante Länderinformationen ein.

Im Rahmen der Dossieranalyse liessen sich aber auch gewisse Unterschiede feststellen, insbesondere zwischen der WCH und den übrigen Regionen. In der Mehrzahl der untersuchten Fälle der WCH enthielten die Beschwerdeschriften keine Sachverhaltsdarstellung. Die Formulierung « Pour l'essentiel, il sied de se référer aux faits retenus par le SEM » tauchte häufig auf. Dies erschien insbesondere bei den Beschwerden, wo die Glaubhaftigkeit der Asylvorbringen vom SEM bezweifelt wurde oder die Frage der «begründeten Furcht» streitig war (etwa die Einschätzung eines Risikoprofils), als unzureichend. Aufgefallen ist ferner, dass in der WCH mit der Beschwerde in der Regel immer der Asyl- und Wegweisungspunkt (sofern der Vollzug der Wegweisung verfügt wird) angefochten wird. Während es in den anderen Regionen dahingegen auch vorkommt, dass nur der Wegweisungspunkt angefochten oder nur ein Antrag auf Kassation gestellt wird. In diesem Zusammenhang stellte das SKMR fest, dass zumindest in einigen dieser Beschwerden auch ein materieller Antrag (FE, Asylgewährung, ev. nur v.A.) hätte gestellt werden müssen. Es kann verfahrensrechtlich riskant sein, sich auf einen Kassationsantrag zu beschränken und in materieller Hinsicht kein Rechtsbegehren zu stellen. Dies war beispielweise in zwei untersuchten Beschwerden aus der OCH festzustellen.¹⁷² Beim Vergleich der Rechtsschriften unter den Regionen stachen schliesslich die Rechtsschriften aus BE und ZH hervor; sie waren fast alle sehr überzeugend und präzise begründet. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass es auch in den untersuchten Dossiers der übrigen Regionen hervorragende Rechtsschriften gab, allerdings nicht in der überwiegenden Anzahl der untersuchten Dossiers (wobei dies aufgrund der limitierten Anzahl Dossier nicht heisst, dass es nicht mehr solcher Beschwerden gibt).

Würdigung der Untersuchungsergebnisse

Wie bereits erwähnt, wird die Qualität der Beschwerden als gut angesehen. Dass der Sachverhalt nicht immer in aller Ausführlichkeit dargestellt werden kann, ist aufgrund der kurzen Beschwerdefrist nachvollziehbar. Die ausführliche Darstellung des Sachverhalts steht sodann auch nicht immer gleichermassen im Vordergrund, bspw. wenn «nur» die rechtliche Würdigung des unbestrittenen Sachverhalts im Raum steht. Dahingegen erscheinen Abstriche beim Sachverhalt, wo die Glaubhaftigkeit der Asylvorbringen vom SEM in Frage gestellt wird, nicht optimal. Im Hinblick auf die Formulierung der Rechtsbegehren ist festzuhalten, dass es durchaus Fälle gibt, wo ein Hauptantrag auf Kassation sinnvoll erscheint. Allerdings sollte nach Auffassung des SKMR im Lichte der anwaltschaftlichen Sorgfaltspflicht insbesondere in Fällen, wo der Wegweisungsvollzug der betroffenen Person verfügt wurde, zumindest auch ein Antrag auf Beschwerdeergänzung bei nicht Folgegebung des Kassationsbegehrens gestellt werden. Ansonsten kann dies zur Folge haben, dass das BVGer von einer materiellen Überprüfung absieht, was es aus Sicht der betroffenen Person vermieden werden sollte.

¹⁷² In einem Fall führte der fehlende Antrag auf materielle Überprüfung dazu, dass das BVGer von einer materiellen Überprüfung des Entscheids absah. In einem andern Fall überprüfte das BVGer die FE trotz des fehlenden Antrags, aber nur weil es sinngemäss davon ausging, dass die RV auch eine materielle Überprüfung des Entscheids anstrebte (die RV stellte in diesem Fall zwar einen Antrag auf Nachfrist zur Beschwerdeergänzung, hielt aber trotz der Durchführung eines Schriftenwechsels am Antrag fest ohne sich materiell-rechtlich zu äussern - dies obschon sie angesichts des durchgeführten Schriftenwechsels die Möglichkeit gehabt hätte sich materiell-rechtlich zu äussern).

Den LE wird empfohlen,

- auf die Darstellung des Sachverhalts i.d.R. nicht zu verzichten;
- wo der Hauptantrag lediglich auf Kassation lautet, zumindest auch einen Antrag auf Beschwerdeergänzung bei nicht Folgegebung des Kassationsbegehrens zu stellen.

8. Sicherstellung Rechtsschutz BAZ oV

Untersuchungsergebnisse

In der ersten Evaluationsphase hat das SKMR festgestellt, dass die Gewährleistung des Rechtsschutzes in den Regionen mit besonders abgelegenen BAZ oV für die mit dem Rechtsschutz betrauten LE logistisch und organisatorisch eine Herausforderung darstellt. Als sehr problematisch qualifizierte das SKMR die verzögerte Mitteilung und Aushändigung von Entscheiden in den Regionen OCH und NWCH, da diese Praxis aus Sicht des SKMR die Verfahrensrechte der asylsuchenden Person und die Ausübung des Beschwerderechts beeinträchtigen kann. Gestützt auf die Erkenntnisse aus den Interviews der Phase 2 konnte das SKMR erste Verbesserungen feststellen. Gleichzeitig zeigte sich aber, dass nicht alle der mit dem Rechtsschutz betrauten LE die Anforderungen gemäss Pflichtenheft erfüllen. Gemäss Art. 52a Abs.1 AsylV 1 müssen Asylsuchende während des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes, am Flughafen oder in den Kantonen den für die Durchführung des Asylverfahrens notwendigen Zugang zur Beratung und RV haben. Das Pflichtenheft zur Beratung und RV in den BAZ präzisiert in Bezug auf die BAZ oV, dass die Kontaktaufnahme zwischen der Beratung und RV und der asylsuchenden Person in BAZ oV an Werktagen von 08:00 bis 12:00 Uhr **oder** 13:00 bis 17:00 Uhr gewährleistet sein muss.¹⁷³ Diese kann in geeigneten Fällen, unter Vorbehalt, dass der asylsuchenden Person dadurch keine Nachteile entstehen, auch per Videoübertragung erfolgen.¹⁷⁴

Aktuell ist der Zugang zum Rechtsschutz in den geöffneten BAZ oV¹⁷⁵ wie folgt organisiert:¹⁷⁶

In der **Region BE** ist aktuell ein verfahrensrelevantes BAZ oV in Betrieb (BAZ oV Kappelen).¹⁷⁷ Der Reiseweg mit den öffentlichen Verkehrsmitteln vom Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion (BAZ mV) Bern zum BAZ oV Kappelen beträgt rund 45 Minuten. In Kappelen ist an vier Werktagen (ausser mittwochs) für einen halben Tag eine RV vor Ort. Dies wird vom Rechtsschutz als

¹⁷³ Vgl. Pflichtenheft zum Projekt (18108) 420 Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren, vom 18. Juni 2018, S. 10.

¹⁷⁴ Gemäss Frage- und Antwortkatalog zur Vergabe des Mandats muss die Kontaktaufnahme zwischen der Beratung und Rechtsvertretung und der asylsuchenden Person im BAZ oV an Werktagen von 08:00 bis 12:00 Uhr ODER 13:00 bis 17:00 Uhr gewährleistet sein (vgl. Antwort auf Frage 7 des Frage- und Antwortkatalogs zum Projekttitel der Beschaffung: (18108) 420 Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren 10.07.2018).

¹⁷⁵ Nicht Teil des Mandats war die Prüfung des Zugangs zum Rechtsschutz am Flughafen (Cointrin und Kloten) und im Besonderen Zentrum les Verrières (BesoZ).

¹⁷⁶ Corona-bedingte Effekte auf die Präsenz des Rechtsschutzes in den BAZ oV werden nur berücksichtigt, sofern sich deshalb etwas in Bezug auf die Präsenz des Rechtsschutzes in den BAZ oV längerfristig etwas verändert hat.

¹⁷⁷ Im BAZ Boltigen sind gemäss Aussagen der interviewten RV (Stand November 2020) nur Flüchtlinge untergebracht, die im Rahmen des *Resettlement*-Programms von der Schweiz aufgenommen wurden (es handelt sich hierbei um Personen, die bereits als Flüchtlinge anerkannt sind und in der Schweiz kein individuelles Asylverfahren mehr durchlaufen müssen). Der Rechtsschutz ist deshalb alle zwei Wochen am Mittwoch präsent, was aus Sicht des SKMR unter diesen Umständen ausreichend ist. Allerdings sei gemäss Mitteilung des SEM vom 6. Mai 2021 diese Aussage nicht korrekt bzw. unvollständig. Das BAZ Boltigen sei auch als normales BAZ oV betrieben worden. Sollte dies zutreffen, wäre die Präsenz des Rechtsschutzes im BAZ Boltigen als unzureichend zu qualifizieren.

vertretbar erachtet, weil mit dem SEM vereinbart wurde, dass am Mittwoch dem Rechtsschutz keine Entscheide eröffnet werden und das Aufsuchen des BAZ mV in Bern mit öffentlichen Verkehrsmitteln möglich ist. Die in Kappelen vor Ort anwesende RV eröffnen bei Bedarf Entscheide oder stehen den in Kappelen untergebrachten Personen in einer beratenden Funktion zu Verfügung (Doppelfunktion der RV).

In der **Region NWCH** sind aktuell drei BAZ oV in Betrieb (BAZ oV Allschwil, Muttenz und Flumenthal).¹⁷⁸ Der Reiseweg mit den öffentlichen Verkehrsmitteln vom BAZ mV Basel zu den BAZ oV Allschwil, Muttenz und Flumenthal beträgt zwischen 1 bis 2 Stunden. Asylsuchende Personen, die im BAZ oV *Allschwil oder Muttenz* untergebracht sind, fahren zu Terminen mit ihrer zugewiesenen RV (wie Entscheideröffnungen) mit dem öffentlichen Verkehr ins BAZ mV (das SEM übernimmt die Kosten für das Ticket). Zusätzlich ist die Beratung in Allschwil zweimal und in Muttenz einmal in der Woche für einen halben Tag vor Ort. In *Flumenthal* ist die Beratung an drei Werktagen für einen halben Tag und an einem Werktag ganztags vor Ort.¹⁷⁹ Termine mit der zugewiesenen RV werden per Videokonferenz unter telefonischer Hinzuschaltung einer dolmetschenden Person durchgeführt. Ist ein Entscheid zu eröffnen, ist eine gleichzeitige Aushändigung des Entscheids nur gewährleistet, wenn die Beratung am jeweiligen Tag vor Ort präsent ist, was nicht immer der Fall ist.

In der **Region OCH** ist aktuell nur ein BAZ oV in Betrieb (BAZ oV Kreuzlingen).¹⁸⁰ Der Reiseweg mit den öffentlichen Verkehrsmitteln vom BAZ mV Altstätten zum BAZ oV Kreuzlingen beträgt rund 1 ¾ Stunden. In *Kreuzlingen* hat die Anlaufstelle der Beratung am Dienstag- und Donnerstagvormittag von 10.00-12.00 Uhr fixe Sprechstunden. Entscheide werden i.d.R. immer am Tag der Eröffnung von der zugewiesenen RV per Videokonferenz unter telefonischer Hinzuschaltung einer dolmetschenden Person der asylsuchenden Person mitgeteilt und im Idealfall von der vor Ort anwesenden Beratung ausgehändigt. Die Beratung ist bei Entscheideröffnungen sehr flexibel einsetzbar, ihre Präsenz aber nicht garantiert.¹⁸¹ Eine Aushändigung der Entscheide durch die Beratung vor Ort am Tag der Entscheideröffnung ist nicht durchwegs gewährleistet, weshalb Entscheide regelmässig nachträglich per Post zugestellt werden.¹⁸²

In der Region **TZCH** sind aktuell zwei BAZ oV in Betrieb (BAZ oV Pasture und Glaubenberg, wobei das BAZ Pasture eine gemischte Funktion hat¹⁸³). Der Reiseweg mit dem Auto von Luzern zum BAZ oV Glaubenberg beträgt rund 1 ¼ Stunden.¹⁸⁴ Zwischen dem BAZ mV Chiasso und dem BAZ oV Pasture existiert ein Shuttle Bus Service, der den Zugang der asylsuchenden Person zur Beratung und RV in Chiasso gewährleistet. Asylsuchende Personen fahren zu Gesprächen und Terminen mit der RV oder Beratung ins BAZ mV Chiasso. Zudem ist die Beratung in *Pasture* einmal in

¹⁷⁸ Zum Zeitpunkt der letzten Datenerhebung (November 2020) waren das BAZ oV in Reinach und in Brugg nicht in Betrieb, weshalb sie nicht näher untersucht wurden.

¹⁷⁹ Am Freitag ist die Anlaufstelle des Rechtsschutzes im BAZ oV Flumenthal geschlossen.

¹⁸⁰ Zum Zeitpunkt der letzten Datenerhebung (November 2020) war das BAZ oV Sulgen nicht in Betrieb, weshalb es nicht näher untersucht wurde.

¹⁸¹ Gemäss Mitteilung der LE vom 6. April 2021 sei die Beratung bis zu viermal in der Woche für Entscheideröffnungen vor Ort.

¹⁸² Eine Aushändigung des Entscheids am Tag der Eröffnung erfolgt nur dann, wenn die Beratung an diesem Tag vor Ort präsent ist, was nicht immer der Fall ist. Gemäss Mitteilung der LE vom 6. April 2021 erfolgt inzwischen eine Aushändigung des Entscheids am Eröffnungstag (auf elektronischem Weg), wenn die Beratung nicht vor Ort ist.

¹⁸³ Das BAZ oV Chiasso wird auf der Website des SEM als BAZ oV qualifiziert, es dient aber lediglich der Unterkunft von asylsuchenden Personen und gehört insofern dem BAZ mV Chiasso an. Das BAZ oV Pasture dient auch der Unterkunft von asylsuchenden Personen, verfügt aber auch über Plätze ohne Verfahrensfunktion.

¹⁸⁴ Die RV und Beratung auf dem Glaubenberg fahren nicht von Chiasso an, sondern mit einem Auto von Luzern.

der Woche vor Ort präsent. Im BAZ oV *Glaubenberg* ist die Anlaufstelle des Rechtsschutzes täglich, jeweils am Nachmittag, von der Beratung besetzt. Die Beratung führt ausserdem bei der Ankunft einer asylsuchenden Person auf dem Glaubenberg mit ihr ein Eintrittsgespräch durch (sie stellt sich vor, erklärt, dass sie mit der RV in Chiasso zusammenarbeitet, und erläutert aufgrund der praktischen Bedeutung in der Regel nochmals das Dublin-System). Entscheideröffnungen werden auf dem Glaubenberg von der RV durchgeführt. Wird an einem Tag mehr als ein Entscheid zugestellt, reist eine RV aus Luzern an (welche in der Regel am Vortag die notwendigen Instruktionen der fallführenden RV aus Chiasso einholt). Muss nur ein Entscheid eröffnet werden, wird dieser in der Regel per Videokonferenz mit einer in Chiasso anwesenden dolmetschenden Person zusammen mit der zugewiesenen RV in Chiasso eröffnet und von der Beratung auf dem Glaubenberg ausgehändigt.

In der **Region WCH** sind aktuell zwei BAZ oV in Betrieb (BAZ oV Giffers und Vallorbe).¹⁸⁵ Der Reiseweg mit den öffentlichen Verkehrsmitteln vom BAZ mV Boudry zu den BAZ oV beträgt 2 bis 2 ¾ Stunden. Die Anlaufstelle des Rechtsschutzes in den BAZ oV *Giffers* und *Vallorbe* ist täglich jeweils am Nachmittag mit der Beratung besetzt. An zwei Werktagen in der Woche (mittwochs und donnerstags) ist zudem eine RV präsent. Zur Vermeidung von Handwechseln werden Entscheideröffnungen, sofern die fallführende RV nicht vor Ort ist, unter Begleitung der Beratung oder der RV vor Ort im BAZ oV von der fallführenden RV im BAZ mV via Videokonferenz eröffnet (bei einer Entscheideröffnung per Videokonferenz wird der Entscheid am Tag der Eröffnung durch die RV oder die Beratung vor Ort ausgehändigt).

In der **Region ZH** ist aktuell ein BAZ oV in Betrieb (BAZ oV Embrach).¹⁸⁶ Der Reiseweg mit den öffentlichen Verkehrsmitteln vom BAZ mV Zürich zum BAZ oV beträgt rund 1 Stunde. Bis Corona war die Anlaufstelle im BAZ oV Embrach täglich, jeweils am Nachmittag, mit einer RV besetzt. Die RV vor Ort, welche in der Regel am Vortag die notwendigen Instruktionen der fallführenden RV einholt, übernahm auch allfällige Entscheideröffnungen. Seit dem Frühjahr 2020 ist der Rechtsschutz im BAZ oV Embrach aufgrund der Bedingungen (keine Möglichkeit, das Fenster zu öffnen) nicht mehr vor Ort. Seither gibt es aber zwischen dem BAZ mV Zürich und dem BAZ oV Embrach ein Shuttle-Bus-Angebot, das den Zugang der asylsuchenden Person zur Beratung und RV in Zürich gewährleistet (ob dieses nach Corona bestehen bleibt, ist nicht klar).

Die aktuelle Organisation des Rechtsschutzes zeigt, dass die Sicherstellung der notwendigen **Zeit- und Mitarbeiterressourcen** zur Gewährleistung der im Pflichtenheft vorgesehenen Kontaktaufnahme zwischen dem Rechtsschutz und der asylsuchenden Person in BAZ oV nach wie vor auf praktische Schwierigkeiten stösst. In allen Regionen berichten die RV und Beratung, dass die An- und Rückreise Mitarbeiter- und Zeitressourcen beanspruche, die man nur schwer entbehren könne. In diesem Zusammenhang wies die Region NWCH ferner darauf hin, dass sie sehr kurzfristig über die Eröffnung des BAZ Muttenz orientiert worden sei, was es ihr aus organisatorischen Gründen und unter Berücksichtigung der vorhandenen Mitarbeiterressourcen nicht einfach gemacht habe, nahtlos eine ausreichende Präsenz des Rechtsschutzes im BAZ oV Muttenz sicherzustellen. In der Region OCH und NWCH wurde von der Phase 1 zur Phase 2 die Präsenz der

¹⁸⁵ Daneben existiert der Flughafen in Cointrin.

¹⁸⁶ Nicht in Betrieb ist das BAZ oV Rümliang. Daneben existiert der Flughafen in Kloten.

Beratung in Flumenthal und Kreuzlingen¹⁸⁷ ausgebaut und die Entscheideröffnungspraxis in Kreuzlingen¹⁸⁸ angepasst, was von den befragten RV und der Beratung als Verbesserung wahrgenommen wurde. Nach wie vor als unbefriedigend wurde empfunden, dass Entscheide nicht immer am Tag der Eröffnung der asylsuchenden Person ausgehändigt werden können.

Neben der Sicherstellung einer ausreichenden Präsenz in den BAZ oV berichteten die RV und Beratung regionenübergreifend von weiteren mit den BAZ oV verbundenen Herausforderungen. In allen Regionen erwähnten die befragten RV und Beratung, dass der Rechtsschutz in den BAZ oV oftmals als ein **Überbringer schlechter Nachrichten** wahrgenommen werde, weil die RV in den BAZ oV in der Regel keine positiven Entscheide eröffnen können; darunter leide die Glaubwürdigkeit des Rechtsschutzes. Viele RV und die Beratung wiesen (mit Ausnahme der WCH¹⁸⁹) darauf hin, dass sich **Handwechsel** bei Eröffnungen von Dublin-Entscheiden aufgrund der Kurzfristigkeit der Entscheidankündigungen, der Entfernung der BAZ oV und der bereits erfolgten Wochenplanung kaum vermeiden liessen. Grösstenteils wiesen die RV und Beratung zudem darauf hin, dass die Fortsetzung einer begonnenen **medizinischen Behandlung** und die Weiterleitung von medizinischen Informationen an den Rechtsschutz insbesondere bei einer Zuweisung in ein BAZ oV Probleme bereite. Dies erschwere es dem Rechtsschutz, verfahrensrelevante medizinische Informationen rechtzeitig ins Verfahren einzubringen. In den Regionen TZCH, NWCH und OCH, wo Gespräche zwischen dem Rechtsschutz und der asylsuchenden Person auch per **Videokonferenz** durchgeführt werden berichteten die RV und Beratung, dass Gespräche per Videokonferenz für die involvierten Personen herausfordernd sein können. Gespräche per Videokonferenz wurden von den befragten Personen aber nicht grundsätzlich abgelehnt; die RV und Beratung erläuterten, dass Gespräche, die technischer Natur sind, in der Regel keine grossen Probleme bereiten würden. Bei schwierigen Gesprächen, wie die Eröffnung eines ablehnenden Entscheids, stosse die Videokonferenz aber manchmal an ihre Grenzen. In solchen Fällen sei es sehr hilfreich, wenn während des Gesprächs die Beratung¹⁹⁰ und dolmetschende Person¹⁹¹ vor Ort seien. Dennoch bestehe zwischen der RV und der asylsuchenden Person durch die Videokonferenz eine zusätzliche Distanz und es sei nicht immer einfach, die Vertraulichkeit der Gespräche zu vermitteln.¹⁹² In der WCH, wo Entscheideröffnungen in den BAZ oV ebenfalls per Video durchgeführten werden, erwähnten die RV keine solchen Probleme, dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die fallführende RV das Gespräch per Videokonferenz führt, zu der die asylsuchende Person bereits Vertrauen gefasst hat.

¹⁸⁷ In Flumenthal wurde die Präsenz des Rechtsschutzes von zwei Halbtagen auf vier Tage ausgebaut. Ferner wird in BAZ Allschwil und Muttenz einmal bis zweimal in der Woche eine Sprechstunde angeboten, obschon die räumliche Distanz vom BAZ oV Allschwil und Muttenz und dem BAZ mV nicht gross ist, so dass die asylsuchenden Personen auch die Anlaufstelle der Beratung im BAZ mV aufsuchen können.

¹⁸⁸ Entscheide wurden in Kreuzlingen nur an den Tagen eröffnet, an denen die Beratung dort präsent war. Da dies nur an zwei Wochentagen der Fall war, kam es vor, dass asylsuchende Personen über Entscheide erst zwei Arbeitstage nach deren Eröffnung informiert wurden. Gemäss Mitteilung der LE vom 6. April 2021 sei diese Eröffnungspraxis auf das damals fehlende Videokonferenzsystem zurückzuführen gewesen.

¹⁸⁹ In der WCH eröffnet die fallführende RV den Entscheid entweder vor Ort oder per Videokonferenz, es kommt daher i.d.R. zu keinem Handwechsel.

¹⁹⁰ In TZCH ist die Anlaufstelle der Beratung an fünf Werktagen geöffnet. In der NWCH ist die Anlaufstelle der Beratung ausser Freitags täglich geöffnet. In der OCH ist die Beratung an zwei Werktagen vor Ort und bei Entscheideröffnungen zusätzlich sehr flexibel einsetzbar, die Präsenz der Beratung scheint aber nicht gewährleistet zu sein.

¹⁹¹ Im TZCH ist die dolmetschende Person in Chiasso vor Ort. In der NWCH und OCH wird die dolmetschende Person telefonisch hinzugeschaltet.

¹⁹² Dies traf insbesondere auf die Regionen OCH und NWCH zu, wo sich der Videoraum im BAZ oV zum Zeitpunkt der letzten Datenerhebung (November 2020) noch in den Räumlichkeiten des SEM befand. Gemäss Mitteilung der LE OCH und NWCH verfügt das BAZ Kreuzlingen und Altstätten seit Dezember 2020 über ein eigenes Videokonferenzsystem in den Räumlichkeiten des Rechtsschutzes.

Die RV und Beratung aus allen Regionen mit Videokonferenz wiesen ausserdem darauf hin, dass es bei schwierigen Gesprächen immer auch ein «danach» gebe, welches durch die Beratung vor Ort aufgefangen werden müsse und dies für sie zusätzlich belastend sein könne.

Sehr beunruhigt zeigte sich die RV und Beratung in der Region TZCH über die **Zwangsmassnahmepraxis auf dem Glaubenberg**. Asylsuchende Personen auf dem Glaubenberg würden nach der Entscheideröffnung i.d.R. noch am selben Tag oder am Folgetag von den kantonalen Behörden in Ausschaffungshaft genommen (dies i.d.R. unabhängig davon, ob die zugewiesene RV den kantonalen Behörden eine Beschwerde ankündigt).¹⁹³ Die RV erläuterte, dass, sofern sie eine Beschwerde erhebe, das Einholen hierfür allenfalls notwendiger Instruktionen extrem erschwert werde, weil sie hierfür ins Gefängnis fahren müsse. Weiter zeigte sich die RV sehr besorgt darüber, dass, sofern sie eine Beschwerde als aussichtslos qualifiziere, der asylsuchenden Person eine selbständige Beschwerdeerhebung resp. die Kontaktaufnahme mit einer gewillkürten RV fast unmöglich sei. Eine Kontaktaufnahme mit einer gewillkürten RV vom Glaubenberg aus, der ohnehin nur äusserst eingeschränkt mit dem öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen sei, sei schon per se schwierig, werde aber durch die unmittelbare Inhaftnahme der asylsuchenden Person quasi gänzlich verunmöglicht.¹⁹⁴

Würdigung der Untersuchungsergebnisse

Wie bereits in der ersten Evaluationsphase erwähnt, ist aus Sicht des SKMR die Kontinuität des Rechtsschutzes in den BAZ oV grundsätzlich nur gewährleistet, sofern die **Anlaufstelle des Rechtsschutzes (Beratung oder RV) in den BAZ oV** an Werktagen mindestens für einen halben Tag geöffnet ist. Nur so ist aus Sicht des SKMR die Möglichkeit einer niederschweligen Kontaktaufnahme zwischen der Beratung und RV und der asylsuchenden Person in den BAZ oV sichergestellt. Niederschwellig ist die Kontaktaufnahme mit dem Rechtsschutz aus Sicht des SKMR nur dann, wenn der Rechtsschutz im BAZ oV regelmässig vor Ort präsent ist, und/oder wo das Aufsuchen des Rechtsschutzes mittels öffentlichen Verkehrsmitteln und/oder eines Shuttle-Bus-Angebots jederzeit möglich ist. Bei BAZ oV, wie Muttenz, Allschwill oder Pasture, wo Termine mit der zugewiesenen RV im BAZ mV stattfinden und die asylsuchenden Personen die Anlaufstelle der Beratung auch im BAZ mV aufsuchen können¹⁹⁵, erscheint eine tiefere Präsenz deshalb vertretbar. Wobei eine Sprechstunde pro Woche in Muttenz, wo kein Shuttle-Bus-Service durch das SEM zur Verfügung gestellt wird, aus Sicht des SKMR zu wenig ist. Aus Sicht des SKMR kommt das Shuttle-Bus-Angebot in der Region TZCH einer **Best-Practice** gleich.¹⁹⁶ Es erleichtert der asylsuchenden Person den Zugang zum Rechtsschutz auf eine Art und Weise, welche die Reduzierung einer Sprechstunde pro Woche im BAZ oV aus Sicht des SKMR rechtfertigt. In der Region ZH, wo es ebenfalls ein Shuttle-Bus-Angebot gibt, sollte aus Sicht des SKMR der Rechtsschutz deshalb zumindest auch einmal in der Woche vor Ort präsent sein.

Dass bei räumlich abgelegenen BAZ gewisse Gespräche zwischen dem Rechtsschutz und der asylsuchenden Person per **Videokonferenz** durchgeführt werden müssen, ist aus Sicht des SKMR

¹⁹³ Nur selten werde von einer Inhaftierung abgesehen, selbst wenn die asylsuchende Person sich ausdrücklich kooperationsbereit erklärt habe.

¹⁹⁴ Gemäss Mitteilung des Kanton Luzerns vom 8. April 2021 besteht die Praxis Personen vor Rechtskraft der Verfügung in Haft zu nehmen seit anfangs 2020 nicht mehr.

¹⁹⁵ Unter der Voraussetzung, dass der asylsuchenden Person Tickets für den Reiseweg zur Verfügung gestellt werden.

¹⁹⁶ Siehe auch UNHCR-Empfehlungen zur Beratung und Rechtsvertretung im neuen Schweizer Asylverfahren, März 2019, S. 51 f.

nicht vermeidbar. Werden solche Gespräche von der Beratung begleitet, erachtet das SKMR die Durchführung solcher Gespräche per Videokonferenz auch als vertretbar. Was das SKMR als problematisch erachtet, ist die Durchführung von RV-Gesprächen per Videokonferenz in den Räumlichkeiten des SEM. Der Videoraum sollte sich in den Räumlichkeiten des Rechtsschutzes befinden.¹⁹⁷ Man muss in diesem Zusammenhang die Perspektive der asylsuchenden Person einnehmen. Wird sie zu einem Gespräch mit dem Rechtsschutz gerufen und muss sie hierfür die Securitas-Loge des SEM passieren, weil sich der Videoraum in den Räumlichkeiten des SEM befindet, und wird die Videotransmission dann auch noch von einer Mitarbeitenden des SEM eingerichtet (auch wenn sie oder er nachher den Raum verlässt) sowie unter Umständen nicht einmal von der Beratung begleitet, dann wird es für den Rechtsschutz sehr schwierig, die Vertraulichkeit des Gesprächs und seine Unabhängigkeit zu vermitteln. Ein weiterer Aspekt, der aus Sicht des SKMR Gespräche per Videokonferenz erleichtert, ist wenn die dolmetschende Person vor Ort und nicht per Telefon hinzugeschaltet wird. Durch die Präsenz der dolmetschenden Person vor Ort kann aus Sicht des SKMR eine zusätzliche Distanz, die durch eine telefonische Hinzuschaltung geschaffen wird, vermieden werden, was sich positiv auf die Qualität des Gesprächs auswirkt. Im Sinne einer **Best-Practice** werden aus Sicht des SKMR die Gespräche per Videokonferenz in der Region TZCH durchgeführt, wo die Videoübertragung auf dem Glaubenberg und in Chiasso in den Räumlichkeiten des Rechtsschutzes erfolgt und die dolmetschende Person in Chiasso und die Beratung auf dem Glaubenberg (vor Ort) das Gespräch zwischen der zugewiesenen RV der asylsuchenden Person begleiten.

Was die **Entscheideröffnungspraxis** in Flumenthal und Kreuzlingen anbelangt, erachtet diese das SKMR als unzureichend. Wie in der ersten Evaluationsphase erwähnt, müssen Entscheide der asylsuchenden Person aus Sicht des SKMR - zwingend - am Tag der Eröffnung ausgehändigt werden. Unter Berücksichtigung der kurzen Beschwerdefristen (5 und 7 Arbeitstage) beschneidet ein anderes Vorgehen die Verfahrensrechte und die Ausübung des Beschwerderechts der asylsuchenden Person. Im Sinne einer **Best-Practice** qualifiziert das SKMR die Entscheideröffnungspraxis in der WCH, wo Entscheide zur Vermeidung eines Handwechsels immer von der fallführenden RV eröffnet werden. Dass dies unter Umständen per Videokonferenz geschieht, erscheint unter Berücksichtigung, dass die asylsuchende Person von der Beratung oder RV im BAZ oV vor Ort begleitet wird (welche ihr auch die Akten ausgehändigt) nicht problematisch.

Das SKMR zeigt sich schliesslich sehr besorgt über die **Zwangsmassnahmepraxis auf dem Glaubenberg**. Diesbezüglich drängen sich aus Sicht des SKMR nähere Untersuchungen auf. Asylsuchende Personen müssen die Möglichkeit haben, ihr Beschwerderecht auszuüben (ob mit der zugewiesenen RV, einer gewillkürten RV oder selbständig). Durch die gegenwärtige Zwangsmassnahmepraxis auf dem Glaubenberg scheint asylsuchenden Personen die Ausübung ihres Beschwerderechts auf eine Art und Weise erschwert zu werden, die allenfalls nicht mehr mit rechtsstaatlichen Prinzipien vereinbar ist.

Eine nähere Auseinandersetzung mit dem Themen Handwechsel und Weiterleitung medizinischer Informationen erfolgt in Kapitel IV, Ziff. 9 und 14.

¹⁹⁷ Gemäss Frage- und Antwortkatalog zum Projekt ist der Zugang der Asylsuchenden in den BAZ oV zu Internet und Telefon gewährleistet und grundsätzlich in jedem BAZ oV ein Videokonferenzraum vorgesehen (vgl. Antwort auf Frage 112 des Frage- und Antwortkatalogs zum Projekttitel der Beschaffung: (18108) 420 Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren 10.07.2018), wo sich der Videokonferenzraum befinden sollte, scheint nicht präzisiert worden zu sein.

Als mögliche **Ursachen** für die aufgeführten Schwierigkeiten in den BAZ oV sieht das SKMR insbesondere folgende Aspekte:

- fehlende Planungssicherheit,
- räumliche Distanz,
- Anzahl BAZ oV pro Region und
- kurzfristige Eröffnungen oder Schliessung von BAZ oV.

In vorstehender Ziff. 4 wurde darauf hingewiesen, dass mehr Planungssicherheit dem Rechtsschutz die Einteilung seiner Mitarbeiter- und Zeitressourcen erleichtert. Das SKMR stellt weiter fest, dass in den Regionen mit nur einem BAZ oV und kleineren räumlichen Distanzen die Gewährleistung des Zugangs zum Rechtsschutz für die LE einfacher zu sein scheint. Da die räumliche Distanz und Anzahl BAZ oV den LE bei Vergabe des Mandats bekannt waren, ist es - trotz der damit verbundenen Hürden – aus Sicht des SKMR grundsätzlich an den LE, die für eine ausreichende Präsenz des Rechtsschutzes in den BAZ oV notwendigen Zeit- und Mitarbeiterressourcen sicherzustellen. Was die kurzfristige Eröffnung eines im Pflichtenheft vorgesehenen BAZ oV anbelangt, ist aber darauf hinzuweisen, dass die LE sich zwar verpflichtet haben, den Zugang zu den vorgesehenen BAZ oV sicherzustellen, sofern diese geöffnet sind, sie aber vom SEM eine angemessene Vorlaufzeit erhalten müssen, um sich auf eine Eröffnung oder Schliessung eines BAZ oV vorzubereiten, zumal die Sicherstellung des Rechtsschutzes in einem BAZ oV immer auch mit zusätzlichen Mitarbeiter- und Zeitressourcen verbunden ist.¹⁹⁸

Den LE wird empfohlen,

- die Anlaufstelle des Rechtsschutzes in den BAZ oV täglich für einen halben Tag mit der Beratung oder der RV vor Ort zu besetzen (kann die asylsuchende Person vom BAZ oV die Anlaufstelle der Beratung im BAZ mV aufsuchen, kann eine tiefere Präsenz vertretbar sein, sofern ein Zugang mit öffentlichen Verkehrsmitteln innert nützlicher Zeit möglich ist und/oder ein Shuttle-Bus-Angebot besteht);
- Gespräche per Videokonferenz immer mit Unterstützung der Beratung und einer dolmetschenden Person vor Ort durchzuführen;
- Entscheide und die dazugehörigen Akten (inkl. der Kategorie E¹⁹⁹) der asylsuchenden Person am Tag der Entscheideröffnung aushändigen.

Dem SEM wird empfohlen,

- die notwendigen technischen Anpassungen vorzunehmen, so dass der Rechtsschutz Gespräche per Videokonferenzen in seinen Räumlichkeiten durchführen kann;
- eine angemessene Vorlaufzeiten für die Eröffnung oder Schliessung von BAZ oV vorzusehen;
- den Zugang zum Rechtsschutz bei der Anordnung von Ausschaffungshaft auf dem Glaubenberg näher zu untersuchen.

¹⁹⁸ Nach Möglichkeit sollte Vorlaufzeit aus Sicht des SKMR sechs Monate sein, weil dieser Zeitraum dem Rechtsschutz unter Einhaltung der Kündigungsfristen bei Schliessung eines BAZ oV ermöglicht, Mitarbeitende zu entlassen oder bei Eröffnung eines BAZ oV Mitarbeitende zu rekrutieren und einzuarbeiten.

¹⁹⁹ Akten der Kategorie E sind der asylsuchenden Person bekannte Akten. Die Aushändigung auch dieser Akten ist wichtig, weil, sofern die asylsuchende Person eine gewillkürte RV aufsucht, diese aufgrund der kurzen Beschwerdefrist im Besitz der vollständigen Akten sein muss und diese nicht noch edieren müssen sollte (vgl. hierzu auch Kapitel III, Ziff. 5.1).

9. Changements de mains entre représentant-e-s juridiques dans le cadre de la procédure accélérée

Constats de l'évaluation

Aucun chiffre du nombre moyen de changements de mains par dossier entre les RJ dans le cadre de la procédure accélérée n'a pu être donné par les prestataires pour la protection juridique. Se basant sur des estimations, les FV des différentes régions d'asile avaient qualifié, lors de la phase 1 de l'évaluation, les changements de mains « assez fréquents » (WCH, TZCH et NWCH) ou au contraire « assez rares » (BE, ZH et OCH). Cependant, ainsi que cela avait été noté en phase 1 de l'évaluation, cette appréciation par les FV n'était pas nécessairement reflétée par l'analyse de dossiers effectuée en phase 1 de l'évaluation. Ainsi, en phase 1, il avait été constaté très peu de changements de mains dans les dossiers de la région TZCH tandis que dans la région OCH, des changements de mains avaient été relevés dans un peu plus de la moitié des dossiers examinés, ce qui venait contredire l'appréciation générale de la FV. Ce constat se basait cependant sur un échantillon restreint de dossiers.

En l'absence de données précises, l'évaluation ne saurait donc déterminer l'ampleur exacte des changements de mains entre RJ en procédure accélérée. Cependant, l'évaluation permet de mettre en exergue les aspects problématiques des changements de mains dans la procédure accélérée, les différentes stratégies mises en place par les prestataires pour éviter les changements de mains, ainsi que les autres facteurs ayant un impact sur la fréquence de changements de mains selon les régions d'asile.

De manière générale, la plupart des FV et RJ considèrent que tous les changements de mains devraient être **évités** dans la mesure du possible. Ils entament en effet la relation de confiance établie entre le/la requérant-e d'asile et le/la RJ. Plusieurs RJ décrivent ainsi ce « sentiment désagréable » d'annoncer une décision négative à une personne qu'ils/elles n'ont jamais connue. En outre, les ressources personnelles d'un-e RJ ont déjà été investies dans le dossier. Le changement de mains requiert un investissement supplémentaire de la part d'un-e autre RJ qui doit prendre connaissance du cas (faits, procédure et chances de succès). Néanmoins, tous les FV et RJ s'accordent également pour dire que des changements de mains sont **inévitables** dans le cadre de la procédure accélérée, en raison notamment des courts délais de la procédure, de la disponibilité des interprètes, des collaborateurs/trices du SEM et des RJ (l'immense majorité des RJ travaille à temps partiel), ainsi que de la distance des CFA sans tâches procédurales par rapport au CFA avec tâches procédurales. Les changements de mains apparaissent ainsi directement liés à la planification des tâches procédurales et des ressources en personnel.

Selon les FV et les RJ interrogé-e-s, certains changements de mains apparaissent **moins problématiques** que d'autres. Il en est ainsi des changements de mains entre la fin de la procédure Dublin et le début de la procédure nationale. Il s'agit, en pratique, des changements de mains les plus fréquents. Leur aspect non problématique, selon plusieurs RJ, découle du fait que le ou la RJ compétent-e dans le cadre de la procédure Dublin n'aura pas, en principe, abordé les motifs d'asile du ou de la requérant-e²⁰⁰. Selon certain-e-s RJ, il peut même y avoir un certain avantage à ce qu'un-e autre RJ examine le dossier (cela permet d'avoir un autre avis sur les perspectives de succès de la demande d'asile).

²⁰⁰ Les problèmes de santé sont abordés, par contre, dès le début de la procédure (phase préparatoire).

Au contraire, certains changements de mains sont **absolument à éviter** selon les FV et les RJ interrogé-e-s. Il s'agit, premièrement, des changements de mains dans des dossiers de **RMNA**. Le même principe vaut également, selon les FV et RJ de toutes les régions d'asile, pour les autres **personnes vulnérables** pour lesquelles la relation de confiance tissée entre le ou la RJ et le ou la requérant-e d'asile est particulièrement importante (pour le bon fonctionnement de la représentation juridique) ainsi que délicate à construire. Cela concerne en particulier les personnes alléguant des persécutions liées au genre, celles souffrant de syndrome de stress post-traumatique, les victimes de traite des êtres humains, etc. Néanmoins, de l'analyse de dossiers en phase 1, quelques changements de mains ont été relevés dans des dossiers concernant des personnes vulnérables (RMNA²⁰¹ et une femme victime de violence fondée sur le genre²⁰²), sans qu'une demande de report de délai par le/la RJ n'apparaisse toujours dans le dossier. De l'analyse de dossiers en phase 2, il a aussi été relevé qu'une demande de report de délai pour éviter un changement de mains concernant un RMNA avait été rejetée par le SEM²⁰³.

Certain-e-s RJ évoquent aussi des **moments de la procédure** où le changement de mains devrait être évité, concernant tout-e requérant-e d'asile. Ainsi, un changement de mains entre deux entretiens de préparation à une même audition devrait être absolument proscrit²⁰⁴. Plusieurs RJ déplorent également le changement de mains intervenant au moment de la notification d'une décision négative (même d'admission provisoire) en raison du manque de la relation de confiance déjà établie entre le ou la RJ initial-e et le ou la requérant-e d'asile. Par ailleurs, le ou la RJ initialement compétent-e connaît déjà le dossier et la discussion avec le ou la requérant-e sur l'opportunité d'introduire un recours ou non en est facilitée. En outre, l'analyse de dossiers menée en phase 1 de l'évaluation, ainsi qu'en partie en phase 2, met en exergue dans certains dossiers (mais pas dans tous) les difficultés associées à un changement de mains intervenant au moment de la prise de position sur un projet de décision²⁰⁵.

Selon les données récoltées dans le cadre de l'évaluation, il n'existe dans aucune région d'asile un accord spécifique entre le SEM et le prestataire concernant l'évitement de changements de mains entre RJ dans un dossier impliquant un-e RMNA ou une autre personne vulnérable ou à un moment-clé de la procédure. Le SEM considère cependant que les changements de main doivent être évités dans la mesure du possible, en particulier pour les RMNA et les personnes vulnérables²⁰⁶. De leur côté, les prestataires ont mis en place des stratégies pour éviter les, ou réduire

²⁰¹ 1 dossier dans la région NWCH, 1 dans la région OCH et 1 à ZH (en phase 1). En phase 2 de l'évaluation aussi, par exemple un dossier WCH.

²⁰² Grossesse non désirée suite à des violences sexuelles, la femme ne savait pas si elle voulait garder l'enfant.

²⁰³ Le SEM a justifié ce refus par le fait qu'entretemps le requérant d'asile était devenu majeur, qu'il avait violé son devoir de collaborer et que le délai de recours allongé à 30 jours selon l'ordonnance Covid-19 asile laissait plus de temps que d'ordinaire pour discuter et préparer un éventuel recours.

²⁰⁴ Cette situation, à savoir deux entretiens de préparation, ne concerne cependant en principe que les RMNA, donc implicitement c'est à nouveau le principe de l'évitement de changements de mains pour les RMNA qui est visé par le ou la RJ.

²⁰⁵ Par exemple : un changement de mains au moment de la prise de position, contenant uniquement un exposé des vues du requérant et pas de la part de la représentation juridique ; par la suite, résiliation du mandat après la décision par le second RJ, le même qui avait rédigé la prise de position ; recours par un mandataire externe admis par le TAF, le requérant a été reconnu réfugié et l'asile lui a été octroyé. Autre exemple : changement de mains au moment de la prise de position, contenant uniquement un exposé des vues du requérant et pas de la part de la représentation juridique ; résiliation du mandat et recours par un mandataire externe ; recours rejeté mais considéré comme n'ayant pas été d'emblée voué à l'échec selon le TAF. Autre exemple : renoncement à prendre position par manque de temps ; rejet d'une demande de report de délai pour la prise de position rejetée par le SEM. Dernier exemple : le changement de mains au moment de la prise de position expliquerait selon le CSDH la renonciation à prendre position.

²⁰⁶ Le principe de l'évitement des changements de mains dans la mesure du possible et en particulier concernant les personnes vulnérables ressort en particulier de la Charte régissant les tâches et les rôles dans la collaboration entre le SEM et la représentation juridique dans les centres fédéraux pour requérants / requérantes d'asile, janvier 2019, p. 4.

les conséquences des changements de mains dans le cadre de la procédure accélérée. Quelques différences régionales de ce point de vue sont perceptibles. Les plus grandes différences entre les régions d'asile concernent cependant la pratique du SEM en matière de reports de délais pour éviter un changement de mains.

Parmi les **stratégies** mises en place par les prestataires pour éviter les changements de mains, on relève particulièrement celle en vigueur dans les régions de BE et ZH. Un système – interne à la protection juridique – d'« ampoules » permet au ou à la RJ responsable du dossier de déterminer les cas dans lesquels un changement de mains est absolument à proscrire (« ampoule » rouge), à éviter dans la mesure du possible (« ampoule » orange) ou possible (« ampoule » verte). Dès lors, lorsqu'un acte de la procédure planifié ou annoncé par le SEM (par exemple une audition complémentaire ou le projet de décision pour prise de position) entraînerait un changement de mains dans le dossier, le SPOC du prestataire formule auprès du SEM une demande de report de délai ou un changement de planification lorsque l'ampoule est rouge. Lorsque l'« ampoule » est orange, le SPOC prend contact avec le ou la RJ responsable du dossier pour avoir plus de détails et ne formule une demande de report ou de modification de la planification que si le changement de mains apparaît problématique aux yeux du ou de la RJ. Lorsque l'« ampoule » est verte, il n'y a pas en principe de demande de report ou de modification. Avec ce système, les demandes de report ou de modification auprès du SEM ne sont donc, en principe, formulées que pour les cas problématiques.

Dans les autres régions, un système d'inscription (« HWX »²⁰⁷ par exemple) dans la base de données interne permet également d'indiquer les cas dans lesquels un changement de mains est à éviter. A noter que, dans les régions WCH et TZCH, les RJ et FV ont précisé qu'il n'y avait pas à proprement parler de changement de mains dans les dossiers. Le ou la RJ initialement désigné-e demeure responsable du cas et reprend la main sitôt sa disponibilité rétablie. Le système de binômes dans la région WCH vise précisément à assurer un remplacement du ou de la RJ pour un acte de la procédure, sans se substituer comme « case manager » à son binôme.

Depuis la crise liée au coronavirus, un système mis en place dans les CFA sans tâches procédurales dans la région WCH a pour conséquence d'éviter les changements de mains pour la notification des décisions dans ces centres. Un-e RJ dit « concierge », présent-e dans les CFA sans tâches procédurales de Giffers et Vallorbe deux fois par semaine, est chargé-e de mettre en relation par visio-conférence le/la requérant avec le/la RJ responsable du dossier qui lui notifie la décision rendue par le SEM et discute avec lui ou elle des chances de succès d'un recours. Lorsqu'il n'y a pas de RJ « concierge » sur place, c'est le/la conseiller-e qui joue ce rôle d'intermédiaire. Les changements de mains sont ainsi considérablement réduits à ce stade de la procédure dans ces centres extérieurs.

La pratique du SEM concernant les **demandes de report de délais** pour éviter des changements de mains varie selon les régions d'asile ou selon l'acte de procédure concerné. On peut globalement distinguer trois modèles :

- dans les régions de ZH et de NWCH, les changements de mains seraient moins nombreux pour la prise de position depuis que la « **règle des sept jours** » a été introduite. Selon cette règle, le projet de décision est soumis à la protection juridique pour prise de position exactement sept jours après l'audition sur les motifs d'asile, ce qui permet d'assurer, en principe (sauf maladie ou autre), la disponibilité du/de la RJ responsable pour prendre position. En contrepartie, à ZH, les demandes de report de délai pour éviter un changement

²⁰⁷ Signifiant « pas de Handwechsel ».

de mains seraient plus souvent refusées que dans d'autres régions, en comparaison de BE notamment. Dans la région de NWCH en revanche, les demandes de report de délais seraient, selon le SEM, plus facilement accordées (pour éviter un changement de mains) pour une prise de position que pour une audition qui nécessite un plus grand travail de réorganisation²⁰⁸ ;

- dans la région de BE, le SEM n'a pas introduit la « règle des sept jours » mais les demandes de report de délais seraient généralement **acceptées** par le SEM ;
- dans d'autres régions (OCH et WCH), le SEM n'a pas introduit la « règle des sept jours » et les demandes de report de délais au moment de la prise de position ne seraient en principe **pas acceptées** par le SEM, sous réserve d'une sérieuse justification (RMNA ou autre personne vulnérable, si tout a été entrepris par la protection juridique pour éviter un changement de mains)²⁰⁹. En fait, plusieurs RJ de ces régions précisent ne formuler que rarement des demandes de report de délai pour prendre position du fait que le SEM serait particulièrement strict quant au respect du délai de 24h pour les prises de position. Dans la région WCH, le SEM ferait cependant preuve de plus de souplesse s'agissant d'un « droit d'être entendu ».

Il convient de noter, outre ces différences régionales globales, des stratégies individuelles rapportées par des RJ de plusieurs régions qui consistent à effectuer des heures supplémentaires ou à travailler tard en soirée afin d'éviter un changement de mains.

Appréciation des résultats

Contrairement aux allégations de la majorité des RJ et FV, le CSDH considère que **tout changement de mains devrait en principe être évité** afin de permettre et de conserver la relation de confiance entre le/la RJ et le/la requérant-e d'asile²¹⁰. La relation de confiance entre le/la RJ et le/la requérant-e d'asile constitue un socle important de la représentation juridique en procédure d'asile accélérée. Elle est la condition d'une bonne acceptation de la décision – si négative – par le/la requérant-e d'asile (cette acceptation est l'un des objectifs assignés par le législateur à la nouvelle institution de la représentation juridique en procédure accélérée²¹¹). La relation de confiance entre le ou la RJ et la personne demandant l'asile est également essentielle pour que le droit d'être entendu du/de la requérant-e puisse déployer pleinement ses effets à chaque étape de la procédure. Le droit d'être entendu contient en effet le droit de faire entendre ses arguments et de contester les décisions négatives prises à son encontre.

La connaissance précise du dossier²¹² et l'appréciation tout au long de la procédure des chances de succès de la demande d'asile participent aussi à la bonne qualité de la conduite de son mandat par le ou la RJ. Ainsi, un changement de mains au moment de la prise de position apparaît comme à éviter dans la mesure du possible aux yeux du CDSH, compte tenu du court délai (24h sans

²⁰⁸ Comme cela semble aussi découler de la jurisprudence (arrêt du TAF E-2805/2020 du 29 juillet 2020 dans lequel le TAF a admis que l'audition ait quand même eu lieu malgré l'absence du/de la RJ pour maladie, c. 3).

²⁰⁹ L'analyse de dossiers par le CSDH confirme cette appréciation.

²¹⁰ Dans ce sens, Uebersax Peter/Petry Roswitha/Hruschka Constantin/Frei Nula/Errass Christoph, *Migrationsrecht in a Nutshell*, Zürich/St. Gallen 2021, p. 306.

²¹¹ Conseil fédéral, Message concernant la modification de la loi sur l'asile, FF 2014 7771, p. 7787.

²¹² Voir aussi le problème de la consultation des pièces du dossier, à savoir des moyens de preuve versés par le/la requérant-e, pas toujours accordée (cf. *infra* 7.1).

demande de report). Si le changement de mains devait néanmoins s'avérer inévitable, une excellente tenue à jour de la base de données interne indiquant les éléments pertinents du dossier et l'appréciation des chances de succès par le/la RJ initialement responsable apparaît capitale. Elle l'est en effet pour amoindrir les conséquences négatives pour le ou la requérant-e du changement de juriste. Le CSDH considère par ailleurs que le changement de mains au moment de la notification de la décision devrait être évité dans le but d'améliorer l'acceptation de la décision par la personne concernée. La pratique du prestataire dans la région WCH (Giffers et Vallorbe) apparaît à cet égard comme étant une bonne pratique.

Un **changement de mains** dans un dossier de **RMNA doit être évité dans tous les cas**, en raison du rôle de la personne de confiance que remplit, à côté de son rôle de représentation juridique, le ou la RJ. En effet, ce rôle de personne de confiance est une mesure protectrice prévue par la loi (art. 17 al. 3 lit. a LAsi) à laquelle le ou la RMNA ne peut pas renoncer²¹³. Un changement de mains pour un-e RMNA ne serait pas sans poser problème selon la jurisprudence du TAF (portant sur la phase test) au regard de l'art. 17 LAsi et de la Convention des droits de l'enfant²¹⁴. Selon ces textes, des égards particuliers en matière de procédure d'asile doivent, en effet, être portés aux RMNA. Le CSDH regrette l'absence d'accord de principe sur ce point (interdiction de changement de mains pour les RMNA) entre le SEM et les différents prestataires. Cela mène à des pratiques différentes entre les régions et, selon les constats du CSDH, à des situations dans lesquelles un changement de mains a eu lieu malgré le fait que le ou la requérant-e d'asile était un-e RMNA. Ainsi, dans un dossier de RMNA, les demandes de report de délai pour éviter un changement de main devraient être, aux yeux du CSDH, toujours acceptées par le SEM. Il est nécessaire cependant que le/la RJ formule, par l'intermédiaire, une demande de report de délai.

De l'évaluation, il ressort aussi qu'il existe des différences importantes entre les régions s'agissant des demandes de report de délai pour éviter des changements de mains. Ainsi, dans certaines régions, la sécurité de la planification (« règle des sept jours ») permet de réduire les changements de mains et, du même coup, les demandes de report de délai, tandis que dans les autres régions les changements de mains dépendent de la flexibilité (variable selon les régions) dont le SEM fait preuve dans l'application des délais d'ordre. Or, dès lors qu'un changement de main peut avoir un impact sur le droit d'être entendu du ou de la requérant-e, ces différences de pratiques du SEM entre les régions d'asile sont critiquables de l'avis du CSDH. Le CSDH recommande à cet égard au SEM d'examiner l'opportunité d'introduire dans toutes les régions d'asile la « règle des sept jours » afin d'améliorer la prévisibilité des actes de la procédure : cette règle a, en effet, un impact important sur les changements de mains au moment de la prise de position (moment inopportun pour un changement de mains en raison du court délai). La « règle des sept jours » présenterait pour le SEM l'avantage d'un plus faible nombre de demandes de reports de délai et de consultation des pièces du dossier par le/la nouveau ou nouvelle RJ.

²¹³ Cf. Chapitre IV, ch. 13.

²¹⁴ Arrêt du TAF E-5381/2014 du 11 mai 2015, c. 2.3.

Il est recommandé aux prestataires :

- de formuler une demande de report de délai pour éviter absolument un changement de mains dans les dossiers RMNA ;
- de formuler une demande de report de délai au SEM pour éviter tout changement de mains, notamment au moment de la prise de position et de la notification de la décision ;
- de tenir parfaitement à jour et de manière détaillée dans le journal ou la base de données interne l'appréciation des chances de succès du dossier en cas de changement de mains inévitable.

Il est recommandé au SEM :

- d'examiner l'opportunité d'introduire la « règle des sept jours » dans toutes les régions d'asile ;
- d'accepter les demandes de report de délai pour éviter absolument un changement de mains dans les dossiers RMNA ;
- de faire, dans la mesure du possible, preuve de souplesse dans les délais pour éviter un changement de mains, en particulier au moment de la prise de position et de la notification de la décision ; ainsi que d'harmoniser la pratique à cet égard entre les régions d'asile.

10. Stellungnahme zum Entscheidentwurf

Untersuchungsergebnisse

Wie bereits in der ersten Evaluationsphase erwähnt, war die in der Offerte vorgesehene statistische Analyse der Stellungnahmen zu den Entscheidentwürfen nicht möglich, weil diese statistisch nicht erfasst werden. Anstelle einer quantitativen Analyse der Stellungnahmen hat das SKMR deshalb im Rahmen der Dossierprüfung eine qualitative Analyse durchgeführt und die Ergebnisse dieser Analyse mit den Interviews verglichen. Die Untersuchungsergebnisse der Phase 1 unterscheiden sich dabei nicht massgeblich von den Untersuchungsergebnissen der Phase 2. Die zusätzlich untersuchten Dossiers und durchgeführten Interviews haben bestätigt, dass die Stellungnahme zum Entscheidentwurf **nur selten eine Änderung des beabsichtigten Entscheids** bewirkt.²¹⁵ Wie bereits in Kapitel III, Ziff. 5.3 erwähnt, sprachen jedoch einzelne RVs der Stellungnahme durchaus einen Nutzen zu, sei es zur Vorbereitung auf eine allfällige Beschwerde, oder dass in einigen Fällen die Stellungnahme zu einer Änderung der Argumentation oder zur Überweisung des Falles in das erweiterte Verfahren geführt habe. Auch bestätigt hat sich, dass die RV immer eine Stellungnahme einreicht, sich diese aber in gewissen Fällen auf die Erklärung beschränken kann, dass die RV resp. die asylsuchende Person mit dem Entscheid nicht einverstanden ist, ohne aber einlässlich auf den Inhalt des Entscheids einzugehen, oder es kann sich um eine blosser Verzichtserklärung handeln. Die RV erklärten hierzu, dass sie sich oftmals aus zeitlichen Gründen kurz fassen müssten und das SEM nach Wiedergabe der Stellungnahme diese ohnehin nur mit dem Satz «die Stellungnahme ändert nichts am beabsichtigten Entscheid» abgehandelt werde. Dies scheint bei den meisten der befragten RV zu einer gewissen Frustration und Resignation geführt zu haben.

²¹⁵ Vgl. Kapitel III, Ziff. 5.3.

Die Dossieranalyse hat gezeigt, dass, sofern die RV eine einlässliche Stellungnahme verfasst, diese in der Regel von **guter Qualität** ist. Die RV hat in den meisten Fällen formelle und materielle Fehler erkannt und gerügt²¹⁶ sowie einzelfallspezifische Länderinformation²¹⁷ eingebracht, als auch (sofern notwendig) Verfahrens- und Beweisanträge²¹⁸ gestellt. Ganz vereinzelt hat sich bspw. gezeigt, dass die RV Stellungnahme in sehr ähnlich gelagerten Fällen sich nicht auf die gleichen Länderinformationen gestützt haben. Hierbei scheint es sich aber um Einzelfälle zu handeln, welche insgesamt nicht zu einer anderen Einschätzung der Qualität der Stellungnahmen zu führen vermögen. Die befragten RV (aus allen Regionen) waren sich ferner weitgehend einig darüber, dass die Besprechung des Entscheidentwurfs eine wichtige Bedeutung für die asylsuchende Person haben könne. Die Besprechung des Entscheidentwurfs wirke sich positiv auf die Akzeptanz des Entscheids aus. Die asylsuchende Person würde sich gehört fühlen und auf den beabsichtigten Entscheid vorbereitet. Für die RV könne die Stellungnahme ausserdem eine gute Vorbereitung auf die Beschwerde sein.

Unter den Regionen liessen sich auch gewisse Unterschiede (1) beim Verfassen von Stellungnahmen zum Entscheidentwurf, (2) bei der Durchführung von Besprechungen zum Entscheidentwurf und (3) bei Fristerstreckungsgesuchen zur Einreichung von Stellungnahmen zum Entscheidentwurf sowie (4) bei der Würdigung von Stellungnahmen durch das SEM erkennen. Auf letzteres wird in Kapitel III, Ziff. 5.3 näher eingegangen.

Die Dossieranalyse hat ergeben, dass in gewissen Regionen von der RV häufiger auf **inhaltliche Stellungnahmen** verzichtet wird als in anderen. Am stärksten wird dieser Unterschied beim Vergleich der Regionen BE/ZH und WCH sichtbar. Während es sich in den Regionen BE und ZH bei den Stellungnahmen fast schon um «Mini Beschwerden» handelt, fallen diese in der WCH bedeutend kürzer aus. Aus den Interviews wurde klar, dass dieser Unterschied u.a. auch auf das Rollenverständnis der RV, die Würdigung der Stellungnahme durch das SEM und die Ressourceneinteilung zurückzuführen ist. In der Region BE und ZH wird die Stellungnahme als ein entscheidender Moment im Verfahren wahrgenommen, wo das Verwaltungsverfahren vom nicht-streitigen ins streitige übergeht und die anwaltschaftliche Rolle der RV überwiegt. Aus ihrer Sicht gebietet der Anspruch auf rechtliches Gehör, den eigenen Standpunkt der asylsuchenden Person und denjenigen der RV (aus rechtlicher Sicht) darzulegen, und zwar unabhängig davon, wie die RV die Beschwerdechancen einschätzt. Dies erklärt, weshalb in den Regionen BE und ZH trotz ausführlicher Stellungnahme nicht immer eine Beschwerde eingereicht wird. In der WCH scheint die Kürze der Stellungnahmen insbesondere auch darauf zurückzuführen sein, dass die RV, sofern sie ohnehin beabsichtigen eine Beschwerde einzureichen, die Stellungnahme kurz fassen und die gewonnene Zeit lieber auf die Beschwerde verwenden würden. Dies unter anderem auch deshalb, weil die Stellungnahme nur selten etwas am beabsichtigten Entscheid ändere.

²¹⁶ Eine sehr gute Stellungnahme ging beispielsweise dem Urteil des BVGer D-3501/2019 vom 21. August 2019 voraus.

²¹⁷ So verwiesen die RV in den begutachteten Dossiers beispielsweise im Rahmen der Stellungnahmen auf die im Einzelfall einschlägigen UNHCR-Guidelines zur Feststellung des internationalen Schutzbedarfs afghanischer Asylsuchender oder auf aktuelle Berichte zum Umgang mit Opfern von häuslicher Gewalt in der Türkei.

²¹⁸ In mehreren Fällen beantragte die RV eine Zuweisung ins erweiterte Verfahren oder in einen bestimmten Kanton oder die Erstellung eines medizinischen Gutachtens (in einem Fall war die RV beispielsweise der Ansicht, dass der medizinische Sachverhalt bezüglich des psychischen Zustands der asylsuchenden Person nicht ausreichend festgestellt wurde, und ersuchte das SEM, einen geplanten Arzttermin in der Psychiatrie abzuwarten). In einigen Dossiers stellte die RV diese Anträge implizit, bspw. indem sie das SEM dazu aufforderte, bestimmte Punkte eingehender zu prüfen (bspw. warf die RV in einem Dossier die Frage nach der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit eines bestimmten Medikaments in der Türkei auf). Es fanden sich sodann auch Anträge in Bezug auf die Änderung des Geburtsdatums von UMA.

Die Auswertung der Interviews der Phase 2 bestätigten zudem erneut, dass es in der Region OCH und NWCH (wenn auch bedeutend weniger als in der Phase 1) immer noch vorkommt, dass auf die **Besprechung des Entscheidentwurfs** mit der asylsuchenden Person seitens des Rechtsschutzes einseitig verzichtet respektive bei einem Verzicht auf die Stellungnahme nicht immer die Zustimmung der asylsuchenden Person eingeholt wird. In den Interviews wurde in diesem Zusammenhang vom Rechtsschutz in der OCH die Frage aufgeworfen, ob mit der Stellungnahme nicht primär Beschwerden aus formellen Gründen vermieden werden sollen, wozu das Einholen der Sichtweise der asylsuchenden Person aus Sicht des Rechtsschutzes nicht immer zwingend notwendig erscheine.

Die Auswertung der Interviews deutet schliesslich darauf hin, dass Gesuche der RV um **Erstreckung der Frist zur Stellungnahme** vom SEM in den Regionen unterschiedlich kulant gehandhabt werden. So berichteten die RV in den Regionen TZCH, BE und ZH, dass Fristerstreckungsgesuche vom SEM in der Regel akzeptiert würden. Hingegen berichten die befragten RV in der OCH, NWCH und WCH, dass Fristerstreckungsgesuche vom SEM nur mit einer gewissen Zurückhaltung gewährt würden (siehe auch Kapitel IV, Ziff. 9 und Kapitel III, Ziff. 5.3).

Würdigung der Untersuchungsergebnisse

Wie bereits in der ersten Evaluationsphase angedeutet, erachtet es das SKMR als problematisch, wenn der Rechtsschutz einseitig auf die Besprechung des Entscheidentwurfs oder die Stellungnahme zum Entscheidentwurf verzichtet. Aus Sicht des SKMR stellt die Stellungnahme zum Entscheidentwurf einen Teilgehalt des rechtlichen Gehörs und mithin ein Mitwirkungsrecht der asylsuchenden Person dar^{219, 220}. Die im vorliegenden Fall analog anwendbare auftragsrechtliche Treuepflicht nach Art. 398 Abs. 2 OR auferlegt der LE resp. der für sie handelnden RV eine umfassende Aufklärungs- und Benachrichtigungspflicht.²²¹ Aus der Aufklärungs- und Benachrichtigungspflicht geht eine Pflicht hervor, der asylsuchenden Person den Entscheidentwurf mitzuteilen und zu erläutern und ihre Ansichten zu erfahren, um sie anschliessend in die Stellungnahme einzubeziehen.²²² Den Inhalt des Entscheidentwurfs muss die RV deshalb mit der asylsuchenden Person besprechen, um von ihr die für die Stellungnahme notwendigen Instruktionen einzuholen, auch wenn die RV bei Erhalt des Entscheidentwurfs davon ausgeht, dass sie diesem aus rechtlicher Sicht nichts beizufügen hat. Den Entscheid, ob dem Entscheidentwurf aus rechtlicher Sicht nichts beizufügen ist, kann die RV bei pflichtgemässer und sorgfältiger Berufsausübung erst dann fällen, wenn die asylsuchende Person im Gespräch mit der RV zum Entscheidentwurf Stellung nehmen konnte. Es ist in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass aufgrund der zeitlichen Engpässe, die im beschleunigten Verfahren entstehen können, oftmals erst zum Zeitpunkt der Stellungnahme entscheidrelevante Sachverhaltselemente bekannt oder deren Bedeutung erst bei Durchsicht des

²¹⁹ Dass die Mitwirkung der asylsuchenden Person an diesem Verfahrensschritt erwünscht ist, ergibt sich auch aus dem Leitfaden zum Aufgaben- und Rollenverständnis in der Zusammenarbeit zwischen dem SEM und der unentgeltlichen RV. Der Leitfaden hält in Bezug auf die Stellungnahme u.a. fest, dass im Rahmen der Stellungnahme die Haltung der asylsuchenden Person zum Ausdruck gebracht werden sollte (S. 10).

²²⁰ Vgl. Kapitel III, Ziff. 5.3.

²²¹ Vgl. zum Ganzen Walter Fehlmann, *Anwaltsrecht*, 2. Aufl., Bern 2017, S. 453 ff.; Kälin Walter/Frei Nula, *Gutachten zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung in der Testphase*, 15. Januar 2015, Bern, 2015; UNHCR-Empfehlungen zur Beratung und Rechtsvertretung im neuen Schweizer Asylverfahren, März 2019, S. 28 f. mit weiteren Hinweisen.

²²² Kälin Walter/Frei Nula, *Gutachten zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung in der Testphase*, 15. Januar 2015, Bern, 2015, S. 29.

Entscheidentwurfs erkennbar werden - gerade deshalb erfolgt die Zustellung des Entscheidentwurfs zur Stellungnahme.²²³ Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass die RV als blosses unkritisches "Sprachrohr" der asylsuchenden Person agiert. Analog der amtlichen Verteidigung im Strafprozess liegt es im Zweifelsfall im pflichtgemässen Ermessen der RV zu entscheiden, welche Beweisanträge und juristischen Argumentationen sachgerecht und geboten sind.²²⁴ Hat die RV aus rechtlicher Sicht nach der Besprechung des Entscheidentwurfs diesem nichts beizufügen, weil der Entscheidentwurf rechtlich nicht zu beanstanden ist, kann es aber aus Sicht der Treuepflicht gegenüber der asylsuchenden Person dennoch sinnvoll sein, die Befindlichkeiten der asylsuchenden Person wiederzugeben, sofern dies die Akzeptanz des Entscheids erhöht. Wo immer sollte der Entscheidentwurf aber auch juristisch kommentiert werden. Die Eigenschaft als RV beinhaltet gerade die Aufgabe, die von der asylsuchenden Person geäusserten Ansichten zum Entscheidentwurf, soweit sie über eine persönliche emotionale Reaktion hinausgehen, in eine juristische Sprache zu übersetzen.²²⁵ Gemäss Rechtsprechung muss die Stellungnahme grundsätzlich substantiiert ausfallen²²⁶ und auf Mängel von Sachverhaltsfeststellungen oder der Rechtsanwendung hinweisen.

Was die Handhabung der Fristerstreckungsgesuche durch das SEM anbelangt, ist vorab darauf hinzuweisen, dass sich aus Sicht des SKMR im Lichte des Gleichbehandlungsgebots (soweit möglich) die Einführung einer schweizweit einheitlichen Praxis aufdrängt.²²⁷ Wie in vorstehender Ziff. 9 erwähnt, gibt es Konstellationen, in welchen Handwechsel vermieden werden sollten. In diesen Fällen drängen aus Sicht des SKMR Fristerstreckungen zwecks Vermeidung eines Handwechsels auch auf Stufe Stellungnahme zum Entscheidentwurf geradezu auf (wobei dieser Fristerstreckungsgrund mit der in vorstehenden Ziff. 4 und 10 erwähnten 7-Tage-Regel kaum noch Bedeutung haben würde). Ein Bedarf für eine Fristerstreckung kann sich sodann auch bei zeitlichen Engpässen auf Seiten des Rechtsschutzes oder komplexen Fällen ergeben. Was ein komplexer Fall ist und inwiefern zeitliche Engpässe auf Seiten des Rechtsschutzes fristerstreckungsrelevant sind, ist im Einzelfall zu eruieren. Wie in der ersten Evaluationsphase erwähnt, ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass die Disposition des SEM auf die Ressourcen des Rechtsschutzes erhebliche Auswirkungen haben kann²²⁸; dies gilt insbesondere für jene Verfahrensschritte, die nicht durch das Mengengerüst limitiert sind.²²⁹ Es drängt sich deshalb bei der Prüfung eines Fristerstreckungsgesuchs ebenfalls auf, auch die für die Disposition der Verfahrensschritte verantwortlichen Personen (auf Seiten des SEM und des Rechtsschutzes) miteinzubeziehen, weil sie die «Arbeitslast» des Rechtsschutzes und seine Ressourcen besser einschätzen können als die fallführenden FS. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass es aus Sicht des SKMR ungünstig ist, dass die von der Zentrale vorgegebene 80%-Zielsetzung (siehe Kapitel III, Ziff. 8.3) in den Regionen unterschiedlich interpretiert wird. In gewissen Region scheint die Überschreitung der Behandlungsfrist von acht Arbeitstagen im beschleunigten Verfahren auf Seiten der FS des SEM sehr

²²³ Vgl. hierzu bspw. BVGer, Urteil vom 17. Januar 2020 (D-6888/2019), E. 5.2.

²²⁴ Vgl. zum Ganzen bspw. BGer Urteil 1B_645/2011 vom 12. März 2012 E. 2.3.

²²⁵ Vgl. Kälin Walter/Frei Nula, Gutachten zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung in der Testphase, 15. Januar 2015, Bern, 2015, S. 29.

²²⁶ BVGer, Urteil D-6549/2017 vom 13. Dezember 2017, E. 7.2.

²²⁷ Im Leitfaden zum Aufgaben- und Rollenverständnis in der Zusammenarbeit zwischen dem SEM und der unentgeltlichen RV wird festgehalten, dass die RV bei Bedarf ein begründetes Fristverlängerungsgesuch für die Stellungnahme schriftlich einreicht (S. 10).

²²⁸ Beispielsweise - wie in der ersten Erhebungsphase geschehen - wenn das SEM dem Rechtsschutz innert 5 Arbeitstagen 26 Entscheide zustellt.

²²⁹ Vgl. Kapitel IV, Ziff. 4.

eng ausgelegt zu werden, weil sich eine zu häufige Überschreitung der Behandlungsfristen negativ auf die Beurteilung der einzelnen Mitarbeitenden auswirken kann.²³⁰ Solche Zielvorgaben schaffen aus Sicht des SKMR falsche Anreize und führen zu Interessenskollisionen (befürchtet die FS, das Fristenziel nicht einhalten zu können, dürfte sie oder er auch Fristerstreckungsgesuche der RV weniger gerne bewilligen).

Den LE wird empfohlen,

- immer eine Besprechung des Entscheidentwurfs durchzuführen;
- eine «juristische» Stellungnahme abzugeben, sofern es sich nicht um rechtlich eindeutige Fälle handelt.

Dem SEM wird empfohlen,

- begründete Fristerstreckungsgesuche möglichst kulant zu behandeln;
- keine auf die einzelnen FS des SEM heruntergebrochenen Fristenziele zu definieren.

11. Contrôle de la qualité

11. 1. Contrôle qualité interne

Constats de l'évaluation

La **personne responsable pour les RJ** (FV) joue, dans toutes les régions, un **rôle central** en termes du contrôle de la qualité de la représentation juridique. Dans toutes les régions d'asile, la FV contrôle, de manière systématique, la qualité de *toutes* les prises de position et de *tous* les recours selon le principe dit des « quatre yeux » (« Vier-Augen-Prinzip »). Ce contrôle qualité des actes de procédure écrits constitue un élément essentiel de la supervision du travail des RJ par la FV. Dans certaines régions, ce rôle est exercé conjointement ou en suppléance de la FV par les « Teamleaders » ou chef-fe-s d'équipe.

La **nature et la profondeur du contrôle qualité** exercé par la FV varient toutefois selon la complexité du cas, les doutes éventuellement exprimés par le ou la RJ et l'appréciation du ou de la RJ quant aux chances de succès d'un recours contre la décision du SEM²³¹. Ainsi, si un-e RJ considère qu'un recours serait voué à l'échec, la FV examinera en principe avec soin et en détail le dossier²³². Dès lors, dans certains cas, l'examen du dossier d'asile par la FV des RJ concerne l'ensemble des pièces (il est alors appelé « deuxième avis », « Zweitmeinung » ou « double-check »), tandis que dans d'autres, le contrôle qualité est moins détaillé, consistant parfois en une discussion informelle, avec le ou la RJ. La contre-lecture des actes écrits (prises de positions et recours) a lieu, en règle générale, dans tous les cas. Ce fonctionnement du contrôle-qualité des actes de procédure des RJ a été décrit par l'ensemble des RJ et des FV interrogé-e-s dans les six régions d'asile. Dans les régions TZCH, WCH, OCH et NWCH, un gestionnaire de la base de

²³⁰ FS sollten im beschleunigten Verfahren die Ordnungsfrist von 8 Arbeitstagen in 80% der Fälle einhalten.

²³¹ Cf. Chapitre IV, ch. 7.2.

²³² Un RJ de la région OCH a mentionné que la personne chargée de la direction de l'équipe ou la FV donne également un retour d'information sur leur comportement lors de l'audition dans ce cadre.

données mise à disposition par l'OSAR est également sur place dans le CFA avec tâches procédurales. Cette personne répond aux questions concernant l'utilisation de la base de données et assure son évaluation.

Dans les faits, la FV apparaît donc comme une **personne ressource de premier plan** à laquelle s'adressent les RJ, outre le contrôle des prises de position et des recours, en cas de doute ou d'interrogation à chaque étape de la procédure. Cette fonction de personne de référence implique une très grande disponibilité de la part de la FV. Dans certaines régions d'asile, ce rôle de FV fait l'objet d'un « job-sharing » (BE et ZH). Dans les régions NWCH, OCH, TZCH et WCH, la FV est soutenue par un ou plusieurs chef-fe-s d'équipe²³³. Cette répartition de la responsabilité sur les épaules de plusieurs personnes permet d'alléger la charge du travail des personnes concernées et d'augmenter leur disponibilité vis-à-vis des collaborateurs/trices, selon ce qui a pu être constaté par l'équipe de recherche.

Parmi les pistes suggérées par les personnes responsables et les RJ afin d'**améliorer** le contrôle de la qualité des actes des RJ, l'une d'entre elle ressort clairement dans plusieurs régions d'asile. Il s'agit de l'**anticipation** par les RJ des chances de succès de la demande d'asile ainsi que de la décision du SEM afin de **planifier**, le cas échéant, un temps d'examen du dossier et de discussion avec le ou la RJ par la FV. Cette nécessité d'anticiper et de planifier est liée aux délais très courts dans le cadre de la procédure accélérée. Dans certaines régions d'asile (à BE et ZH notamment), un processus mis en place permet au ou à la RJ, dès l'audition sur les motifs d'asile terminée, de demander au SPOC, via le « Journal », de réserver dans l'agenda de la FV un temps d'examen du dossier et de discussion avec le ou la RJ. Ce processus implique, selon un RJ, que les RJ expriment clairement auprès du SPOC leur besoin d'un deuxième avis par la FV ainsi que l'indication du temps nécessaire pour ce deuxième avis. Cet impératif de communication claire est mis en rapport avec le volume élevé de travail qui est attendu des RJ et des FV dans le cadre du contrat de prestations. Selon la même idée d'anticipation, dans la région WCH, la FV se livre à un contrôle « préventif » de la décision de faire recours ou non, sur la base du projet de décision dès que celui-ci est annoncé au SPOC. La FV indique ainsi au/à la RJ son avis sur l'opportunité de faire recours si le SEM maintient sa décision. Ce « double-check » préventif n'empêche pas une discussion avec le/la RJ cependant.

Il ressort des entretiens que le contrôle exercé par la FV sur le travail des RJ se concentre principalement sur la qualité des **actes écrits** de la procédure (prises de position et mémoires de recours). D'autres formes de contrôle qualité sont toutefois prévues par quelques prestataires dans le cadre des concepts développés par chacun. Il en est ainsi, par exemple, du contrôle périodique par les FV de la qualité du premier entretien du ou de la RJ avec le/la requérant-e d'asile²³⁴. En pratique également, le « double-check préventif » en WCH inclut un contrôle qualité du rôle des RJ pendant les entretiens et auditions à la lecture des procès-verbaux.

²³³ Dans la région WCH, le rôle des chef-fe-s a été mieux défini depuis la phase 1 de l'évaluation et leur cahier des charges s'est étoffé. Il y a aussi un-e chef-fe d'équipe supplémentaire. Les chef-fe-s d'équipe veillent à la bonne transmission des informations entre la FV et les RJ, à l'avancement des dossiers et à la répartition des dossiers entre RJ. Ils/elles assurent également un contrôle-qualité des prises de position et des mémoires de recours des RJ de son équipe. Pour la décision de faire recours ou non contre une décision négative toutefois, c'est la FV qui est principalement responsable, les chef-fe-s d'équipe n'interviennent qu'en cas d'absence ou empêchement de la FV (suppléance).

²³⁴ Ainsi, par exemple, selon les concepts pour la protection juridique des régions de BE et ZH (p. 25 et p. 26 respectivement) : « Die beiden FV nehmen zudem in regelmässigen Abständen als Beobachter an Klientengesprächen und anderen Verfahrensschritten teil und [dies] ermöglicht es den beiden FV basierend auf den so gewonnenen Erfahrungen aus dem Arbeitsalltag, die individuellen Fördermassnahmen wie auch die Weiterbildungen bedarfsgerecht auszugestalten ».

Appréciation des résultats

Un contrôle qualité est systématiquement exercé sur les prises de position et les mémoires de recours par les FV ou chef-fe-s d'équipe dans toutes les régions d'asile. Le CSDH ne relève pas de manquements à cet égard. Tout au plus peut-il suggérer, pour améliorer la qualité de ce contrôle, que les prestataires suivent les bonnes pratiques énoncées ci-dessus afin d'anticiper le plus possible la discussion entre RJ et FV.

S'agissant des autres tâches des RJ, le CSDH avait constaté, lors de la phase 1 de l'évaluation, que l'accent était mis sur le contrôle qualité des actes *écrits* des RJ au détriment des tâches *non écrites*. Selon le CSDH, ceci s'expliquait probablement par la période de récolte des données. En effet, les entretiens avec les RJ et les FV en phase 1 avaient eu lieu alors que s'achevait la première année de mise en place de la nouvelle procédure d'asile. Or, au moment de la mise en place de la nouvelle procédure, un système de « coaching » de juristes, nouveaux/elles dans le domaine du conseil et de la représentation juridiques de requérant-e-s d'asile, par des juristes plus expérimenté-e-s avait été mis en place dans plusieurs régions (dans la région WCH par exemple, « juriste junior » et « juriste senior »). Cette supervision du « nouveau » ou de la « nouvelle » RJ par un-e RJ expérimenté-e avait ainsi également concerné, au début de la mise en place de la nouvelle procédure, les actes non écrits de la procédure, tels que l'entretien de préparation avec le ou la requérant-e d'asile de son audition et le rôle du ou de la RJ lors de l'audition.

La phase 2 de l'évaluation a été marquée par la crise liée au coronavirus. Dans ce contexte, les mesures de contrôle qualité des actes non écrits de la procédure qui avaient été prévus par les FV, dans les différentes régions d'asile, ont été repoussées à une période ultérieure. La qualité de ces actes non écrits est cependant essentielle aux yeux du CSDH pour le succès de la nouvelle procédure d'asile (préparation à l'audition sur les motifs d'asile, accompagnement lors de l'audition sur les motifs d'asile, entretien avec le/la requérant-e sur le projet de décision, information sur les chances de succès, notification de la décision et de la décision de faire recours ou de résilier le mandat, etc.). Le CSDH recommande donc qu'un contrôle de la qualité des tâches non écrites des RJ soit prochainement mené par les prestataires.

Il est recommandé aux prestataires :

- d'anticiper le plus possible la discussion entre RJ et FV pour améliorer le contrôle de qualité ;
- de procéder prochainement à un contrôle qualité des actes *non écrits* des RJ (entretiens de préparation à l'audition, de communication des chances de succès, de notification de la décision, etc.).

11. 2. Koordination zwischen den LE zwecks Qualitätssicherung

Constats de l'évaluation

Dans les régions WCH, TZCH, NWCH et OCH, l'OSAR est responsable de la formation continue pour la représentation juridique et le conseil. Il organise notamment des cours interrégionaux sur le droit d'asile et sur les développements récents dans les pays d'origine des requérant-e-s d'asile. Certains cours, comme les journées de formation juridique, sont également ouverts aux RJ habilité-e-s pour la procédure étendue et ceux/celles travaillant comme RJ au sein de RBS Berne.

S'agissant de la **coordination** entre les prestataires comme élément du contrôle de la qualité de la protection juridique, le CSDH constate une évolution depuis la phase 1 de l'évaluation. En phase 1 de l'évaluation, la coordination entre prestataires avait lieu, d'un côté entre les régions WCH, OCH, NWCH et TZCH, et d'un autre côté entre BE et ZH. Elle était donc déficiente au niveau interrégional.

Depuis la phase 1 de l'évaluation toutefois, une première réunion de coordination a été organisée entre les prestataires des six régions d'asile sur le thème des RMNA. L'ensemble des prestataires a souligné l'aspect positif de cette réunion de coordination ainsi que le besoin d'en organiser de prochaines. Actuellement, ces séances interrégionales ont lieu sur une base *ad hoc* entre l'ensemble des prestataires. La coordination entre BE/ZH d'un côté, et TZCH notamment de l'autre côté, a également été améliorée au niveau des FV, notamment au moment de la crise liée au coronavirus. Plusieurs FV ont aussi souligné que la coordination informelle entre les FV de l'ensemble des régions avait été renforcée, en marge notamment de séances organisées par le SEM. Il y a une bonne entente entre les FV des différentes régions.

Appréciation des résultats

Art. 102i Abs. 5 AsylG sieht auf der einen Seite einen regelmässigen Informationsaustausch zwischen dem SEM und dem LER vor, «namentlich zur Koordination der Aufgaben und zur Qualitätssicherung». Derselbe regelmässige Austausch soll laut Art. 52k AsylV1 auch zwischen SEM und den zugelassenen RBS stattfinden. Was diese regelmässigen Treffen zwischen SEM und den verschiedenen LE betrifft, finden diese statt und funktionieren nach Auffassung der Beteiligten gut.

Auf einer anderen gesetzlichen Grundlage beruht die Koordination zwischen den beauftragten LE bzw. den RBS: Gemäss Art. 52a AsylV1 (Zugang und Qualität) Abs. 2 haben die beauftragten LE und die zugelassenen RBS sicherzustellen, dass die für die Durchführung des Asylverfahrens erforderliche Qualität bei der Beratung und RV gewährleistet ist. Und nach Abs. 3 dieser Bestimmung ist die Qualität der Beratung und RV «insbesondere durch eine angemessene Koordination sicherzustellen», falls mehrere LE beauftragt und mehrere RBS zugelassen werden. Art. 52a AsylV1 ist zwar nach Ingress pauschal auf Art. 102f bis 102l AsylG abgestützt; im Aspekt der Qualitätssicherung durch Koordination dürfte indessen Art. 102i Abs. 1 AsylG die massgebende Grundlage bilden, wonach der LE für die Qualität der Beratung und RV sorgt.

Die gesetzlichen Grundlagen enthalten indessen keine weiteren Hinweise auf die Frage, wie die Koordination zwischen den LE bzw. RBS organisiert und welches die Inhalte der Koordination sein sollten. Dem Kommentar des SEM zur Umsetzung der Vorlage vom Mai 2018 lässt sich entnehmen, dass es der Koordination im Qualitätsmanagement «insbesondere in den Bereichen Ausbildung und Grundlagenarbeit (Bereitstellung von Grundlagen für die Aufgabenerfüllung: Länderanalyse und -dokumentation, Analyse Rechtsprechung und Praxis, Information etc.)» bedürfe. Die Einsetzung, so der Kommentar des SEM weiter, «eines LE, welcher ausschliesslich eine solche Aufgabe im Bereich Qualitätsmanagement wahrnimmt, ist im AsylG nicht ausdrücklich vorgesehen. Es sind deshalb im Rahmen der Umsetzung geeignete Massnahmen zwischen dem SEM und den LE und den RBS zu ergreifen, um dieses wichtige Ziel einer guten Koordination beim Qualitätsmanagement zu erreichen.» Damit kann indessen nicht gemeint sein, dass das SEM selbst solche Aufgaben wahrnimmt, da die Koordination innerhalb der LE zu erfolgen hat, sondern dass das SEM eine solche allenfalls initiiert oder einfordert.

Die Leistungsvereinbarungen mit den LE verlangen zwar ebenso eine Koordination beim Qualitätsmanagement, allerdings auch hier ohne weitere Vorgaben. Dem Pflichtenheft des SEM bei der Ausschreibung der Mandate Beratung und RV in den BAZ, vom 18. Juni 2018, Ziff. 4.5. war indes zu entnehmen, um das wichtige Ziel der Koordination im Qualitätsmanagement zu erreichen, umfasse der Auftrag «einen regelmässigen Informationsaustausch der Anbieter mit der Auftraggeberin, den weiteren LE und den zugelassenen RBS». (...) Im Rahmen eines zu erstellenden Fachkonzepts Beratung und RV habe der Anbieter «konkret und nachvollziehbar aufzuzeigen, wie er [...] die Koordination mit den anderen LE gestalten will».

Als Fazit lässt sich den rechtlichen und vertraglichen Grundlagen entnehmen, dass es nach aktuellem Stand Sache der LE ist, die notwendige Koordination sicherzustellen und – im Rahmen der inhaltlichen Vorgaben – die inhaltliche Agenda zu bestimmen. Unbestritten ist, dass die Koordination einen wichtigen Beitrag zur (internen) Qualitätssicherung darstellt.²³⁵

Das SKMR hat im Rahmen der Interviews mit den FV der LE verschiedene Modelle zur Diskussion gestellt, um den Willen der Beteiligten eruieren zu können.

- a. Koordination durch das SEM, welche nach Auffassung aller wenig Sinn machen würde, da eine solche die Unabhängigkeit des Rechtsschutzes gefährden würde.
- b. Alternierende Organisation von Sitzungen mit einem jährlichen Turnus, bzw. Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen den LE. Vorteile wären: Kostengünstige Lösung, direkte Zusammenarbeit zwischen den LE, ohne weiteren Einbezug von Dritten ist die Koordination. Ein Outsourcing der Organisation durch die jeweiligen koordinierenden LE würde möglich bleiben.
- c. Gemeinsame Beauftragung einer der beteiligten LE während der gesamten Vertragsdauer. Vorteil wäre eine grössere Kontinuität und besseres Know-how. Fraglich wäre in einem solchen Modell u.a. die Höhe der finanziellen Abgeltung und ein allfälliges Machtgefälle, da die LE bei einer späteren Ausschreibung als Konkurrenten auftreten könnten.
- d. Gemeinsame Beauftragung der Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) mit den Koordinationsaufgaben. Die Vor- und Nachteile wären ähnlich wie bei der gemeinsamen Beauftragung einer der LE, zusätzlich könnten sich gewisse Ziel- und Rollenkonflikte ergeben, da die SFH Unterakkordantin von 2 LE in 4 Asylregionen ist.
- e. Gemeinsame Beauftragung einer unabhängigen Stelle, mit oder ohne zusätzlichen Qualitätsmanagement-Funktionen (reine Organisations-Dienstleistung), wie etwa UNHCR oder ein universitäres Institut. Als problematisch könnten sich allfällige Kosten und – je nach Institution – eine Sachferne erweisen, Vorteil wäre eine längerfristige Lösung und die Neutralität der Institution.

Die Umfrage bei den FV der LE hat eine deutlich überwiegende, wenn auch nicht einhellige, Präferenz für Modell b) ergeben, also eine alternierende Zuständigkeit für die Organisation der Koordinationstreffen, mit Vorbereitung der Agenda. Vereinzelt wurde der Wunsch nach Beauftragung einer aussenstehenden Institution geäussert (Modell e).

Dem SKMR wurden im weiteren Verlauf seiner Abklärungen zwei Dokumente eingereicht, eine Informationsschrift mit Empfehlungen der SFH zu ihren Dienstleistungen im neuen Asylverfahren (vom November 2020) und ein undatiertes Dokument der Berner RBS mit dem Titel «Grundüberlegungen zur Koordination im Rechtsschutz». Beide Dokumente enthalten beachtenswerte Vorschläge. Namentlich das Konzept der RBS Bern enthält interessante konzeptionelle Überlegungen

²³⁵ Siehe auch UNHCR-Empfehlungen zur Beratung und Rechtsvertretung im neuen Schweizer Asylverfahren, Ziff. 9.1.

mit einem System von Koordinationsplattformen, mit einer alternierenden Verantwortung für die Organisation (Vorbereitung und Durchführung) von Austauschsitzen mit den Fachverantwortlichen aller Regionen, unter Beizug der verantwortlichen Grundlagen der Regionen, der SFH als Dienstleisterin in Grundlagenarbeit und Weiterbildungen und des UNHCR. Darüber hinaus sieht der Vorschlag auch einen themenspezifischen Fachaustausch vor, mit einer breiteren fachlichen Vertretung aus allen Regionen und weiterer Institutionen (SFH, UNHCR) und weitere Austauschgremien. UNHCR schlägt in seinen Empfehlungen²³⁶ die Einsetzung von Qualitätsbeauftragten (analog der Struktur des SEM) ein, die nach Anregung von UNHCR auch organisationsübergreifend angestellt werden könnten. Allenfalls liesse sich, wie dies im Modell der RBS Bern angedacht ist, auch die Aufteilung der qualitätsverantwortlichen Personen auf mehrere LE denken, indem diese für spezifische Querschnittthemen verantwortlich wären (z.B. LE 1 stellt Qualitätsverantwortliche für UMA, LE 2 für Verfahrensfragen, LE 3 für Fragen des materiellen Asylrechts, LE 4 für Weiterbildung), wobei damit auch eine weitere Stelle (etwa die SFH) beauftragt werden könnte.

Den LE wird empfohlen,

- betreffend Koordination gestützt auf Art. 52a Abs. 3 AsylV1 mangels anderweitiger Einigung das Modell der alternierenden Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für ein Jahr (Verantwortlichkeit für die formale und inhaltliche Vorbereitung) zu wählen;
- das Koordinationsmodell durch die Organisation von Treffen der Fachverantwortlichen auf einer höheren Stufe und durch weitere Fachgremien mit breiterer thematischer Ausrichtung (Qualitätsverantwortliche, besonders involvierte RV, etwa für Fragen von Auswirkungen von Praxisänderungen, für regionenspezifische Praktiken, für die Diskussion neuer Herausforderungen und Lösungsansätze) auszubauen;
- das Modell der Einsetzung von organisationsübergreifenden Qualitätsverantwortlichen oder ExpertInnen zu prüfen.

Dem SEM wird empfohlen,

- aufgrund seiner Zuständigkeit für die Organisation und Leitung von Koordinationssitzungen gemäss 102i Abs. 5 AsylG zwischen den LE und dem SEM solche Sitzungen regelmässiger durchzuführen (bspw. alle 4 – 6 Monate); allenfalls könnten Treffen der LE untereinander (siehe nachfolgend) aus Effizienzgründen gleichentags durchgeführt werden;
- mangels Einigung zwischen den LE auf ein Koordinationsmodell (siehe vorstehend) das vom SKMR vorgeschlagene Modell künftig als Minimalstandard vertraglich festzulegen, sofern sich die LE nicht auf einen anderen Kooperationsmechanismus einigen können;
- um einen regelmässigen breiteren Austausch zwischen den LE auch auf unterer Funktionsstufe (RV u.a.) zu ermöglichen, in der Zeitplanung des getakteten Verfahrens einige freie Zeitfenster festzulegen, welche für diesen Zweck (auch für Weiterbildungszwecke) reserviert sind und nicht mit Verfahrensschritten belegt werden (siehe auch Empfehlung Kapitel IV, Ziff. 6).

²³⁶ UNHCR-Empfehlungen zur Beratung und Rechtsvertretung im neuen Schweizer Asylverfahren, Ziff. 9.1.

12. Changements de mains en cas d'attribution en procédure étendue

Constats de l'évaluation

En phase 1 de l'évaluation, il avait été constaté que, dans la majorité des régions d'asile, la plupart des RJ **ne conservent pas** le mandat pour un dossier attribué en procédure étendue²³⁷. Ils ou elles précisent en effet que les conditions qui doivent être réunies sont strictes : il doit s'agir d'une personne vulnérable avec laquelle le lien de confiance établi ne doit pas être brisé et, surtout, la personne ne doit pas avoir été attribuée dans un canton lointain par rapport à la représentation juridique²³⁸. Plusieurs FV précisent que la question du maintien du mandat en procédure étendue par le ou la RJ attribué-e en procédure accélérée doit être examinée dans l'intérêt du ou de la requérant-e d'asile, et non pas dans l'intérêt du ou de la RJ qui aurait déjà consacré des ressources importantes à l'examen du cas. Par contraste, dans la région de BE, plusieurs RJ ont précisé conserver quelques cas attribués en procédure étendue lorsque les requérant-e-s d'asile concerné-e-s sont attribué-e-s au canton de BE et qu'il s'agit de personnes vulnérables ou de cas complexes. A cet égard, il convient de relever que c'est la même organisation (RBS Berne) qui s'occupe du conseil juridique pour les dossiers en procédure étendue attribués au canton de BE.

Selon l'évaluation menée en phase 1, les RJ de toutes les régions d'asile s'accordent pour dire qu'en cas d'attribution par le SEM de la demande d'asile en procédure étendue, la **transmission du dossier** au bureau de conseil juridique (BCJ) cantonal entraîne une charge de travail importante lorsque le cas est complexe et contient de nombreux moyens de preuve²³⁹. En effet, lorsque l'attribution par le SEM en procédure étendue intervient, l'instruction de la demande d'asile par le SEM n'est pas close, ce qui entraîne l'impossibilité pour les BCJ d'avoir accès aux pièces du dossier, en particulier les procès-verbaux des auditions (selon l'art. 27 al. 3 PA). Il revient donc aux RJ de transmettre aux BCJ les informations pertinentes relatives au cas (un résumé des faits et de la procédure). A noter qu'une pratique récente (depuis le 1^{er} juillet 2020) du SEM permet cependant au ou à la juriste du BCJ de consulter 30 minutes avant l'audition complémentaire le PV de la première audition sur les motifs d'asile. Par ailleurs, plusieurs RJ allèguent que la transmission peut s'avérer parfois difficile pour des raisons de langue (lorsque le ou la requérant-e est attribué-e dans un canton d'une autre langue officielle que celle parlée dans le canton du CFA) ou de processus différents selon les BCJ.

En phase 2 de l'évaluation, des entretiens avec des juristes de BCJ des six régions d'asile ont été menés en ce qui concerne les modalités du passage de mains entre les RJ mandaté-e-s en procédure accélérée vers ceux et celles habilité-e-s en procédure étendue. Les juristes des BCJ interrogé-e-s évaluent de manière différente, selon les régions d'asile (CFA « d'origine » du dossier), les **modalités de la transmission** par les RJ des cas en procédure étendue. Les juristes des BCJ

²³⁷ La question se pose aussi de savoir ce qu'il advient d'un cas après une cassation. Il semble logique que le cas soit attribué en procédure étendue en raison des mesures d'instructions nécessaires. Cependant, dans un dossier analysé en phase 2 de l'évaluation, le RJ avait résilié son mandat, le requérant d'asile avait fait un recours en son nom propre, le TAF avait cassé la décision et renvoyé le cas au SEM. Le SEM a repris le cas en procédure accélérée mais sans RJ de mandaté-e au motif que son mandat avait été résilié en première instance. Cet aspect semble problématique aux yeux du CSDH.

²³⁸ « Le représentant juridique désigné dans le centre de la Confédération ou à l'aéroport peut, à titre exceptionnel, conserver la compétence de conseiller et représenter le requérant d'asile dans le cadre de la procédure étendue lorsque les conditions suivantes sont réunies : a. lors de l'entretien de départ, le requérant d'asile et le représentant juridique désigné constatent qu'ils entretiennent un rapport de confiance particulier ; b. le prestataire donne son consentement; il peut notamment refuser de le donner lorsqu'il ne dispose pas des ressources suffisantes en termes de personnel » (Art. 52f al. 3 OA1).

²³⁹ Or, c'est souvent le cas des dossiers attribués en procédure étendue, pour lesquels le SEM doit prendre des mesures d'instruction supplémentaires selon la loi.

évaluent par exemple positivement le fait de recevoir rapidement après l'attribution en procédure étendue un email du ou de la RJ avec l'état des faits voire l'appréciation du cas, puis quelques jours plus tard le dossier physique (dossier de la représentation juridique). Certain-e-s des juristes des BCJ critiquent cependant le fait que les modalités de transmission diffèrent d'une région à l'autre. Les prestataires devraient, selon eux/elles, mieux se coordonner s'agissant de ces modalités de transmission. De manière générale, la collaboration avec les RJ est néanmoins jugée excellente, bien que les juristes des BCJ déplorent que les RJ n'aient pas toujours la disponibilité requise pour répondre à toutes leurs questions sur le cas. Les juristes des BCJ interrogé-e-s sont conscient-e-s à cet égard des ressources limitées des RJ et de la pression du temps qui pèse sur eux/elles. Un défi important souligné par les juristes des BCJ concerne aussi, s'agissant de la transmission des informations par les RJ, la différence de langue entre le « CFA d'origine » et la langue officielle du canton d'attribution de la demande en procédure étendue²⁴⁰. Les juristes des BCJ interrogé-e-s jugent par ailleurs restrictive la pratique du SEM en matière de consultation des pièces du dossier en procédure étendue (possibilité uniquement de consulter 30 minutes avant une audition complémentaire les procès-verbaux des auditions précédentes), ayant pour effet de les laisser dépendant-e-s des informations transmises par les RJ des CFA. Enfin, plusieurs RJ de BCJ ont mentionné le fait que le SEM posait des délais pour la remise de documents (certificats médicaux par exemple) au moment de l'attribution en procédure étendue, délais qu'il n'est pas toujours possible de tenir par les juristes des BCJ en raison notamment des conditions-cadre susmentionnées.

Appréciation des résultats

Selon les données récoltées par le CSDH, la transmission des cas entre juristes (changement de mains entre la procédure accélérée et la procédure étendue) se déroule en règle générale correctement dans l'intérêt des requérant-e-s d'asile, notamment grâce à la **bonne collaboration** entre les RJ des CFA et les juristes des BCJ. Cependant, les modalités de transmission des dossiers par les RJ des CFA aux juristes des BCJ diffèrent selon les régions, certaines étant considérées comme de « bonnes pratiques » vis-à-vis des autres. Le CSDH estime que ces différences devraient être résolues dans le cadre de la coordination entre prestataires pour la protection juridique.

Par ailleurs, le CSDH estime qu'une pratique plus souple du SEM en matière de consultation des pièces du dossier en procédure étendue permettrait de faciliter les passages de mains entre les RJ et les juristes des BCJ. En effet, la possibilité introduite en été 2020 par le SEM de consulter les pièces du dossier 30 minutes avant l'audition complémentaire en procédure étendue confirme le fait que l'art. 27 al. 3 PA n'interdit pas au SEM de donner, si un intérêt important l'exige, consultation du procès-verbal de la première audition sur les motifs d'asile. En l'espèce, le temps de consultation (30 minutes) paraît trop court de l'avis du CSDH. En effet, le ou la juriste habilité-e en procédure étendue n'a pas assisté aux différents entretiens en procédure Dublin et en procédure accélérée, par contraste avec le ou la RJ en procédure accélérée²⁴¹. Il ou elle n'a pas non plus eu le droit de consulter les pièces du dossier dans le cadre des différentes étapes de procédure précédant l'attribution en procédure étendue. Sa connaissance du dossier, en particulier des motifs d'asile, se restreint donc aux connaissances du dossier du ou de la RJ du CFA et dépend dès lors

²⁴⁰ Selon l'exception prévue par l'art. 16 al. 3 lit. c LAsi.

²⁴¹ Cf. Fehner Sarah/Stettler Angela, Sachverhaltserstellung, Nachweis und Glaubhaftmachung, in: SFH (Hrsg.), Handbuch Asyl- und Wegweisungsverfahren, Bern 2021, pp. 332-333.

étroitement de la transmission des éléments du dossier par ce/cette RJ. Dans cette perspective, la transmission complète des éléments du dossier entraîne une charge de travail importante, du point de vue du CSDH, sur le/la RJ du CFA (bien qu'il s'agisse d'une obligation légale²⁴²), en comparaison de l'alternative de donner aux juristes des BCJ le droit de consulter les pièces du dossier plus en amont de l'audition complémentaire.

S'agissant de la question **linguistique**, si la possibilité d'attribuer un-e requérant-e d'asile dans un canton avec une autre langue officielle que le « CFA d'origine » est prévue par la loi, ce n'est pas une condition prévue pour toutes les langues et toutes les régions selon l'Habilitation des BCJ en procédure étendue. Ce document prévoit par rapport à la procédure étendue que les juristes des BCJ doivent maîtriser ces langues²⁴³:

Région	Langue des requêtes écrites dans une procédure ⁵	Langue de la procédure (décisions du SEM) ⁶	Exigences linguistiques posées aux représentants juridiques
Suisse romande	Français / allemand	Français	Français
Suisse du Nord-Ouest	Allemand	Allemand	Allemand
Berne	Allemand / français	Allemand ⁷	Allemand
Zurich	Allemand	Allemand	Allemand
Tessin et Suisse centrale	Italien / allemand	Italien	Italien, au moins connaissances passives (niveau B1)
Suisse orientale	Allemand / italien ⁸	Allemand	Allemand

Tableau : Prescriptions linguistiques de chaque région et exigences posées aux représentants juridiques

Ainsi, l'Habilitation ne prévoit pas que dans les régions ZH ou NWCH, par exemple, les juristes des BCJ maîtrisent suffisamment l'italien ou qu'un-e juriste à GE ou NE maîtrise suffisamment l'allemand. Ces exigences devraient être clarifiées, de l'avis du CSDH, dans le cadre du nouvel appel d'offres, afin de faciliter la bonne transmission des informations du point de vue de la représentation juridique entre procédure accélérée et procédure étendue.

Il est recommandé aux prestataires :

de se coordonner quant aux modalités de transmission des cas en procédure étendue aux prestataires mandaté-e-s en procédure étendue afin d'atténuer les différences et que les bonnes pratiques, du point de vue des BCJ, soient appliquées dans toutes les régions d'asile.

Il est recommandé au SEM :

- d'octroyer aux juristes des BCJ un droit plus large (que 30 minutes avant l'audition complémentaire) de consulter les pièces du dossier dans le cadre de la procédure étendue ;
- de clarifier, dans le cadre du nouvel appel d'offres, les exigences linguistiques des juristes des BCJ habilités en procédure étendue.

²⁴² Art. 52f al. 1 OA1.

²⁴³ Tableau extrait du document du SEM « Habilitation à fournir des prestations de conseil et de représentation juridique dans le cadre de la procédure d'asile étendue (art. 102/LAsi) », p. 9.

13. UMAs

Untersuchungsergebnisse

Die Rolle der RV bei UMA wurde mandatsgemäss nur in den Regionen ZH und NWCH untersucht. Die Regionen haben die Begleitung und Vertretung von UMA unterschiedlich organisiert. In der Region NWCH werden UMA nur gewissen auf UMA spezialisierten RV zugewiesen, welche das Eintrittsgespräch und alle weiteren Gespräche mit der UMA führen und sie begleiten. In der Region ZH führt beim Eintritt einer UMA eine spezialisierte Person (Fachbegleitung UMA)²⁴⁴ mit der UMA ein erstes Gespräch, bei welchem die kindlichen Bedürfnisse der UMA abgeklärt werden. Die RV führt mit der UMA danach ein Kennenlerngespräch und ein Vorbereitungsgespräch für die Erstbefragung sowie alle weiteren verfahrensrelevanten Gespräche. Im weiteren Verfahren unterstützt die Fachbegleitung UMA die RV in ihrer die Rolle als Vertrauensperson, um sie zu entlasten.²⁴⁵ Die Fachbegleitung UMA ist für die RV und die anderen Akteure (Unterbringung, Gesundheit, KESB, SEM usw.) die «erste Ansprechperson» für Fragen, welche den Alltag der UMA betreffen.

In beiden Regionen wiesen viele RV darauf hin, dass sie die ihnen zugewiesenen UMA nicht nur auf die einzelnen Verfahrensschritte vorbereiten, sondern auch regelmässig Zusatzgespräche mit ihnen führen würden, um zu erfahren, wie es der UMA gehe, und zu erkennen, welche Bedürfnisse/Unterstützung sie benötige. Die befragten RV betonten, dass sie ihre Rolle als Vertrauensperson als **Koordinatorin bzw. als Koordinator** verstehen würden («wir müssen die Zügel im Griff haben» so eine RV²⁴⁶), ihnen aber oftmals die Zeit fehle, diese Rolle sorgfältig auszuüben. Einige RV äusserten das Bedürfnis nach spezifischer Schulung zum Thema UMA. In beiden Regionen berichteten die befragten RV sodann, dass Handwechsel bei UMA wenn immer möglich vermieden würden.²⁴⁷

In der ersten Evaluationsphase stellte das SKMR fest, dass in der NWCH ein dringender Optimierungsbedarf hinsichtlich des Informationsflusses zwischen der VP und den UMA-Schnittstellen in oder ausserhalb des BAZ (insbesondere Gesundheit, Betreuung, KESB, Polizei/Securitas und Schule) bestand. Die RV aus der Region NWCH berichteten damals, dass sie aufgrund des fehlenden **Informationsflusses** ihre Rolle teilweise gar nicht wahrnehmen könnten.²⁴⁸ In scharfem Kontrast dazu standen die Untersuchungsergebnisse aus ZH, wo das SKMR in der ersten Evaluationsphase keine Probleme hinsichtlich des Informationsflusses feststellte. Die Untersuchungsergebnisse der Phase 2 zeigen nun, dass es in der NWCH erste Verbesserungen gegeben hat. Die befragten RV berichteten, dass sie sich mit den Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen in der

²⁴⁴ Die Person, die derzeit (seit Sommer 2020) diese Stelle besetzt, arbeitet 60% und ist auch für BE zuständig. Sie hat einen medizinisch-sozialen Hintergrund mit langjähriger Erfahrung in der engen Begleitung von jungen Menschen mit psychischen Problemen.

²⁴⁵ Beispielsweise wenn die Unterbringung im Erwachsenenenzentrum für die UMA (insbesondere im Alter von 12 bis 15 Jahren) nicht geeignet erscheint und ein Antrag auf Neuunterbringung an das SEM gestellt oder eine Gefährdungsmeldung an die KESB gemacht werden muss.

²⁴⁶ Nach einem anderen RV ist die Vertrauensperson diejenige Person bei der alle Stränge zusammenkommen (Schule, Arzt usw.).

²⁴⁷ Vgl. jedoch Kapitel IV, Ziff. 9 (Handwechsel): Die Analyse der Akten zeigt, dass es in beiden Regionen zu Handwechseln bei den UMA gekommen ist.

²⁴⁸ Die RV erwähnten, dass sie weder zur Betreuung in der Unterkunft noch zu Lehrpersonen in der Schule direkt Kontakt aufnehmen könnten. Ausserdem hätten sie keinen Zugang zur Unterkunft; von dieser erhielten sie nur einen UMA-Tagesrapport, weitere Information könnten sie nur via Partner und Administration des SEM erhalten, wobei auch dieser Informationsaustausch nicht gewährleistet sei. Weiter berichteten die befragten RV in der NWCH, dass sie keine direkte Kontaktmöglichkeit zur Pflege hätten, von Arztbesuchen einer UMA würden sie (wenn überhaupt) erst im Nachhinein erfahren beziehungsweise wenn ein Bericht verfasst werde (sofern einer verfasst und ihnen weitergeleitet werde). Die befragten RV sagten auch, dass ihnen nicht mitgeteilt werde, wenn gegenüber einer UMA eine Disziplinarmassnahme ausgesprochen werde. Ausserdem würden sie von einer Verlegung einer UMA in der Regel erst am Tag der Verlegung erfahren, weshalb es ihnen nicht möglich sei, mit der UMA ein Austrittsgespräch zu führen.

UMA-Unterkunft und dem Pflegepersonal - sofern es UMA betreffe²⁴⁹ - neu austauschen könnten. Der Austausch mit den Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen sei gut und werde von beiden Seiten genutzt, es gebe aber noch Vorbehalte. So würde dem Rechtsschutz bspw. nicht gemeldet, wenn eine UMA untergetaucht sei oder in der Loge übernachtet habe, obschon dies so vorgesehen sei. In solchen Situationen müsse der Rechtsschutz die Informationen nach wie vor via Partner und Administration des SEM einholen. Kein direkter Austausch bestehe sodann zwischen dem Rechtsschutz und der Schule²⁵⁰; auch diesbezüglich müsse der Rechtsschutz Informationen nach wie vor via Partner und Administration des SEM einholen, was sich als umständlich erweise. Weiter berichteten gewisse RV, dass sie zu wenig Informationen über den Tagesablauf der UMAs hätten. In ZH erklärten die befragten Personen hingegen, dass die Fachbegleitung UMA in engem Kontakt mit den Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen in der UMA-Unterkunft sowie mit der Schule und der Schulsozialarbeiterin stehe. Ferner habe die Fachbegleitung UMA einen direkten Zugang zur Unterkunft. Es gebe keine Probleme beim Informationsfluss. Auch sehr gut sei die Zusammenarbeit mit der Fachstelle UMA des Kantons Zürich bei Sonderplatzierungen. Bei einer Gefährdungsmeldung an die KESB oder Spitaleinweisung müsse das SEM vorab informiert werden. Manche der befragten Personen äusserten diesbezüglich Bedenken, weil dies aus ihrer Sicht für die involvierten Personen (Gesundheit, Betreuung usw.) ein Hindernis darstellen könne, ihre Rolle frei zu ausüben. Die Interviews bestätigten sodann, dass sowohl auf Seiten des SEM wie auch auf Seiten des Rechtsschutzes ein grosses Bedürfnis nach einer näheren Klärung der Rolle der RV als VP besteht.

Zur Zusammenarbeit mit der **KESB** sagten die befragten Personen in der NWCH, dass zur Klärung der Zuständigkeiten und Abläufe mit der KESB, dem SEM und dem Rechtsschutz eine Austauschsituation stattgefunden habe. Unklarheiten hätten zu Beginn insbesondere in Bezug auf die Zuständigkeit der KESB bestanden, da sich diese erst nach der Kantonszuteilung für zuständig erachtet habe. Dies sei inzwischen aber nicht der mehr der Fall.²⁵¹ Der Rechtsschutz in der NWCH bestätigte ausserdem, dass die Zusammenarbeit mit der KESB gut funktioniere, die KESB auf Gefährdungsmeldungen schnell reagiere und adäquat handle. In ZH bemängelten die RV, dass die KESB sie als Vertrauenspersonen im Asylverfahren für zuständig hält, sämtliche Probleme mit der UMA zu regeln; aus ihrer Sicht sollte sich die KESB stärker engagieren. Im Falle einer Gefährdung einer UMA werde die KESB jedoch ihrer Rolle gerecht. So berichtet die UMA-Fachbegleitung von keinen Problemen mit der KESB bei Gefährdungsmeldungen.

Würdigung der Untersuchungsergebnisse

Die Kernkompetenz der RV ist die rechtliche Vertretung und Begleitung der UMA im Asylverfahren. Daneben die Aufgaben einer Art Beiständin oder eines Beistandes für Alltagsbelange der UMA zu übernehmen, kann für die RV eine Überforderung sein, weshalb sich aus Sicht des SKMR eine Fachbegleitung UMA, die sich den Alltagsfragen der UMA annehmen kann, als sinnvoll erweist. Gleichzeitig erachtet es das SKMR als sinnvoll, UMA nur auf UMA-Fragen spezialisierten RV zu-

²⁴⁹ Zum Informationsfluss bei Erwachsenen siehe Kapitel IV, Ziff. 14.

²⁵⁰ Anlässlich der internen Begleitungsgruppensitzung vom 9. März 2021 teilte das SEM dem SKMR mit, dass die direkte Kontaktaufnahme zwischen dem Rechtsschutz und der Schule inzwischen möglich sei.

²⁵¹ In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass bei fehlendem Wohnsitz die Zuständigkeit der KESB am Aufenthaltsort des Kindes anknüpft (Art. 315 ZGB), weshalb aus Sicht des SKMR Einwendungen der KESB gegen ihre Zuständigkeit aufgrund des fehlenden Wohnsitzes nicht überzeugen.

zuteilen, dies weil auch die Vertretung von UMA im Asylverfahren rechtlich immer wieder schwierige Fragen stellen, welche besonderes Fachwissen erfordern (Umgang mit Altersabklärungen, höhere Anforderungen beim Wegweisungsvollzug, Befragung und Würdigung von Aussagen usw.)²⁵², welche in der Regel nicht alle RV mitbringen können. Weiter stellt das SKMR fest, dass die Regeln hinsichtlich des Informationsflusses nach wie vor nicht den Regeln in ZH entsprechen. Bereits in der ersten Evaluationsphase wurde darauf hingewiesen, dass die RV ihr Mandat als VP ohne hinreichenden Informationsfluss nicht ausüben kann. Das SKMR führt die Unterschiede in den Regionen insbesondere auf die nicht hinreichend geklärte **Verantwortlichkeiten (Rolle und Aufgaben)** des SEM und des Rechtsschutzes bei UMA zurück. Es ist in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass seit der Neustrukturierung des Asylverfahrens das SEM für eine kindsgerechte Unterbringung, Betreuung, medizinische Versorgung, usw. («Bedürfnisbefriedigung») der UMA sorgen muss (im altrechtlichen Verfahren waren dafür in erster Linie die Kantone zuständig). Gleichzeitig übernimmt die RV neu die Rolle der VP, welche neben den Interessen der UMA im Asylverfahren auch eine Sorge-, Aufsichts- und Interventionsfunktion umfasst (es obliegt bspw. der RV, sich zu vergewissern, dass die nötige Betreuung, medizinische Versorgung usw. sichergestellt ist und bei Bedarf zu intervenieren). Das SEM und der Rechtsschutz tragen hierbei überlappende Verantwortlichkeiten; es erstaunt deshalb nicht, dass in der Praxis ein Spannungsverhältnis entstehen kann - beide (SEM und Rechtsschutz) wollen aus nachvollziehbaren Gründen informiert sein und mitentscheiden. Im Nachgang an das UMA-Pilotprojekt der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, welche im Auftrag des SEM die Kindes- und altersgerechten Unterbringung und Betreuung von UMA in den BAZ näher untersuchte²⁵³, erarbeitete das SEM in Zusammenarbeit mit den mit der Betreuung, Pflege und Sicherheit betrauten LE ein Handbuch zur Betreuung und Unterbringung von UMA in den BAZ, in welchem u.a. auch die Aufgaben und Kompetenzen zwischen dem SEM, der Vertrauensperson und der voneinander abgegrenzt werden.²⁵⁴ Im Rahmen der vom SKMR durchgeführten Interviews wurde das Handbuch allerdings vom Rechtsschutz nicht erwähnt. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass das Handbuch «nur» in Zusammenarbeit mit den mit der Betreuung, Pflege und Sicherheit betrauten LE, aber nicht in Zusammenarbeit mit den mit dem Rechtsschutz betrauten LE erstellt wurde. Dies ist aus Sicht des SKMR zu bedauern; zumindest bei der Definition der Aufgaben und Kompetenzen der VP und der Abgrenzung von den Aufgaben und Kompetenzen zwischen dem SEM, der VP und der Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen scheint ein Miteinbezug der mit diesen Aufgaben betrauten Institutionen aus Sicht des SKMR unabdingbar. Eine nähere Klärung der Rolle und Aufgaben der RV und des SEM bei UMA, als auch der KESB erscheint deshalb aus Sicht des SKMR weiterhin angezeigt.²⁵⁵ Im Rahmen des vorliegenden Mandats können die Rolle und Aufgaben der VP, des SEM und der KESB, angesichts der Komplexität dieses Themas, nicht abschliessend geklärt wer-

²⁵² In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das SEM in den Regionen sogenannten «UMA Focal Point» geschaffen hat, um eine einheitliche Rechtspraxis bei UMA-Fragen zu gewährleisten (in jeder Region ist eine FS des SEM, der auf UMA Fragen spezialisiert ist und sich regelmässig mit den anderen Regionen und der Zentrale in Bern austauscht). Auf Seiten des Rechtsschutzes sollte aus Sicht des SKMR ein ähnliches Austauschgefäss geschaffen werden.

²⁵³ Vgl. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Evaluation des UMA-Pilotprojektes, Befunde zur Kindes- und altersgerechten Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den Zentren des Bundes, Januar 2019, Empfehlung 10 und 11, S. 76 f.

²⁵⁴ Vgl. SEM, Handbuch zur Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) in den Bundesasylzentren (BAZ) vom 4. September 2020, S. 52 ff.

²⁵⁵ Gemäss Mitteilung des SEM vom 31. März 2021 werden aktuell SEM-intern noch offene Fragen betreffend die Rolle der Vertrauensperson im Rahmen einer Arbeitsgruppe abgeklärt.

den. Aus Sicht des SKMR bedarf es hierfür eines gesonderten Projekts, das sich schwerpunktmässig mit dieser Frage befasst. An dieser Stelle können nur einige Eckpunkte in Erinnerung gerufen werden, welche im Hinblick auf die Rolle und die Aufgaben der VP relevant erscheinen.

Im EMARK Entscheid 1998/13 hielt die damals zuständige Asylrekurskommission erstmals fest, dass UMA im Asylverfahren einer besonderen Situation ausgesetzt sind, welche einen Vormund oder eine Beratungsperson erfordere.²⁵⁶ Im Lichte dieser Rechtsprechung schuf der Gesetzgeber im Rahmen der Totalrevision des AsylG, welche 1999 in Kraft trat, Art. 17 aAsylG, wonach die zuständigen kantonalen Behörden für UMA unverzüglich eine VP bestimmt, welche die Interessen der UMA für die Dauer des Asylverfahrens wahrnimmt. Seit der jüngsten Revision des Asylgesetzes, nimmt die Rolle der VP während des Aufenthalts der UMA in den BAZ die RV wahr,²⁵⁷ man spricht in diesem Zusammenhang auch von einer sogenannten **Personalunion** zwischen der RV und der VP (Art. 17 Abs. 2, 3 und 6 AsylG i.V.m. Art. 7 AsylV1).²⁵⁸ Die Tätigkeit der zugewiesenen RV als VP beginnt nach Einreichung des Asylgesuchs der UMA in den BAZ und am Flughafen und dauert an, solange sich die UMA im BAZ oder am Flughafen aufhält oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit (Art. 7 Abs. 1 AsylV1). In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Beordnung einer VP eine **staatliche Schutzmassnahme** darstellt, die nicht der Mitwirkung der minderjährigen Person bedarf, was bedeutet, dass die UMA auf die Beordnung der VP nicht verzichten kann – sie ist zwingend.²⁵⁹ Mit der VP sollen altersbedingte Erfahrungsdefizite des UMA ausgeglichen werden²⁶⁰, es handelt sich um ein gesetzliches Mindestangebot, welches mit dem Institut der Beistandschaft wesensverwandt ist²⁶¹; wobei die Ernennung einer Vertrauensperson aber nur als Übergangslösung zu verstehen ist, welche die zuständigen Vormundschaftsbehörden nicht davon entbindet, die erforderlichen vormundschaftlichen Massnahmen zu prüfen und einzuleiten.²⁶² Zu beachten ist weiter, dass die Vertrauensperson zwar «von der Behörde bestellt» ist, ihre Aufgabe aber nicht darin besteht öffentliche Interesse zu wahren, vielmehr hat sich ihr Handeln einzig am Interesse der UMA auszurichten.²⁶³ Der Rechtsprechung kann sodann entnommen werden, dass

²⁵⁶ Vgl. EMARK 1998/13 E. 4. ee.

²⁵⁷ Nach Zuweisung in den Kanton ist durch die kantonale Behörde unverzüglich eine Vertrauensperson zu bestimmen (Art. 17 Abs. 3 AsylG i.V.m. Art. 7 Abs. 2^{quarter} AsylV1).

²⁵⁸ «Damit soll erreicht werden, dass diese Aufgaben im Interesse der Minderjährigen lediglich von einer Person wahrgenommen werden. Dies erleichtert auch die organisatorischen Abläufe.» (BBI 2014 7991 8064).

²⁵⁹ «Verzichtet eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person auf die in den Zentren des Bundes oder am Flughafen zugewiesene Rechtsvertretung, so bleibt diese für die Wahrnehmung der Interessen der minderjährigen asylsuchenden Person als Vertrauensperson weiterhin zuständig. [...] die Beordnung einer Vertrauensperson [stellt] eine von staatlicher Seite anzuordnende Schutzmassnahme [dar], die nicht der Mitwirkung der minderjährigen Person bedarf.» (BVGer, Urteil D-5672/2014 vom 6. Januar 2016 E. 5.4.3).

²⁶⁰ «[Es ist] primär die Aufgabe der Vertrauensperson [...], für den zufolge seines Alters noch ungestützten und unerfahrenen Jugendlichen sicherzustellen, dass seine Verfahrensrechte hinreichend gewahrt und die Verfahrenspflichten eingehalten werden. Der Vertrauensperson obliegt es demnach, im Rahmen der üblichen Sorgfaltspflichten die Interessen der unbegleiteten minderjährigen Person im Verfahren in objektiver Weise zu vertreten und die betroffene Person in der Ausübung ihrer Verfahrensrechte und -pflichten zu unterstützen. In welcher Form diese Aufgabe erfüllt wird, liegt im pflichtgemässen Ermessen der Vertrauensperson.[...]» (EMARK 2003/1 E. 3e.bb).

²⁶¹ «[...] die Formulierung Begleiten und Unterstützen im Asylverfahren [deutet] darauf hin, dass die Hilfestellung der Vertrauensperson am unbegleiteten minderjährigen Asylbewerber mannigfaltiger Natur ist und nebst der Wahrung seiner Interessen im eigentlichen Asylverfahren auch administrative und organisatorische Aufgaben (z.B. Betreuung am Wohnort, Regelung versicherungstechnischer Fragen, Sicherstellung einer allfälligen medizinischen oder psychologischen Behandlung usw.) umfasst, was sich ohne Weiteres auch aus der Überlegung ergibt, dass die eingesetzte Vertrauensperson mangels Errichtung einer [...] Beistandschaft [...] wohl zumindest teilweise deren Aufgaben wahrnehmen muss. [...]» (EMARK 2003/1 E. 3c.bb).

²⁶² Vgl. BBI 2013 14.063 S. 8032; SEM, Kommentar Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs), Mai 2018, S. 28; Kurt Affolter-Fringeli/Urs Vogel in: Berner Kommentar (BK), Art. 308 Rn 27.

²⁶³ «[...] Die Grenze des Ermessens der Vertrauensperson ist überschritten, wo sie offensichtlich gegen die Interessen der unbegleiteten Minderjährigen handelt oder in deren Interesse liegende, offensichtlich gebotene Handlungen unterlässt. Solche Handlungen oder

ein Wechsel der Zuständigkeit bei der RV bei einer UMA (**Handwechsel**) zu vermeiden sind.²⁶⁴ Die konkreten **Aufgaben der VP** hat der Gesetzgeber in Art. 7 Abs. 3 AsylV1 präzisiert. Demnach besteht die Aufgabe der VP insbesondere darin, die UMA vor und während den Befragungen zu beraten, bei der Nennung und Beschaffung von Beweismitteln zu unterstützen und ihr im Verkehr mit Behörden sowie mit Einrichtungen des Gesundheitswesens beizustehen. Dem Pflichtenheft kann ferner entnommen werden, dass die VP insbesondere die spezifischen Interessen der UMA betreffend Familienzusammenführung, bei Fragen der Gesundheit und Unterbringung sowie als Schnittstelle zur KESB und weiteren kantonalen Institutionen wahrnimmt. In diesem Zusammenhang präzisiert das Pflichtenheft weiter, dass die VP das SEM insbesondere bei Abklärung betreffend die Herkunft, der Familie (inkl. Abklärung Verwandtenunterbringung), dem sozialen Umfeld, der Gesundheit, von Risiken (Menschenhandel, Kriminalität, etc.) und bei allfälligen Vernetzung mit spezialisierten Fachstellen unterstützt.²⁶⁵ Die letztere Präzisierung im Pflichtenheft kann im Lichte der Rechtsprechung allerdings nur dahingehend verstanden werden, dass die VP die UMA bei Abklärungen unterstützt, sofern dies in ihrem Interesse ist. Ferner entbinden die der VP im Pflichtenheft übertragenen Aufgaben selbstverständlich das SEM nicht von seiner Pflicht, im Rahmen seiner Untersuchungspflicht auch selber Abklärungen zu treffen.²⁶⁶ Weiter ist zu beachten, dass eine mangelhafte Ausübung der Rolle der VP eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör der UMA darstellen kann.²⁶⁷ Hinsichtlich des **Anforderungsprofils der VP** halten das Gesetz und das Pflichtenheft fest, dass die VP über Kenntnisse des Asylrechts, des Rechts betreffend das Dublin-Verfahren und der Kinderrechte sowie über Erfahrung im Umgang mit Minderjährigen verfügen sollte (vgl. Art. 7 Abs. 3 AsylV1) sowie, dass Ausbildungen wie bspw. ein CAS Mandatsführung im Kindes- und Erwachsenenschutz erwünscht sind.²⁶⁸

Im Licht des Gesagten erscheint es aus Sicht des SKMR stossend, wenn der VP das Einholen von Informationen auf irgendeine Art und Weise erschwert wird. Die sorgfältige und pflichtgemässe Ausübung ihres Mandats erfordert, dass die VP mit sämtlichen UMA-Schnittstellen (wie Gesundheit, Betreuung, KESB, kantonale VP, SEM, Verwandte, Polizei/Securitas und Schule usw.) direkt und niederschwellig in Kontakt treten können muss. In diesem Zusammenhang ist es aus Sicht des SKMR nicht nur ausreichend, dass die VP niederschwellig Zugang zu allen Informationen hat; vielmehr müssen ihr für das Wohlergehen der UMA relevante Informationen von den involvierten Akteuren proaktiv zugeleitet werden. Welche Aufgaben und Rollen die VP, das SEM und die KESB haben resp. wie sich die Verantwortlichkeiten voneinander abgrenzen, ist, wie bereits ausgeführt

Unterlassungen haben sich die unbegleiteten Minderjährigen nicht anrechnen zu lassen; [...] In diesem Rahmen gilt es in Erinnerung zu rufen, dass die Vertrauensperson zwar von der Behörde bestellt ist, ihre Aufgabe jedoch nicht in der Wahrung öffentlicher Interessen besteht. [...] Sie hat sich einzig am Interesse der unbegleiteten Minderjährigen auszurichten. [...]» (EMARK 2006/14 E. 6.1).

²⁶⁴ BVGer, Urteil E-5381/2014 vom 11. Mai 2015, E. 2.3.

²⁶⁵ Vgl. SEM, Pflichtenheft zum Projekt (18108) 420 Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren vom 18. Juni 2018, S. 10.

²⁶⁶ Siehe hierzu auch BVGer, Urteil E-739/2020 vom 29. April 2020 E. 3.4 und BVGer, Urteil E-5894/2020 vom 15. Dezember 2020, E. 7.2.

²⁶⁷ Die ARK kritisierte die VP, weil sie hätte erkennen müssen, dass die angefochtene Verfügung mangelhaft ist (vgl. EMARK 2006/14 E. 6.2). Die ARK wies ausserdem darauf hin, dass in den Befragungsprotokollen keinerlei Interventionen der Vertrauensperson festgehalten sind, obwohl sich der Beschwerdeführer anlässlich der Befragung wiederholt sehr unreif verhielt und unangebrachte Antworten gab, aus denen ersichtlich wird, dass er Zweck und Bedeutung der Befragungen nicht erkannte. Es wäre bei diesen Gelegenheiten durchaus angebracht und im Interesse einer zuverlässigen Sachverhaltsfeststellung äusserst dienlich gewesen, wenn die Vertrauensperson den Beschwerdeführer in dessen eigenem Interesse zurechtgewiesen und an seine Pflichten erinnert hätte. Zu diesem Zweck wird Minderjährigen eine Vertrauensperson beigeordnet (vgl. EMARK 2006/14 E. 6.4). Ferner kritisierte die AK die VP, weil diese zum Schutz ihrer Privatsphäre ihren Namen nicht nennen wollte. Das gegenseitige Nennen des Namens sei elementarer Bestandteil jeder Vertrauensbildung zwischen Menschen (vgl. EMARK 2006/14 E. 6.5).

²⁶⁸ Vgl. SEM, Pflichtenheft zum Projekt (18108) 420 Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren vom 18. Juni 2018, S. 17.

aus Sicht des SKMR näher zu klären und kann im Rahmen dieses Mandats nicht abschliessend beantwortet werden.

Den LE wird empfohlen,

- den UMA nur gewisse RV zuzuteilen, welche über Erfahrung im Umgang mit Minderjährigen und Kenntnisse der Kinderrechte verfügen;
- zur Unterstützung und Entlastung der RV zu prüfen, ob sich die Schaffung einer Fachbegleitung UMA auch in den anderen Regionen als sinnvoll erweisen könnte.

Dem SEM wird empfohlen,

der VP die Kontaktaufnahme mit sämtlichen UMA relevanten Schnittstellen (wie Gesundheit, KESB, kantonale VP, Verwandte, Polizei/Securitas/Protectas und Schule usw.) direkt und niederschwellig zu ermöglichen und die involvierten Akteure zu verpflichten, der VP sämtliche das Wohl der UMA betreffenden Informationen zukommen zu lassen.

Den LE und dem SEM wird empfohlen,

- die Rolle und die Aufgaben resp. Verantwortlichkeiten der RV als VP, des SEM und der KESB bei UMA näher zu untersuchen;
- Handwechsel der RV bei UMA in jedem Fall zu vermeiden.

14. Conseil et flux d'informations

Constats de l'évaluation

Les conseiller-e-s sont dans toutes les régions d'asile le **premier point de contact** des requérant-e-s d'asile. C'est vrai s'agissant du premier entretien au cours duquel le/la conseiller-e explique au ou à la requérant-e le déroulement de la procédure d'asile, ses droits et obligations dans ce cadre et son droit à une représentation juridique gratuite. C'est lors de ce premier entretien que la procuration pour la représentation juridique est signée par le ou la requérant-e. C'est également vrai par la suite s'agissant de l'aide du ou de la requérant-e à l'organisation de ses moyens de preuve, mais aussi de différents types de problèmes non proprement juridiques (problèmes liés au logement, à la santé, etc.). A cet égard, le ou la conseiller-e joue un rôle important d'**interface** entre le/la requérant-e et le/la RJ (un conseiller a évoqué le rôle de « passerelle », voire de « filtre » quand le/la requérant-e veut voir son ou sa RJ alors que son problème n'est pas toujours de nature juridique). A noter que dans certains CFA sans tâches procédurales, le ou la conseiller-e assure également un lien capital entre les requérant-e-s et les RJ ou entre les requérant-e-s et le monde extérieur²⁶⁹.

Dans toutes les régions d'asile, la **collaboration** entre les RJ et les conseiller-e-s est évaluée positivement par tous/tes les intéressé-e-s. Le point de contact le plus important entre les RJ et le conseil concerne le soutien à l'organisation des moyens de preuve de la demande d'asile par les conseiller-e-s. La **délimitation des tâches** entre RJ et conseiller-e-s est à cet égard claire : les conseiller-e-s reçoivent des requérant-e-s les moyens de preuve (par mail ou « What's app ») et les transmettent, après mise en ordre, aux RJ pour que ceux-ci ou celles-ci évaluent leur pertinence

²⁶⁹ Cf. Chapitre IV, ch. 8.

sous l'angle juridique. Selon les RJ interrogé-e-s, ce rôle de soutien par le conseil dans l'organisation des moyens de preuve leur permettent de se concentrer sur leurs tâches juridiques. Afin de faciliter la collaboration, les conseiller-e-s et les RJ partagent dans toutes les régions d'asile des **outils de travail communs** (« journal » ou base de données).

La nature et l'étendue des tâches s'agissant de l'organisation des **moyens de preuve** varient cependant d'une région à l'autre. D'un côté, chaque prestataire a en effet développé ses bonnes pratiques²⁷⁰ pour permettre une transmission efficace par le conseil des moyens de preuve au/à la RJ. D'un autre côté, il existe selon les régions des exigences différentes du SEM en matière de versement des moyens de preuve. Ces exigences concernent notamment le moment où les moyens de preuve doivent être versés (10 jours avant l'audition sur les motifs d'asile dans la région WCH²⁷¹ ; le plus tôt possible dans les autres régions mais sans conséquence particulière dans le cas où les moyens de preuve seraient versés « tardivement »²⁷²) et la manière de présenter les moyens de preuve : traduction ou non des passages pertinents avant l'audition. Ainsi, dans certaines régions, les conseiller-e-s font appel aux services d'un-e interprète pour mieux décrire les moyens de preuve alors que dans d'autres, les conseiller-e-s ne décrivent les moyens de preuve que s'ils/si elles peuvent comprendre le/la requérant-e (dans le cas contraire, ils/elles transmettent tels quels au/à la RJ les moyens de preuve). Ces différences ont un impact important sur la charge de travail des conseiller-e-s entre les différentes régions d'asile²⁷³.

De par leur rôle de point de contact pour les requérant-e-s d'asile, les conseiller-e-s sont aux premières loges s'agissant de l'accès aux soins de santé ou les problèmes liés au logement ou à l'encadrement des requérant-e-s d'asile, à savoir tout ce qui concerne leur quotidien. Les conseiller-e-s sont cependant tributaires des flux d'informations avec les différent-e-s acteurs/trices (SEM et autres prestataires). Or, ces flux d'informations varient selon les régions ou la période d'évaluation.

Ainsi, dans les CFA des régions de ZH et TZCH, les conseiller-e-s (ainsi que les RJ) ont accès à la partie **logement** des requérant-e-s²⁷⁴, ce qui permet un contact direct avec les requérant-e-s en cas de problème ou de nécessité (absence à l'entretien ou à l'audition notamment). L'accès au logement des requérant-e-s d'asile n'est pas permis pour les conseiller-e-s et RJ des autres régions d'asile (BE, WCH, OCH et NWCH)²⁷⁵. En WCH, un accès au logement peut être autorisé quand il s'agit d'un-e RMNA, mais seulement après en avoir fait la demande formelle auprès de la section SEM P&A.

A ZH, les contacts avec le prestataire chargé dans le CFA de l'**encadrement** (AOZ) ne soulevaient aucune difficulté en phase 1 de l'évaluation. En phase 2 de l'évaluation, il a été souligné que les contacts devaient désormais (sauf pour les RMNA et en cas d'urgence) passer par le SEM section P&A (Partners und Administration), comme c'est déjà le processus habituel dans les autres ré-

²⁷⁰ Par exemple, dans la région TZCH, les conseiller-e-s classent et résument les moyens de preuve (ce qui implique une traduction des points essentiels des moyens de preuve), établissent un index des différents moyens de preuve ainsi qu'une « fiche d'explication des documents » et déposent les documents sur un serveur commun. Les RJ peuvent ainsi avoir un aperçu des moyens de preuve en vue de l'entretien de préparation avec le/la requérant-e d'asile.

²⁷¹ Selon la « Charte complémentaire », cf. Chapitre IV, ch. 7.1.

²⁷² Le jour de l'audition.

²⁷³ Cf. à cet égard Chapitre IV, ch. 7.1. et la recommandation du CSDH à cet égard.

²⁷⁴ A ZH, les conseillers tiennent même une permanence une fois par semaine dans le centre où logent les requérants.

²⁷⁵ Sauf dans certains des CFA sans tâches procédurales.

gions. Par exemple, dans la région de BE, les contacts directs avec le prestataire pour l'encadrement (ORS) ne sont pas permis. Si un-e requérant-e ne se présente pas à un entretien avec le conseil ou la représentation juridique, les conseiller-e-s doivent contacter la loge à l'entrée du CFA (SEM P&A ou Securitas) ou envoyer un mail au SEM avec ORS en copie. Dans les régions WCH et NWCH, le contact avec ORS est possible concernant l'encadrement des RMNA mais seulement par email avec le SEM en copie²⁷⁶. Plusieurs conseiller-e-s et RJ ont souligné, notamment en phase 2 de l'évaluation, des problèmes concernant les prestataires pour la sécurité dans les CFA sans contact direct possible avec le prestataire (l'intermédiaire du SEM étant nécessaire).

S'agissant du contact avec le personnel de l'**infirmerie** dans le CFA, afin de s'informer notamment sur le suivi médical du/de la requérant-e d'asile, le contact direct est possible dans la plupart des régions mais de manière limitée (seulement ou principalement par email). Cette possibilité n'existe toutefois pas dans les régions de NWCH et TZCH. Dans toutes les régions, des problèmes d'accès aux soins médicaux (en raison notamment de la langue) ont fait l'objet de recours par les RJ²⁷⁷. Toutefois, selon plusieurs conseiller-e-s et RJ, l'accès s'est amélioré dans la plupart des régions entre la phase 1 et la phase 2 de l'évaluation.

Au niveau de la **supervision du travail** (contrôle de qualité) des conseiller-e-s, il convient de noter qu'il existe deux modèles selon les régions d'asile : dans presque toutes les régions, les conseiller-e-s ont pour supérieur hiérarchique direct la FV (à ZH, BE, TZCH²⁷⁸, NWCH et OCH), tandis que dans la région de WCH, les conseiller-e-s ont une supérieure hiérarchique spécifique en raison de la sous-traitance du conseil juridique par le prestataire de la protection juridique. Si la qualité du conseil ne semble en aucune manière être affectée dans un modèle plutôt que dans un autre, le premier modèle de supervision offre l'avantage d'une collaboration étroite avec les RJ (une même équipe) tandis que le second modèle a le bénéfice de permettre une supervision plus rapprochée du travail des conseiller-e-s²⁷⁹.

Enfin, plusieurs conseiller-e-s relèvent leur rôle d'écoute, voire de détection, des personnes vulnérables.

Appréciation des résultats

Le CSDH évalue positivement la contribution des conseiller-e-s à la protection juridique en procédure accélérée. Comme déjà souligné, il n'est toutefois pas justifié, aux yeux du CSDH, que les exigences du SEM en matière de versement des moyens de preuve varient autant entre les régions²⁸⁰. Le CSDH relève que le **flux d'informations** entre la protection juridique et les autres partenaires du SEM (logement, encadrement et santé) n'est pas direct dans la grande majorité des régions. Compte tenu des courts délais en procédure accélérée, le CSDH juge important que le flux d'informations soit le plus direct possible entre la protection juridique et les autres prestataires, ainsi que l'accès au logement soit possible, en cas de nécessité, pour tous les prestataires pour la protection juridique. Cela vaut particulièrement en matière de santé (contacts avec l'infirmerie)

²⁷⁶ Le contact avec ORS concernant les adultes ne sont pas possibles, le contact doit avoir lieu par l'intermédiaire du SEM.

²⁷⁷ Exemple dans un dossier analysé en phase 2 de l'évaluation.

²⁷⁸ Dans la région TZCH, les conseiller-e-s et les RJ qui travaillent dans le centre de Glaubenberg sont employé-e-s par Caritas, mais c'est la FV à Chiasso qui est leur responsable hiérarchique du point de vue du contenu.

²⁷⁹ Dans les régions NWCH et OCH, les conseiller-e-s ont leur propre chef-fe d'équipe dont le supérieur hiérarchique est la FV.

²⁸⁰ Cf. Chapitre IV, ch. 7.1 et la recommandation du CSDH à cet égard.

compte tenu de l'importance de l'établissement des faits médicaux dans le contexte de la phase préparatoire et de la procédure accélérée. A cet égard, il convient de souligner que les recours par les RJ sur l'accès aux soins de santé a donné lieu, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure d'asile, à une abondante jurisprudence du TAF, mettant en exergue les difficultés liées à l'établissement des faits médicaux notamment dans la région WCH²⁸¹.

Cette problématique d'**accès aux soins** par les requérant-e-s et du flux d'informations entre les conseiller-e-s et RJ avec l'infirmierie dans le CFA revêt une importance particulière en considération de la tâche du ou de la RJ de verser à la procédure les informations médicales. Le PLEX (Plan d'exploitation « Hébergement dans le domaine de l'asile » ; en allemand BEKO pour « Betriebskonzept Unterbringung ») oblige les médecins du CFA à rédiger un rapport médical à l'attention du/de la RJ ainsi que le personnel médical du CFA à transmettre au fur et à mesure à la représentation juridique les documents médicaux (sous réserve du consentement du ou de la requérant-e d'asile). Ensuite, conformément aux lignes directrices du SEM, le ou la RJ décide avec le ou la requérant-e d'asile de l'opportunité de verser un rapport médical à sa demande d'asile²⁸².

Il est recommandé au SEM :

- d'améliorer le caractère direct du flux d'informations dans toutes les régions d'asile entre tous les prestataires et la protection juridique, particulièrement en matière de santé ;
- de permettre, lorsque c'est nécessaire pour le mandat du/de la RJ, l'accès direct pour la protection juridique au logement des requérant-e-s d'asile dans toutes les régions d'asile.

²⁸¹ Cf. aussi la réponse du Conseil fédéral à la question n°20.5165 (« Accès aux soins pour les requérants d'asile. Quelle évolution? ») du 11 mars 2020 du Conseiller national Christian Dandrès de même que le communiqué de presse du TAF du 23 mars 2020.

²⁸² SEM, Leitfaden Medizinische Abklärungen in den Bundesasylzentren, 1^{er} mars 2019, p. 10. De manière contradictoire avec cette ligne directrice, le BEKO exige que les certificats médicaux non déterminants pour l'établissement des faits soient quand même déposés, pour évaluation, auprès du SEM (P&A), SEM, Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) du 1^{er} juillet 2020, p. 39.

15. Conclusion

Conclusion générale de l'évaluation de la protection juridique :

- entre la phase 1 (mars 2019 - juin 2020) et la phase 2 (juillet 2020 - mars 2021) de l'évaluation, une évolution positive a été constatée par le CSDH s'agissant de la compréhension du rôle des RJ, de la coordination entre les prestataires et, dans certaines régions, de la planification par le SEM ;
- la phase 2 de l'évaluation a été marquée par la crise liée au coronavirus qui a mis en exergue la flexibilité des prestataires pour la protection juridique face à la baisse importante du nombre de demandes d'asile. La crise du coronavirus a aussi joué un rôle de révélateur de problèmes déjà latents (modèle de financement de la protection juridique ; planification ; collaboration entre la protection juridique et le SEM dans certaines régions) ;
- comme déjà souligné en phase 1 de l'évaluation, la protection juridique est exercée dans toutes les régions d'asile par les représentant-e-s juridiques et les conseiller-e-s selon une haute conscience de leur mandat et de manière satisfaisante, voire très satisfaisante selon les personnes ou les régions ;
- l'organisation de la procédure d'asile en régions mène à des différences importantes s'agissant notamment de la planification des actes de la procédure par le SEM. De la même manière, l'organisation de la protection juridique par des prestataires différents génère des différences importantes dans l'interprétation du critère « voué à l'échec » par les représentant-e-s juridiques. De bonnes pratiques comme des difficultés découlent de ces divergences ;
- dans un souci d'égalité de traitement des requérant-e-s d'asile en Suisse, ces différences doivent être réduites par l'harmonisation des pratiques du SEM et une meilleure coordination entre les prestataires pour la protection juridique. Le CSDH propose dans le présent rapport plusieurs solutions pour atteindre ces objectifs ;
- compte tenu des délais très courts dans le cadre de la procédure accélérée, le CSDH recommande également d'octroyer aux représentant-e-s juridiques de manière plus large qu'actuellement le droit de consulter les pièces du dossier ainsi que d'améliorer les flux d'informations dans les CFA s'agissant en particulier des informations médicales à l'attention des représentant-e-s juridiques. Ces recommandations concourent à l'objectif de l'accélération de la procédure d'asile ;
- enfin, le CSDH tient compte du droit des requérant-e-s d'asile à un recours effectif contre leur décision d'asile négative, selon les standards des droits humains. Ce droit doit être assuré de manière globale, c'est-à-dire que les requérant-e-s doivent avoir accès, malgré le court délai de recours, à un-e représentation juridique externe en cas de résiliation du mandat du représentant-e juridique initialement mandaté-e. Tous/tes les acteurs et actrices de la procédure d'asile doivent concourir à cet objectif à la lumière des obligations internationales de la Suisse ;
- **en réponse à la question principale de l'évaluation concernant la protection juridique (Chapitre I, ch. 5), le CSDH évalue de manière positive la mise en œuvre de la protection juridique par les prestataires dans les différentes régions d'asile. Les divergences de pratiques entre les prestataires pourraient être aisément résolues par une véritable coordination interrégionale entre les prestataires et par une harmonisation des pratiques du SEM entre les régions. Ces efforts de coordination (des prestataires) et d'harmonisation (du SEM) sont nécessaires en vue d'une procédure d'asile respectant les principes d'un Etat de droit.**

LITERATURVERZEICHNIS

Documents du SEM

- SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel D2, Die geschlechtsspezifische Verfolgung
- SEM, Handbuch zur Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) in den Bundesasylzentren (BAZ) vom 4. September 2020
- SEM, Manuel Asile et Retour, Article E5, La radiation du rôle
- SEM, Pflichtenheft zum Projekt (18108) 420 Beratung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren vom 18. Juni 2018
- SEM, Kommentar Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs), Mai 2018
- SEM, Leitfaden Medizinische Abklärungen in den Bundesasylzentren, 1. März 2019
- SEM, Betriebskonzept Unterbringung (BEKO), 1. Juli 2020
- Charte régissant les tâches et les rôles dans la collaboration entre le SEM et la représentation juridique dans les centres fédéraux pour requérants/requérantes d'asile, janvier 2019
- Convention entre la région asile Suisse romande et la représentation juridique régissant le déroulement des entretiens et auditions, juin 2020

Doctrine, avis de droit et autres rapports

- Affolter-Fringeli Kurt/Vogel Urs, Art. 308 ZGB, in: Berner Kommentar (BK), Bern 2016, Seiten 485-500
- Bundesamt für Justiz (BJ), Stellungnahme zu einzelnen Punkten im Gutachten SKMR vom 15. Januar 2015 betreffend die Rechtsnatur der Rechtsvertretung im Testbetrieb für beschleunigte Asylverfahren, 30. März 2015 (nicht publiziert)
- Caroni Martina/Scheiber Nicole, Gutachten betreffend rechtliche Fragestellungen im Zusammenarbeit mit der Neustrukturierung im Asylbereich und der Beschleunigung im Asylverfahren, im Auftrag der DJS, November 2015 (Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse verfügbar auf: https://www.djs-jds.ch/images/2015-11_FactsheetGutachtenAsyl_d.pdf)
- Fellmann Walter, Anwaltsrecht, 2. Aufl., Bern 2017
- Frei Nula/Kälin Walter, Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich. Gutachten zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung in der Testphase. Mandat 4 – Rechtsschutz : Beratung und Rechtsvertretung, Bern, 15. Januar 2015 (nicht publiziert)
- Graf Anne-Laurence/Mariotti Aurélie, Célérité des nouvelles procédures d'asile et droits humains, aspects problématiques et suggestions de compatibilité à la lumière de la CEDH, Jusletter 15 avril 2019
- SKMR, Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4, Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, Schlussbericht, 17. November 2015, disponible à : https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160419_Schlussbericht_testphase_Asyl_d.pdf
- UNHCR, Empfehlungen zur Beratung und Rechtsvertretung im neuen Schweizer Asylverfahren, März 2019 / Recommandations relatives au conseil et à la représentation juridique dans la nouvelle procédure d'asile en Suisse, mars 2019 (traduction : octobre 2019), disponible en allemand à : https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2019/04/CH_20190409-UNHCR-CH-

Empfehlungen-Rechtsschutz.pdf et en français à : https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2019/11/CH_2019-UNHCR-CH-Recommandations-protection-juridique-FR.pdf

Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich/Coalition des juristes indépendant-e-s pour le droit d'asile, Analyse zur Neustrukturierung des Asylbereichs und der Beschleunigung der Asylverfahren / Evaluation sur la restructuration de l'ensemble du domaine de l'asile et l'accélération des procédures d'asile, disponible (en allemand et en français) à : <https://bündnis-rechtsarbeit-asyl.ch>

Uebersax Peter/Petry Roswitha/Hruschka Constantin/Frei Nula/Errass Christoph, Migrationsrecht in a nutshell, Zürich/St. Gallen 2021

Sarah Frehner/Stettler Angela, Sachverhaltserstellung, Nachweis und Glaubhaftmachung, in : SFH (ed.), Handbuch Asyl- und Wegweisungsverfahren, Bern 2021, pp. 315-394

ANHÄNGE

Anhang 1: Statistiken beschleunigtes und erweitertes Verfahren 2019/2020 Afghanistan

Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl / Stab Asyl

Erfolgte Asylgesuche SEM (7-20X)
(Auswertungskohorte: Erfeldigungsperiode SEM)

[Link zur Seite zur Grafik-Übersicht](#)

Abteilungen

Primärgesuche
beschleunigte Verfahren

2019

ZEMIS-Stand: 01.03.2021

OHNE NEE DUBLIN APG – Afghanistan
Gesuche ab 1.3.2019

1 Erfeldigungen SEM



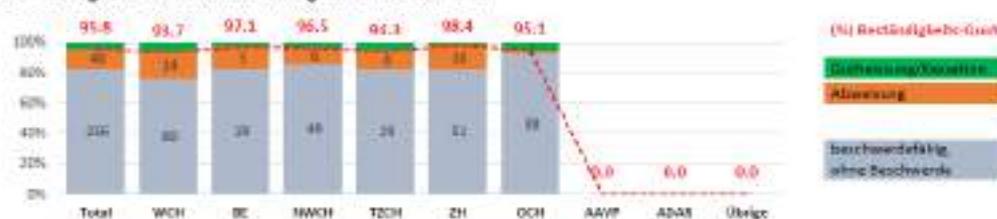
2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGr Erfeldigungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl / Stab Asyl

Erledigte Asylgesuche SEM (7-20X)
(Auswertungskohorte: Erledigungsperiode SEM)

[Link zurück zur Grafik-Übersicht](#)

Abteilungen

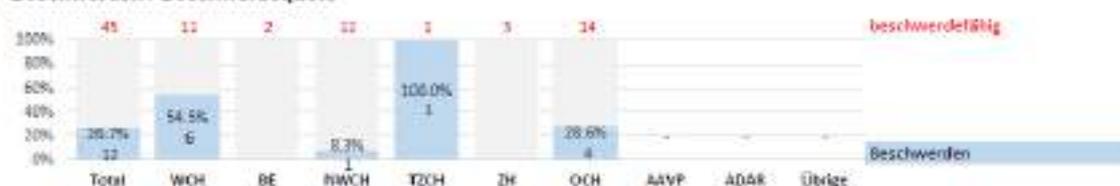
Primärgesuche
erweiterte Verfahren

2019 ZEMS-Stand: 01.03.2021
OHNE NEE DUBLIN AFG – Afghanistan
Gesuche ab 1.3.2019

1 Erledigungen SEM



2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGer Erledigungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl / Stab Asyl

Erledigte Asylgesuche SEM (7-20X)
(Auswertungskohorte: Erledigungsperiode SEM)

[Link zurück zur Grafik-Übersicht](#)

Abteilungen

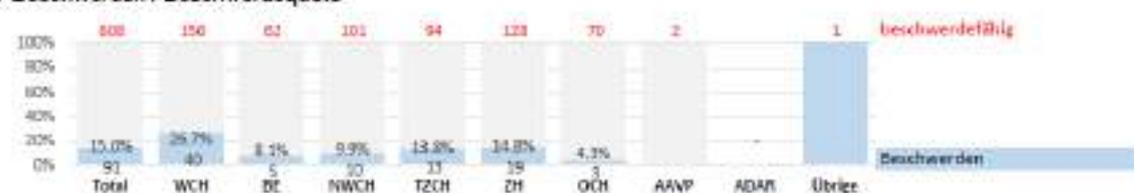
Primärgesuche
beschleunigte Verfahren

2020 ZEMIS-Stand: 01.03.2021
OHNE NEE DUBLIN **AFG – Afghanistan**
Gesuche ab 1.3.2019

1 Erledigungen SEM



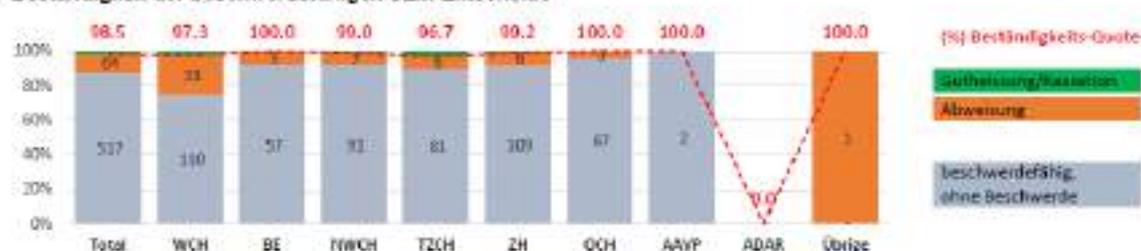
2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGer Erledigungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



[Link zurück zur Grafik-Übersicht](#)

Abteilungen

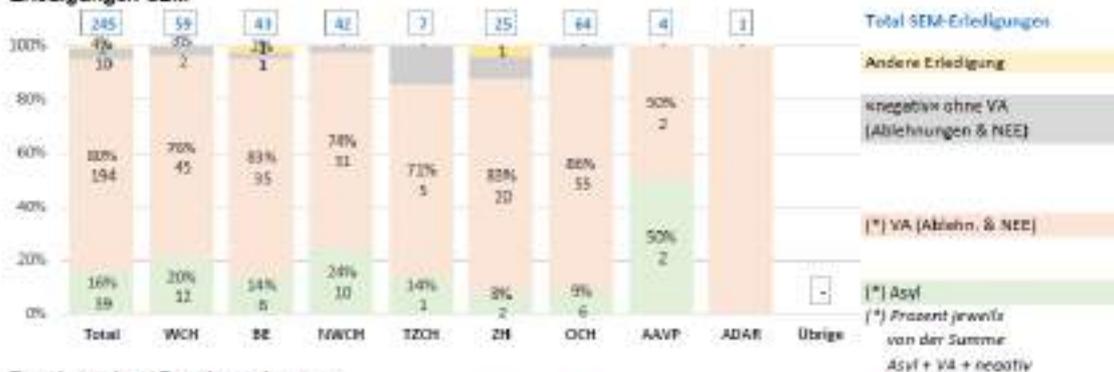
Primärgesuche
erweiterte Verfahren

2020

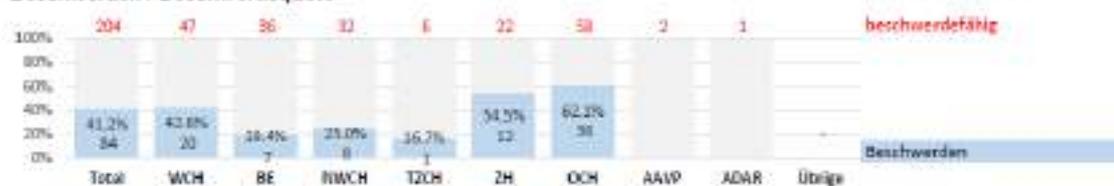
ZEMIS-Stand: 01.03.2021

OHNE NEE DUBLIN AFG – Afghanistan
Gesuche ab 1.3.2019

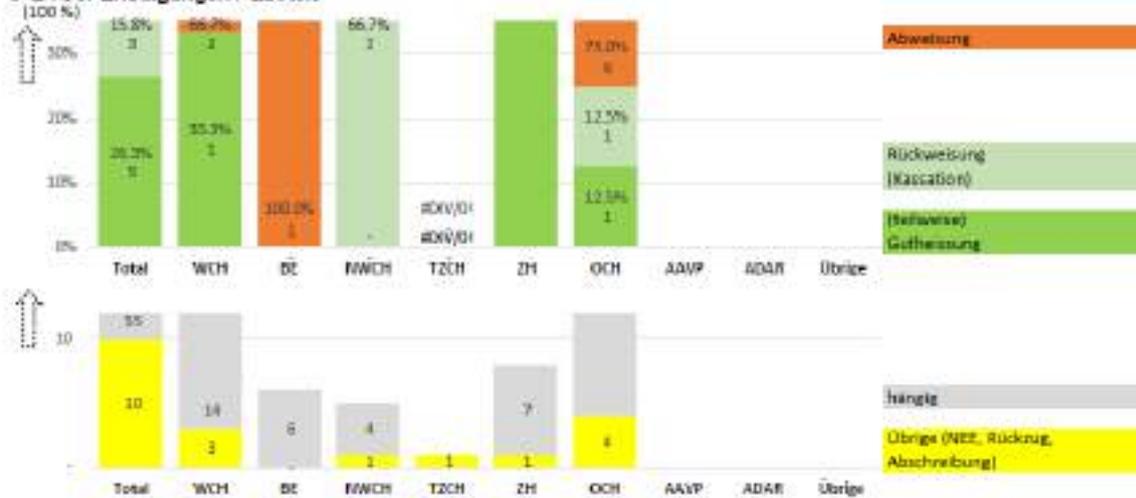
1 Erledigungen SEM



2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGer Erledigungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



Anhang 2: Statistiken beschleunigtes und erweitertes Verfahren 2019/2020 Türkei

Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl / Stab Asyl

Erledigte Asylgesuche SEM (7-20X)
(Auswertungskohorte, Erledigungsperiode SEM)

[Link zurück zur Grafik-Übersicht](#)

Abteilungen

Primärgesuche
beschleunigte Verfahren

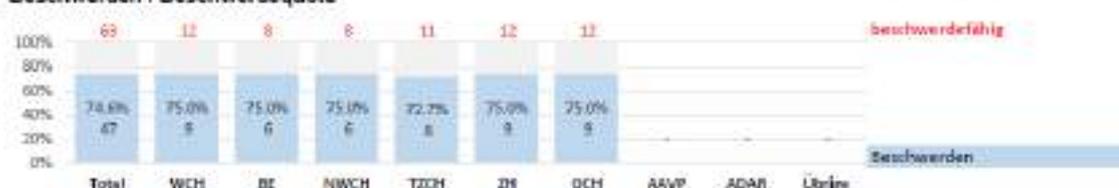
2019 ZEMIS-Stand: 01.03.2021

OHNE NEE DUBLIN TUR – Türkei
Gesuche ab 1.3.2019

1 Erledigungen SEM



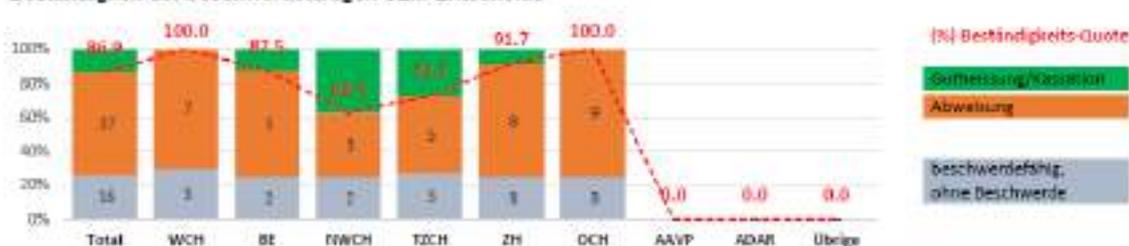
2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGer Erledigungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



[Link zurück zur Grafik-Übersicht](#)

Abteilungen

Primärgesuche
erweitertes Verfahren

2019 ZEMIS-Stand: 01.03.2021
OHNE NEE DUBLIN TUR – Türkei
Gesuche ab 1.3.2019

1 Erledigungen SEM



2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGer Erledigungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl / Stab Asyl

Erlidigte Asylgesuche SEM (7-20X)
(Auswertungskohorte: Erledigungsperiode SEM)

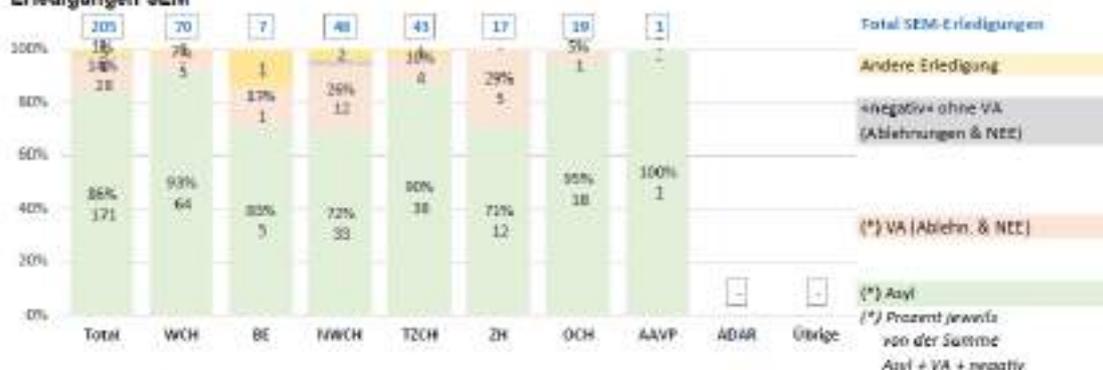
[Link zurück zur Grafik-Übersicht](#)

Abteilungen

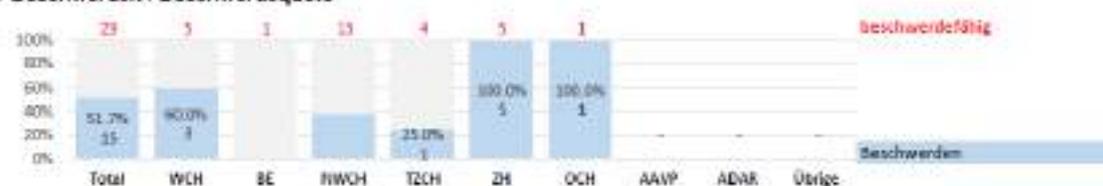
Primärgesuche
beschleunigte Verfahren

2020 ZEMIS-Stand: 01.03.2021
OHNE NEE DUBLIN **TUR – Türkei**
Gesuche ab 1.3.2019

1 Erledigungen SEM



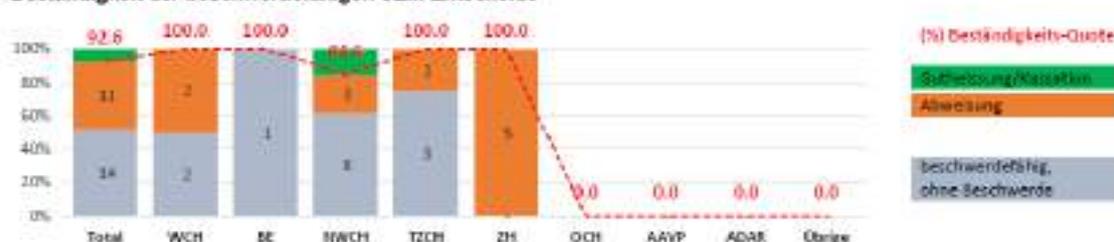
2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGer Erledigungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl / Stab Asyl

Erledigte Asylgesuche SEM (7-20X)
(Auswertungskohorte: Erledigungsperiode SEM)

[Link zurück zur Grafik-Übersicht](#)

Abteilungen

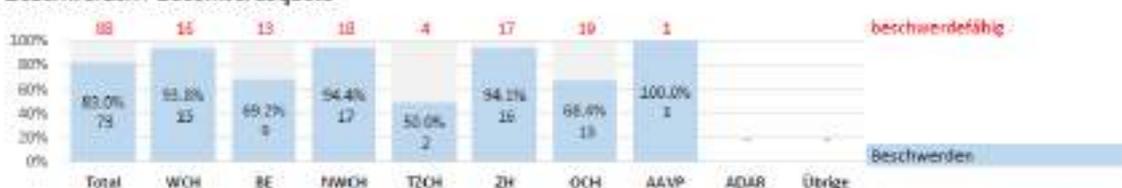
Primärgesuche
erweiterte Verfahren

2020 ZEMIS-Stand: 01.03.2021
OHNE NEE DUBLIN TUR – Türkei
Gesuche ab 1.3.2019

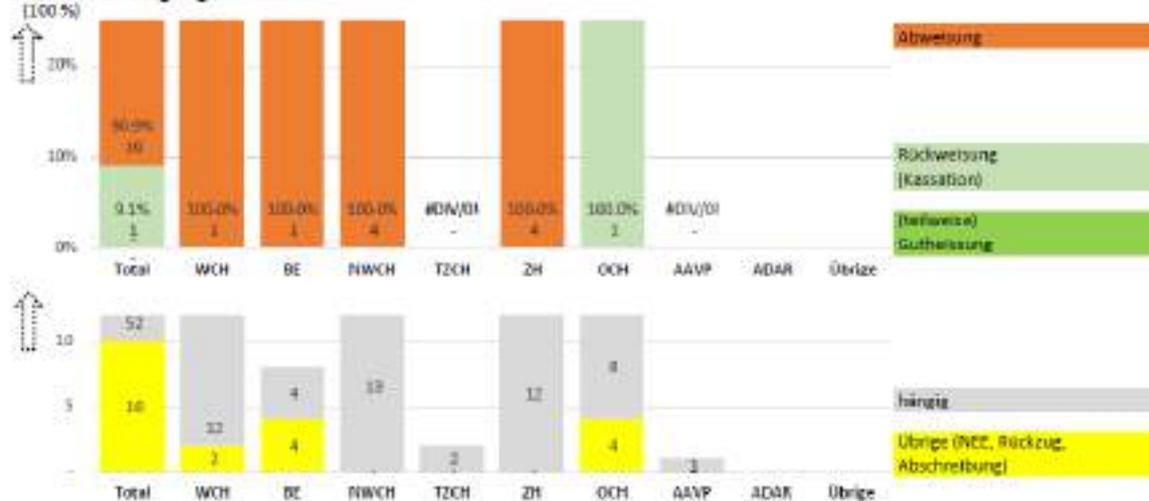
1 Erledigungen SEM



2 Beschwerden / Beschwerdequote



3 BVGer Erledigungen / Quoten



4 Beständigkeit der beschwerdefähigen SEM-Entscheide



Anhang 3: Beschwerdestatistik BVGer zum beschleunigten und erweiterten Verfahren 01.03.2019-31.12.2020

Erläuterungen in beschleunigten und erweitertem Asylverfahren am BVGer (Auswertung zuhanden SKMR/PERU)

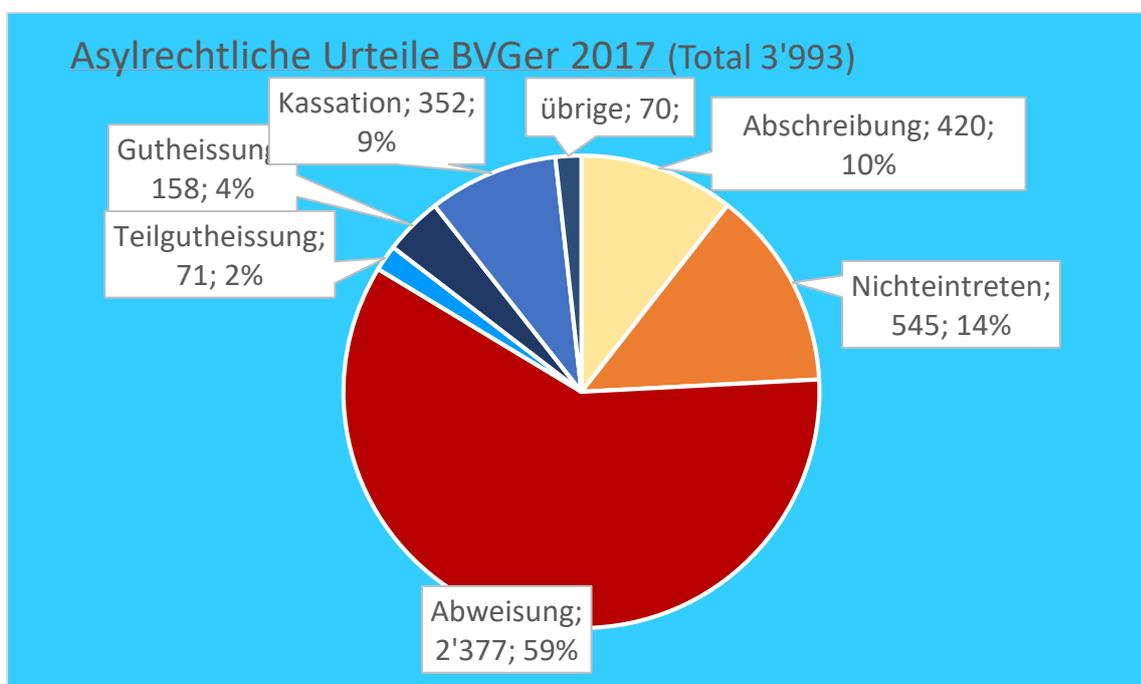
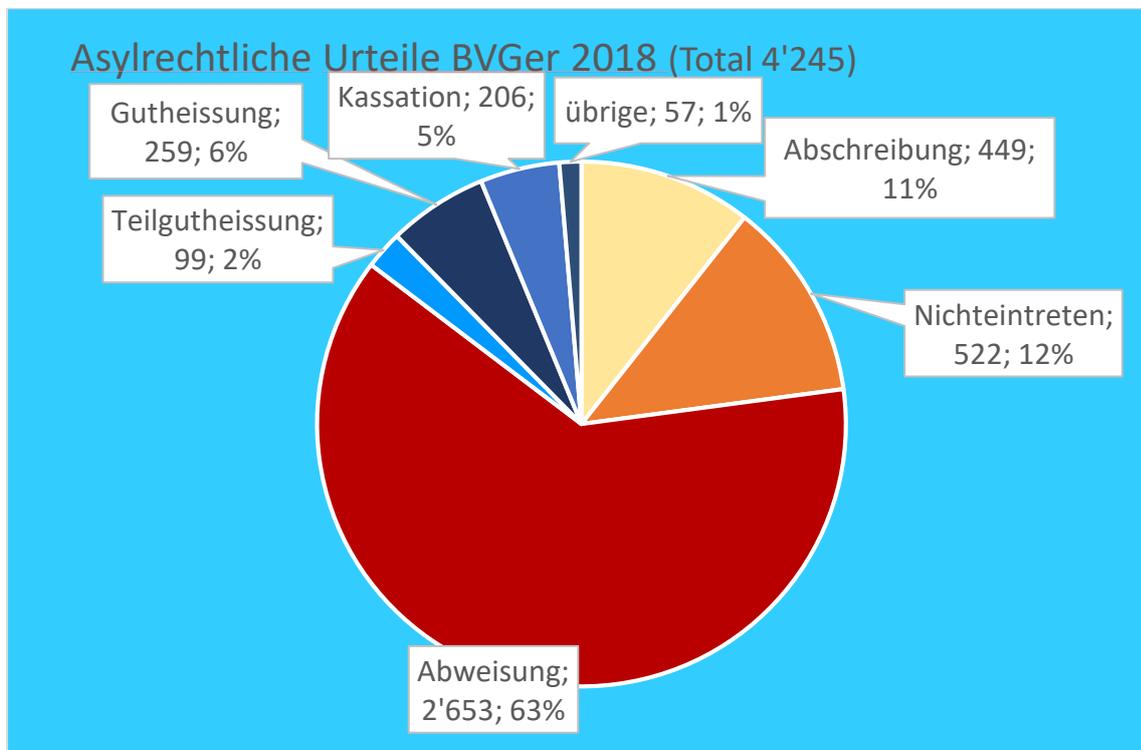
Stand: 01.03.2019
bis: 31.12.2020

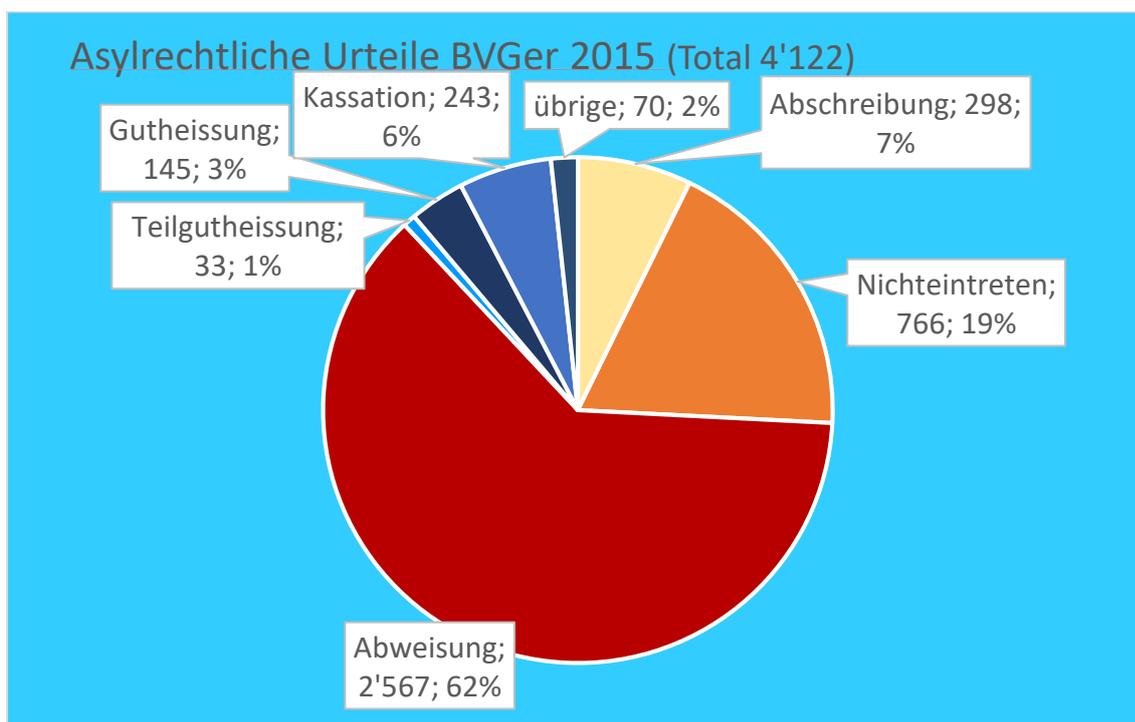
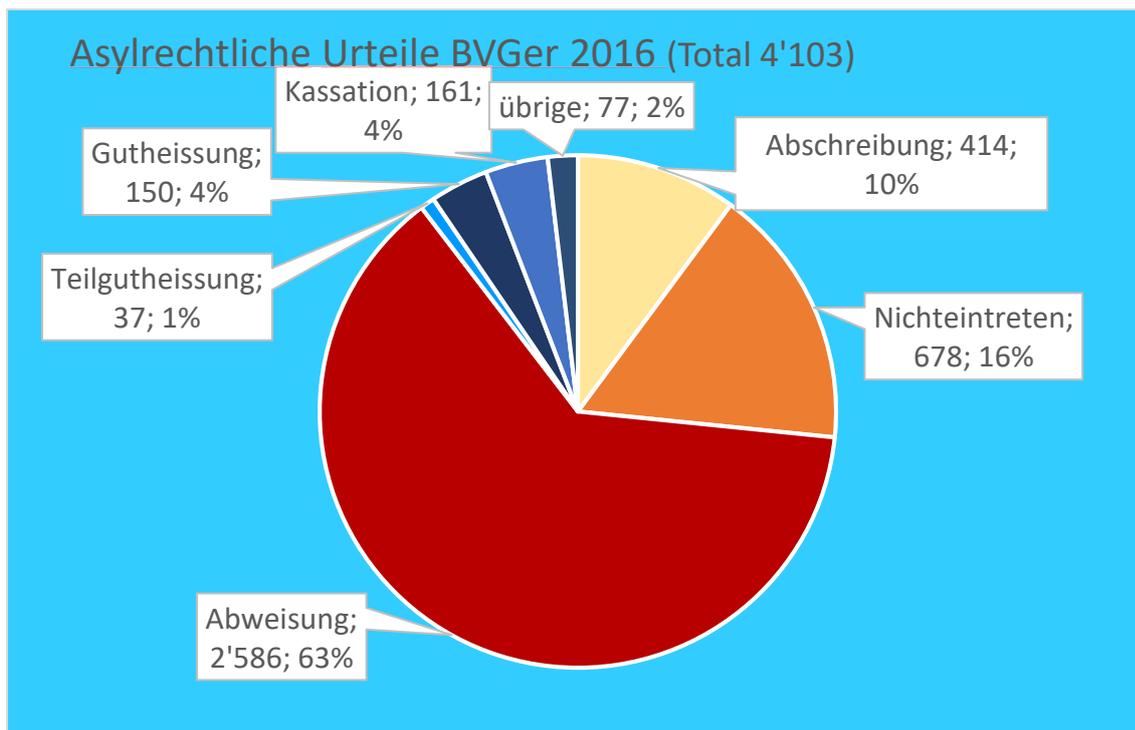
Stand: 12.02.2021

	Total		Ablehnungen		Geldstrafen		Mahnungen		Ablehnungen		Mahnungen		Mehrfache		Unausgesprochene		Forenne		Andere
	Total	spezifisch	Total	spezifisch	Total	spezifisch	Total	spezifisch	Total	spezifisch	Total	spezifisch	Total	spezifisch	Total	spezifisch	Total	spezifisch	
Beschleunigtes Verfahren ohne BEZ	861	461	286	151	182	102	102	20	20	86	11	86	17	3	36	4	4	81	0
Erweitertes Verfahren	317	159	104	45	62	28	20	20	20	3	3	17	3	3	36	4	4	11	0
Bar	18	11	2	0	3	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zusch	12	12	11	0	2	2	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0
Ordnung	16	9	7	0	6	2	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Mehrfach	113	69	51	12	21	8	7	2	7	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Teilweise	56	30	16	1	16	4	4	4	4	3	2	5	3	3	3	3	3	0	0
Novum	42	27	21	4	11	4	4	4	4	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0
gültige Rückweisung	113	64	21	9	24	8	2	2	2	2	2	12	4	4	7	1	1	0	0
Bar	19	14	11	0	2	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zusch	24	18	10	1	3	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Ordnung	13	8	4	0	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Mehrfach	28	15	9	0	7	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Teilweise	16	11	6	0	2	2	1	1	1	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Novum	24	20	11	1	9	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ohne Rückweisung	211	148	120	2	15	4	8	0	0	0	0	26	11	11	9	9	9	0	0
Bar	29	20	18	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0
Zusch	40	24	27	2	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0
Ordnung	20	14	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mehrfach	59	41	25	1	5	1	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Teilweise	22	18	18	0	5	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Novum	21	18	14	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gründliche Verfahren	116	67	46	7	18	8	11	8	8	11	8	18	18	1	1	1	1	0	0
gültige Rückweisung	81	48	21	2	10	5	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Bar	2	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zusch	2	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ordnung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mehrfach	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Teilweise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Novum	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bar	15	14	11	4	7	2	2	2	2	7	4	4	4	4	4	4	4	1	1
ohne Rückweisung	21	18	18	1	9	8	7	8	8	8	7	11	11	1	1	1	1	0	0

Anhang 5: Statistiken des BVGer der Jahre 2015 – 2018

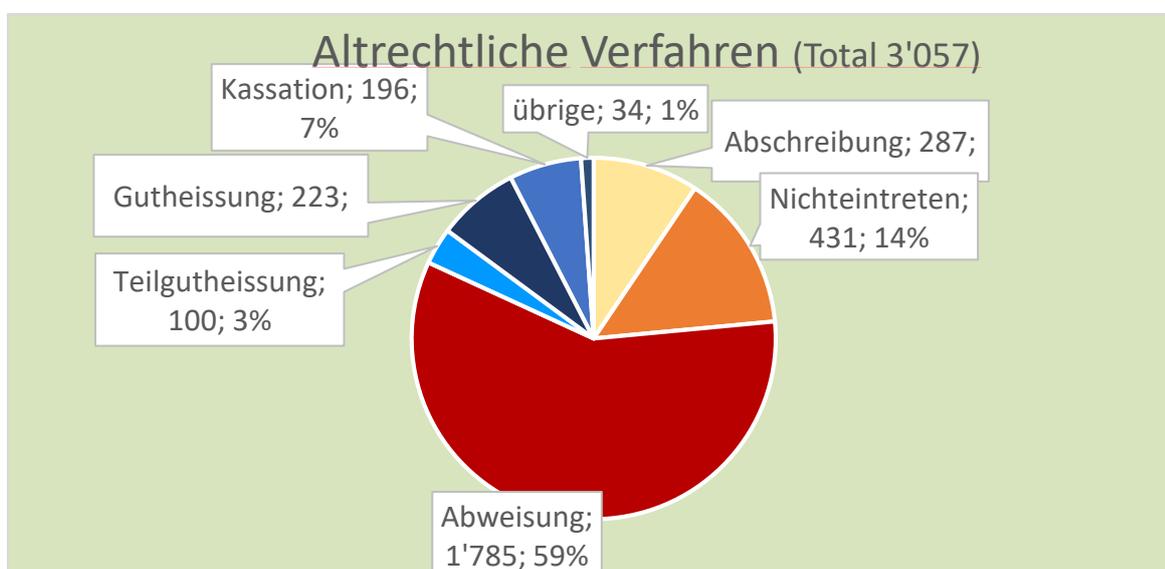
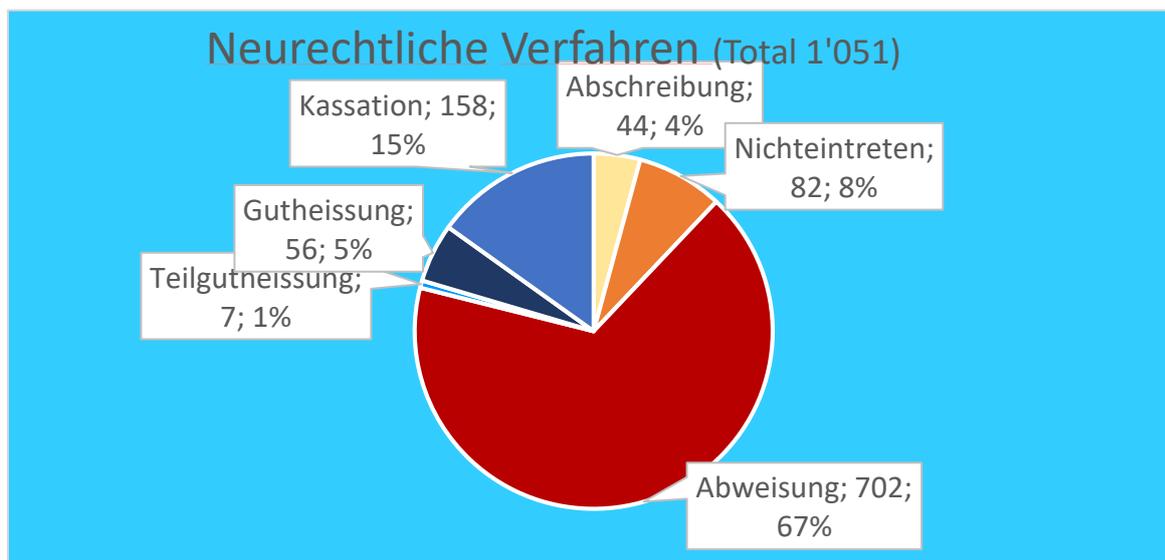
Asylrechtliche Urteile des BVGer 2015 – 2018 (ohne ausserordentliche Verfahren [Revisionen, WEG])





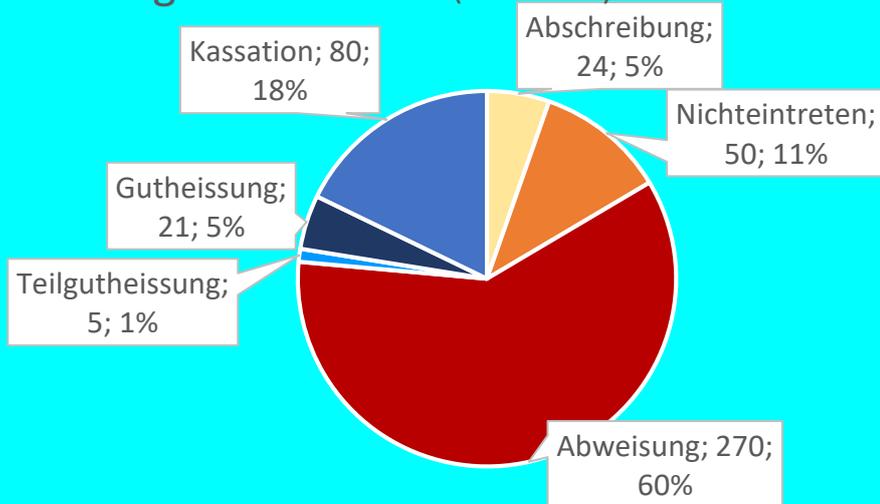
Anhang 4: Statistik des BVGer zur Erfolgsquote der Beschwerden im neurechtlichen Verfahren (Erledigungen seit 01.03.2019 – 29.02.2020)

Die folgenden Grafiken zeigen, welche Art von Urteilen das BVGer im Zeitraum vom 01. März 2019 bis Ende Februar 2020 über neurechtliche Entscheide des SEM gefällt hat, dies auch im Vergleich zu den im selben Zeitraum gefällten Urteilen zu altrechtlichen Verfahren.²⁸³

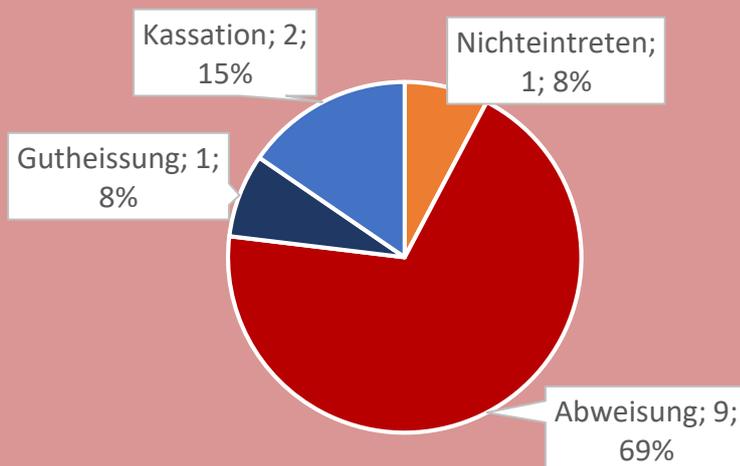


²⁸³ Vgl. Medienmitteilung des BVGer vom 25.3.2020: https://www.bvger.ch/dam/bvger/de/dokumente/2020/03/statistik-asybilanz-0320.pdf.download.pdf/Statistik_Neues%20Asylgesetz_DE.pdf (Stand vom 12. Juni 2020).

Beschleunigte Verfahren (Total 450)



Erweiterte Verfahren (Total 13)



NEE und Dublin-Verfahren (Total 588)

