



Brüssel, den 14. Mai 2019
(OR. en)

9272/19

Interinstitutionelles Dossier:
2019/0046(NLE)

SCH-EVAL 85
MIGR 72
COMIX 264

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 14. Mai 2019

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 8830/19

Betr.: Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der **Rückkehr/Rückführung** durch die **Schweiz** festgestellten Mängel

Die Delegationen erhalten anbei den Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch die Schweiz festgestellten Mängel, den der Rat auf seiner Tagung vom 14. Mai 2019 angenommen hat.

Im Einklang mit Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 wird diese Empfehlung dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten übermittelt.

Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer

EMPFEHLUNG

zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch die Schweiz festgestellten Mängel

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen¹, insbesondere auf Artikel 15,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gegenstand dieses an die Schweiz gerichteten Beschlusses ist die Empfehlung von Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung der Mängel, die während der 2018 im Bereich der Rückkehr/Rückführung durchgeführten Schengen-Evaluierung festgestellt worden sind. Nach Abschluss der Evaluierung nahm die Kommission mit dem Durchführungsbeschluss C(2019) 430 einen Bericht an, in dem die Ergebnisse und Beurteilungen sowie bewährte Vorgehensweisen und Mängel aufgeführt sind.
- (2) Die Verwendung moderner, maßgeschneiderter und tragbarer technischer Ausrüstung mit Software, die die rasche Identifizierung von Drittstaatsangehörigen durch einen Abgleich biometrischer Daten und die Abfrage von Datenbanken an Ort und Stelle ermöglicht, durch die Polizeikräfte des Kantons Zürich sollte als bewährte Vorgehensweise betrachtet werden, sofern die vollständige Einhaltung der Anforderungen hinsichtlich der Sicherheit personenbezogener Daten gewährleistet ist.

¹ ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27.

- (3) Um die ordnungsgemäße Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung, insbesondere der in der Richtlinie 2008/115/EG² vorgegebenen Normen und Verfahren, sicherzustellen, sollte der Umsetzung der Empfehlungen 1, 2, 4, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 18 und 20 Priorität eingeräumt werden.
- (4) Es sollten alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um die Rückkehr/Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger auf wirksame und verhältnismäßige Weise sicherzustellen.
- (5) Dieser Beschluss zur Festlegung einer Empfehlung ist dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln. Innerhalb von drei Monaten nach seiner Annahme sollte der evaluierte Mitgliedstaat gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 einen Aktionsplan erstellen, in dem alle Empfehlungen zur Behebung der im Evaluierungsbericht festgestellten Mängel aufgeführt sind, und diesen der Kommission und dem Rat vorlegen —

EMPFIEHLT:

Die Schweizerische Eidgenossenschaft sollte

1. den Inhalt der von den zuständigen Behörden einschließlich der kantonalen Behörden erlassenen Rückkehrentscheidungen so anpassen, dass mit ihnen entsprechend den Anforderungen nach Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 4 derselben Richtlinie der Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen systematisch und eindeutig für illegal erklärt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird;
2. die einschlägigen Bestimmungen des Schweizer Rechts ändern, um sicherzustellen, dass mit Rückkehrentscheidungen gegen illegal aufhältige Drittstaatsangehörige einschließlich derjenigen, gegen die eine solche Entscheidung nach einer ablehnenden Entscheidung über ihren Antrag auf internationalen Schutz ergeht, die eindeutige Verpflichtung zur Ausreise aus der Schweiz und zur Rückkehr in ein Drittland im Sinne der Definition des Begriffs "Rückkehr" in Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie 2008/115/EG auferlegt wird; unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um die Praxis entsprechend anzupassen;

² Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

3. Maßnahmen ergreifen, die sicherstellen, dass die Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen gegen Drittstaatsangehörige, die nach dem Erlass einer Rückkehrentscheidung gegen sie einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, der von den zuständigen Behörden abgelehnt wird, gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union³ in dem Stadium, in dem sie unterbrochen wurde, wieder aufgenommen wird, sobald der Antrag auf internationalen Schutz erstinstanzlich abgelehnt wurde; zu diesem Zweck die Praxis, in solchen Fällen neue Rückkehrentscheidungen zu erlassen, beenden;
4. unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um dafür zu sorgen, dass Entscheidungen über die Rückkehr von Minderjährigen, die Familienmitglieder von einer Rückkehrverpflichtung unterliegenden Drittstaatsangehörigen sind, gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG eine sachliche und rechtliche Begründung bezüglich des bzw. der betroffenen Minderjährigen enthalten; diese Bedingungen sind zu erfüllen, wenn gegen den Minderjährigen eine individuelle Rückkehrentscheidung ergangen ist und wenn der Minderjährige von der Rückkehrentscheidung gegen seine Eltern erfasst wird;
5. eine umfassende Bewertung der besonderen Umstände jedes Einzelfalls durchführen, um die tatsächliche Dauer der Frist für die freiwillige Ausreise festzulegen, die illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, die einer Rückkehrverpflichtung unterliegen, gewährt wird; zu diesem Zweck die Praxis der systematischen, von den jeweiligen Umständen unabhängigen Gewährung einer Frist von 30 Tagen für die freiwillige Ausreise beenden;
6. Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden nach einer umfassenden Bewertung der besonderen Umstände jedes Einzelfalls illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen nicht systematisch eine Frist für die freiwillige Ausreise gewähren oder eine Frist von weniger als sieben Tagen gewähren, wenn die Voraussetzungen des Artikels 7 Absatz 4 der Richtlinie 2008/115/EG erfüllt sind, insbesondere, wenn der betreffende Drittstaatsangehörige eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellt;

³ Rechtssache C-601/15 PPU, *J.N.*, ECLI:EU:C:2016:84.

7. sicherstellen, dass die zuständigen Behörden in allen Fällen, in denen Drittstaatsangehörige aufgegriffen werden, gemäß Artikel 6 der Richtlinie 2008/115/EG in der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union⁴ unverzüglich über die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts des betreffenden Drittstaatsangehörigen entscheiden; sie sollte zudem insbesondere Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Frist, welche die zuständigen Behörden Drittstaatsangehörigen für die Übermittlung von Anmerkungen bezüglich der Rechtmäßigkeit ihres Aufenthalts gewähren, nicht zu ungerechtfertigten Verzögerungen beim Erlass von Rückkehr- oder sonstigen Entscheidungen führt, insbesondere wenn die betreffenden Informationen bereits eingeholt wurden oder direkt aus anderen Quellen und/oder durch andere Verfahren verfügbar sind;
8. die einschlägigen Bestimmungen des Schweizer Rechts ändern, um sie mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union bezüglich der Einstufung des illegalen Aufenthalts als Straftatbestand im Zusammenhang mit Verfahren nach der Richtlinie 2008/115/EG in Einklang zu bringen; Maßnahmen ergreifen, um die Praxis entsprechend anzupassen;
9. in Bezug auf unbegleitete Minderjährige Maßnahmen ergreifen, um dafür zu sorgen, dass die zuständigen Behörden unter gebührender Berücksichtigung des Wohls des Kindes gemäß Artikel 5 der Richtlinie 2008/115/EG entweder eine Rückkehrentscheidung erlassen oder ein Aufenthaltsrecht gewähren; sicherstellen, dass vor dem Erlass einer Rückkehrentscheidung in solchen Fällen stets Unterstützung durch geeignete Stellen gemäß Artikel 10 Absatz 1 der genannten Richtlinie gewährt wird;
10. Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden nach dem Erlass einer Rückkehrentscheidung gegen einen unbegleiteten Minderjährigen, bei der die in Artikel 5 der Richtlinie 2008/115/EG dargelegten Faktoren gebührend berücksichtigt und die Vorgaben des Artikels 10 der genannten Richtlinie erfüllt wurden, alle erforderlichen und verhältnismäßigen Maßnahmen zur Vollstreckung einer solchen Entscheidung ergreifen, und zwar auch, wenn der betreffende unbegleitete Minderjährige nicht zur freiwilligen Ausreise bereit ist;

⁴ Rechtssache C-329/11, *Achughbabian*, ECLI:EU:C:2011:807.

11. die einschlägigen Bestimmungen des Schweizer Rechts bzw. von Durchführungsrichtlinien ändern, um objektive und verbindliche Kriterien zur Bestimmung des Vorliegens einer Fluchtgefahr seitens eines Drittstaatsangehörigen festzulegen, insbesondere damit entschieden werden kann, ob eine Frist für die freiwillige Ausreise gewährt wird; Maßnahmen ergreifen, um die Praxis entsprechend anzupassen;
12. wirksame Rückkehrhilfeprogramme einführen, um auch Drittstaatsangehörigen, die keinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, vorbehaltlich der in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Zugangs- und Anspruchsbestimmungen Unterstützung zu leisten;
13. klare Vorschriften festlegen, die dafür sorgen, dass nach einer Einzelfallprüfung und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Rückkehrentscheidungen und gegebenenfalls Einreiseverbote gegen illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, die bei Ausreisekontrollen an der Außengrenze aufgegriffen werden, erlassen bzw. verhängt werden können;
14. nationale Rechtsvorschriften ändern sowie unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Abschiebehaft – wie in Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG vorgeschrieben – in der Praxis grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen erfolgt und die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten nur im Ausnahmefall zur Anwendung kommt; wenn auf die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten zurückgegriffen werden muss, sollte sichergestellt werden, dass die Trennung von den gewöhnlichen Strafgefangenen durch geeignete Mittel gewährleistet wird, welche den administrativen Charakter der Inhaftierung in vollem Umfang widerspiegeln; so sollte es sich bei diesen Mitteln etwa nicht um die Einsperrung von Drittstaatsangehörigen in ihren Zellen handeln;
15. die Zahl der verfügbaren Plätze für die Inhaftierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, insbesondere männlicher Drittstaatsangehöriger, in speziellen Hafteinrichtungen erhöhen und die Inhaftierungskapazität so an den tatsächlichen Bedarf anpassen, um die wirksame und verhältnismäßige Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen in Anwendung von Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG zu fördern und zu verstärken;

16. dafür sorgen, dass im Regionalgefängnis Thun die Haftbedingungen für illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, gegen die ein Rückführungsverfahren anhängig ist, es den Inhaftierten ermöglichen, mehr Zeit außerhalb ihrer Zellen zu verbringen, dass ausreichend Tageslicht in die Zellen gelangt und dass ein angemessener Außenbereich zur Verfügung steht; bei den Aufnahmeverfahren im Regionalgefängnis Thun weniger stark in die Privatsphäre eingreifende Methoden als das vollständige Entkleiden zur Durchsuchung anwenden;
17. dafür sorgen, dass im Regionalgefängnis Thun regelmäßig ausreichend und gut ausgebildetes Personal vorhanden ist, das in der Lage ist, den Bedürfnissen von inhaftierten illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen sowie Familien, Frauen und Minderjährigen gerecht zu werden und sowohl die Sicherheit der Räumlichkeiten als auch die tägliche Unterstützung der Inhaftierten zu gewährleisten;
18. sicherstellen, dass im Flughafengefängnis Zürich inhaftierte Familien ohne Kinder gemäß Artikel 17 Absatz 2 der Richtlinie 2008/115/EG eine gesonderte Unterbringung erhalten, die ein angemessenes Maß an Privatsphäre gewährleistet, und dass diese Paare nicht systematisch getrennt werden;
19. die Haftbedingungen für in der speziellen Einrichtung am Flughafen Zürich inhaftierte illegal aufhältige Drittstaatsangehörige ändern, um sicherzustellen, dass die Zellen tagsüber für die kürzestmögliche angemessene Dauer verschlossen sind und insbesondere, dass Inhaftierte während der Woche nicht mehr als einen ganzen Tag in ihren Zellen eingeschlossen sind; dafür sorgen, dass den Inhaftierten mehr Raum zur Verfügung steht;
20. die Haftbedingungen für im Regionalgefängnis Bern inhaftierte illegal aufhältige Drittstaatsangehörige ändern, um sicherzustellen, dass die Zellen tagsüber für die kürzestmögliche angemessene Dauer verschlossen sind; dafür sorgen, dass den Inhaftierten mehr Raum zur Verfügung steht.

Geschehen zu Brüssel am ...

*Im Namen des Rates
Der Präsident*