

Beschleunigte Asylverfahren: Empfehlungen zur kindgerechten Umsetzung der Asylrechtsrevision

Kinderanwaltschaft Schweiz
Im Januar 2018

INHALTSVERZEICHNIS

Hintergrund der Empfehlungen:..... 1

Management Summary:..... 1

1. Recht auf Information und Beratung3

2. Schutz des Privat- und Familienlebens3

3. Sicherheit im Sinne besonderer Präventivmassnahmen4

4. Schulung der Fachkräfte4

5. Multidisziplinärer Ansatz5

6. Kindgerechte Räumlichkeiten6

7. Recht auf Anhörung und Partizipation7

8. Rechtsvertretung des Kindes.....8

9. Vertrauensperson des Kindes9

10. Dauer des Verfahrens 10

Hintergrund der Empfehlungen:

Von Februar bis Juni 2017 führte der SEM Testbetrieb Zürich zusammen mit Kinderanwaltschaft Schweiz mehrere IST-SOLL Analysen zu kindgerechten Asylverfahren durch. Grundlage der Analysen sind die Verfahrensrechte von Kindern, basierend auf den Leitlinien des Europarates für eine kindgerechte Justiz.¹ Die IST-Situation der Asylverfahren wurde durch Kinderanwaltschaft Schweiz vor Ort im SEM Testbetrieb Zürich erhoben. Dabei wurden Interviews mit Fachleuten des SEM und der Rechtsvertretung geführt. Im Anschluss daran wurden die Ergebnisse mit den Verfahrensrechten der Leitlinien des Europarates für eine kindgerechte Justiz abglichen und Empfehlungen zu Optimierungen und Anpassungen für kindgerechte Asylverfahren ausgesprochen. Kinderanwaltschaft Schweiz und der SEM Testbetrieb Zürich pflegen im Sinne kindgerechter Asylverfahren auch künftig eine regelmässige Zusammenarbeit.

Management Summary:

Bei den Mitarbeitenden des SEM Testbetrieb Zürich existiert grundsätzlich eine sehr hohe Sensibilität für die vulnerable Situation von minderjährigen Asylsuchenden. Diverse Vorkehrungen für kindgerechte Verfahrensabläufe wurden bereits getroffen. Optimierungsbedarf zeigt sich jedoch beim Fort- und Weiterbildungsangebot für Mitarbeitende, welche in direkten Kontakt mit Kindern und Jugendlichen kommen. Zentral sind Module in Kinderentwicklungspsychologie und in der Gesprächsführung mit Kindern, um den Fachleuten ein Rüstzeug für die Durchführung kindgerechter Verfahren zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen der Analyse zeigte sich zudem, dass sich die Anhörungspraxis der Behörden in Bezug auf das Alter bei asylsuchenden Kindern fundamental von inländischen Kindern unterscheidet. In der Schweiz führen Behörden und Gerichte standardmässig Anhörungen mit Kindern ab 6 Jahren durch (z.B. Scheidungsverfahren, Kinderschutz, Opferhilfe etc.). Im Testbetrieb Zürich werden unbegleitete minderjährige Asylsuchende erst ab 14 Jahren angehört, begleitete minderjährige Asylsuchende werden i.d.R. gar nicht selbständig angehört. Gerade in Bezug auf begleitete minderjährige Asylsuchende ist es essenziell, dass eigene Rechte und Asylgründe dieser Kinder geprüft werden, auch wenn die Eltern anwesend sind. Von grosser Bedeutung bei der Ge-

¹ Basierend auf den Leitlinien des Europarates für eine kindgerechte Justiz:
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2780902&SecMode=1&DocId=2290440&Usage=2>

Child-friendly Justice 2020

Kinderanwaltschaft Schweiz

staltung kindgerechter Asylverfahren ist sodann eine standardisierte Koordination der involvierten Teilnehmer, sodass fallrelevante Informationen ausgetauscht werden können. Nur so kann den Bedürfnissen der Kinder Rechnung getragen werden.

Die vorliegende Zusammenstellung enthält die essenziellen Elemente für kindgerechte Asylverfahren in der Schweiz. Die bevorstehende Asylrechtsrevision bietet „DIE“ Gelegenheit, schweizweit einen hohen Standard betreffend kindgerechte Verfahren einzuführen.

1. Recht auf Information und Beratung

IST-Situation	Handlungsfelder
<ul style="list-style-type: none"> • Das Kind erhält mündliche Informationen zum Verfahren vom Staatssekretariats für Migration (SEM) sowie von der zugeteilten Rechtsvertretung (RV). Das SEM und die RV sprechen sich betreffend den Informationsfluss nicht ab. • Für Erwachsene existiert Informationsmaterial zum Asylverfahren in der Schweiz, für Minderjährige nicht. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eine umfassende Information des Kindes muss gewährleistet sein. Zwischen dem SEM und der RV braucht es standardisierte Koordination und Aufgabenteilung. • Erarbeitung von kindgerechtem Informationsmaterial, unter Verwendung von Bildern und Grafiken.

2. Schutz des Privat- und Familienlebens

IST-Situation	Handlungsfelder
<ul style="list-style-type: none"> • Die Verfahren finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. • Die Privatsphäre sowie personenbezogene Daten von Kindern werden geschützt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sind Pressemitteilungen notwendig, so sollen Gesuchsteller vorab darüber informiert werden.

3. Sicherheit im Sinne besonderer Präventivmassnahmen

IST-Situation	Handlungsfelder
<ul style="list-style-type: none"> Minderjährige Asylsuchende werden im Rahmen des Asylverfahrens nicht verletzt oder eingeschüchtert. Im Bereich von Kindeswohlgefährdungen bestehen z.T. Kompetenzkonflikte zwischen dem SEM, den RV und den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). 	<ul style="list-style-type: none"> Zwischen SEM, KESB und RV braucht es klare Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV). Siehe auch Ziff. 5, multidisziplinärer Ansatz.

4. Schulung der Fachkräfte

IST-Situation	Handlungsfelder
<ul style="list-style-type: none"> Für Mitarbeitende des SEM als auch der RV bestehen Weiterbildungsmöglichkeiten. Diese sind überwiegend freiwillig und das Angebot unterscheidet sich je nach Arbeitsort und Vorgesetzten. In den Bereichen Kinderrechte und Kinderentwicklungspsychologie besteht ein Mangel an Weiterbildungen. Nicht alle Mitarbeitenden, welche in direkten Kontakt mit Kindern kommen, verfügen über die notwendigen Fort- und Weiterbildungen. 	<ul style="list-style-type: none"> Einführung von obligatorischen Weiterbildungen im Bereich minderjähriger Asylsuchender und Entwicklung von einheitlichen Standards zu Fort- und Weiterbildungen in allen Bundeszentren. Mitarbeitende, welche in direkten Kontakt mit Kindern und Jugendlichen kommen, sollen über Fort- und Weiterbildungen in den folgenden Bereichen verfügen: <ul style="list-style-type: none"> Kinderentwicklungspsychologie Gesprächsführung mit Kindern Traumatisierungen von Kindern Schulung in der Rolle

<ul style="list-style-type: none"> • Derzeit bestehen keine spezialisierten Abteilungen beim SEM oder der RV, welche sich ausschliesslich um die Verfahren minderjähriger Asylsuchender kümmern. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ermittlung der Glaubhaftigkeit von Aussagen - Deeskalation: Umgang mit schwierigen Gesprächssituationen • Evaluation, ob spezialisierte Abteilungen für die Bearbeitung von Gesuchen Minderjähriger effizient und kindgerecht sind.
---	---

5. Multidisziplinärer Ansatz

IST-Situation	Handlungsfelder
<ul style="list-style-type: none"> • Es findet eine Zusammenarbeit der verschiedenen Fachkräfte im Asylverfahren statt. Diese ist jedoch wenig standardisiert und ausbaufähig. • Bei Kindeswohlgefährdungen bestehen z.T. negative Kompetenzkonflikte zwischen SEM, RV und KESB. • Im Testbetrieb Zürich besteht zwischen dem SEM und den RV der „Leitfaden zu den Aufgaben und dem Rollenverständnis bei Befragungen und zur Zusammenarbeit im Verfahrenszentrum Zürich“. • Im Testbetrieb Zürich steht den RV eine Pädagogin zur Seite, welche bei Fragen kontaktiert werden kann. Mitarbeitende des 	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung standardisierter Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Fachkräften, zur Gewährleistung des fallrelevanten Informationsaustausches. • Standardisierte runde Tische zwischen SEM, RV und KESB zur Klärung von Kompetenzkonflikten und zur Fallbesprechung bei Kindeswohlgefährdungen (→ im Testbetrieb Zürich im November 2017 eingeführt). • Etablierung eines klaren Rollenverständnisses der Mitarbeitenden des SEM und den RV in allen Bundeszentren (z.B. mittels Leitfaden). • Etablierung eines Helfernetzwerks, um in Einzelfällen, externe Fachspezialisten wie z.B. Kinderpsychologen oder Pädagogen

<i>SEM haben keine vergleichbare psycho-soziale Unterstützung, dies würden sie sich wünschen.</i>	<i>beziehen zu können.</i>
---	----------------------------

6. Kindgerechte Räumlichkeiten

IST-Situation	Handlungsfelder
<ul style="list-style-type: none"> <i>Minderjährige Asylsuchende werden bei Befragungen am Empfang abgeholt und direkt ins Befragungszimmer geführt.</i> <i>Die Befragungs- und Warteräume sind neutral gehalten, kinderfreundliche Gestaltung gibt es nicht.</i> <i>SEM Fachspezialisten und minderjährige Asylsuchende sitzen sich während der Befragung frontal gegenüber.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Minderjährige vor Befragungen mit Räumlichkeiten vertraut machen, sodass eine Orientierung im Raum stattfindet.</i> <i>Beschäftigungsmöglichkeiten für Hände, z.B. Bälle, die bei Stress und Nervosität gedrückt werden können.</i> <i>Keine Frontalbefragungen: Sensibilisierung für Sitzanordnung, z.B. übers Eck, sodass Blickkontakt ausgewichen werden kann.</i>

7. Recht auf Anhörung und Partizipation

IST-Situation	Handlungsfelder
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Unbegleitete minderjährige Asylsuchende werden ab dem Alter von 14 Jahren angehört und befragt.</i> • <i>Begleitete minderjährige Asylsuchende werden vom SEM häufig nicht angehört. Es wird davon ausgegangen, dass die Eltern die Interessen der Kinder vertreten.</i> • <i>Die Urteilsfähigkeit wird ab dem Alter von 14 Jahren vermutet. Für die Feststellung der Urteilsfähigkeit bestehen keine standardisierten Kriterien.</i> • <i>Befragungen folgen einer Protokollvorlage, es besteht wenig Ermessensspielraum.</i> • <i>Pausen während Befragungen finden nach Ermessen der SEM Fachspezialistin statt.</i> • <i>Erst- und Zweitbefragung werden i.d.R. durch unterschiedliche Fachspezialisten des SEM durchgeführt.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Das Recht auf Anhörung kommt allen Kindern zu, nicht erst ab 14 Jahren (→ Vergleich: in Zivilverfahren werden Kinder schweizweit ab 6 Jahren angehört).</i> • <i>Das Recht auf Anhörung kommt allen Kindern zu. Eigene Asylgründe von begleiteten Minderjährigen müssen stets geprüft werden (→ Vergleich: in Zivilverfahren werden Kinder schweizweit ab 6 Jahren angehört).</i> • <i>Festlegung standardisierter Kriterien für die Festlegung der Urteilsfähigkeit. Festlegung einheitlicher Konsequenzen bei fehlender Urteilsfähigkeit.</i> • <i>Kindgerechte Gestaltung der Befragung soll möglich sein.</i> • <i>Einführung standardisierter Information betreffend die Möglichkeit, Pausen einzulegen. Standardisierte Pausen bei unter 15-jährigen alle 45 Minuten.</i> • <i>Durchführung aller Befragungen durch dieselbe Person. Dient dem Vertrauensaufbau und führt zu detaillierterem Aussageverhalten.</i>

<ul style="list-style-type: none"> • Befragungen werden schriftlich protokolliert. 	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung audiovisueller Aufnahmen von Befragungen zur Beweissicherung, Analyse und Evaluation.
---	--

8. Rechtsvertretung des Kindes

IST-Situation	Handlungsfelder
<ul style="list-style-type: none"> • Gemäss neuem Asylrecht haben alle Asylsuchenden Anspruch auf eine RV. Familien werden i.d.R. durch eine RV vertreten. • Unbegleitete minderjährige Asylsuchende erhalten eine eigene RV, welche in Personalunion auch Vertrauensperson ist. Begleitete minderjährige Asylsuchende erhalten keine professionelle Vertrauensperson. • Alle RV haben einen Abschluss in Rechtswissenschaften. Es besteht ein Mangel an Fort- und Weiterbildungen zu psycho-sozialen Themen bei der Vertretung von Minderjährigen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die RV müssen das Recht auf Anhörung aller Kinder beachten. Die Gesprächsführung alleine mit den Eltern genügt nicht. • Begleiteten minderjährigen Asylsuchenden soll ebenfalls die Möglichkeit einer professionellen Vertrauensperson zur Verfügung stehen. • RV brauchen Fort- und Weiterbildungen in psycho-sozialen Themen bei der Vertretung von Minderjährigen. Das SEM als Verfahrensleitung hat die Anforderungen an die Ausbildung und die Qualität der RV festzulegen.

9. Vertrauensperson des Kindes

IST-Situation	Handlungsfelder
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Unbegleitete minderjährige Asylsuchende erhalten während dem Aufenthalt in einem Bundeszentrum eine Vertrauensperson, welche in Personalunion auch die RV ist. Alle Vertrauenspersonen sind Juristen und verfügen über keine psycho-sozialen Weiterbildungen.</i> • <i>Begleitete minderjährige Asylsuchende erhalten keine Vertrauensperson. Die Vertretung wird durch die Eltern vorgenommen.</i> • <i>Bei unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden sind es primär die Vertrauenspersonen, welche bei Notwendigkeit Kindeswohlgefährdungen bei der KESB einreichen. Bei begleiteten minderjährigen Asylsuchenden ist diese Zuständigkeit nicht geklärt.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Vertrauenspersonen brauchen Fort- und Weiterbildungen zu psycho-sozialen Themen, damit sie die Aufgaben einer Vertrauensperson wahrnehmen können. Das SEM als Verfahrensleitung hat Anforderungen an die Ausbildung und Qualität der Vertrauenspersonen festzulegen.</i> • <i>Begleiteten minderjährigen Asylsuchenden soll ebenfalls die Möglichkeit einer professionellen Vertrauensperson zur Verfügung stehen.</i> • <i>Erarbeitung klarer Leitlinien, wie bei Kindeswohlgefährdungen begleiteter minderjähriger Asylsuchender vorgegangen werden muss und wer welche Zuständigkeiten hat (wer schreibt z.B. Gefährdungsmeldung an KESB). Asylsuchende Eltern sind häufig überfordert und traumatisiert.</i>

10. Dauer des Verfahrens

IST-Situation	Handlungsfelder
<ul style="list-style-type: none">• <i>Der gesamte Verfahrensablauf beträgt im beschleunigten Verfahren 140 Tage. Ein Grossteil der Gesuche wird jedoch auch künftig im erweiterten Verfahren behandelt (keine Maximaldauer).</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>Verfahren von Minderjährigen sind grundsätzlich prioritär zu behandeln. Insbesondere im erweiterten Verfahren gilt es dieser Prämisse Folge zu tragen.</i>