

Procédure d'asile dans le cadre de phases de test (Restructuration du domaine de l'asile)

Réunion du Forum de législation et du réseau «Evaluation dans
l'administration fédérale» du 25 juin 2015:
Législation expérimentale et évaluation

Gaël Buchs, conseiller juridique, Etat-major Affaires juridiques SEM
gael.buchs@sem.admin.ch

- Contexte historique
- Délégation de compétence
- Législation expérimentale :
 - clause d'évaluation
 - application dans le temps

Contexte historique

- Message du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi
sur l'asile (*FF 2010 4035 / BBl 2010 4455*)
⇒ procédure matérielle rapide et uniforme, assortie d'un délai de recours de quinze jours et d'une
protection juridique améliorée: conseil en matière de procédure et d'évaluation des chances.
- Mars 2011, rapport du DFJP sur des mesures d'accélération
dans le domaine de l'asile ⇒ 3 options possibles
[www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/
asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-f.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-f.pdf)
- Mai 2011, CIP-E préconise de suivre l'option 1: la grande
majorité des procédures d'asile sont, à long terme, menées
rapidement dans des centres fédéraux et comportent une
protection juridique complète (Projet 2).

Caractéristiques principales de la restructuration (Projet 2)

- Acteurs principaux impliqués dans la procédure d'asile ont sur place.
- Majorité des procédures sont menées jusqu'à leur terme dans des centres de la Confédération en 140 jours max. (trois catégories de procédure)
- Octroi d'une protection juridique complète et gratuite dans les centres de la Confédération (conseil et représentation).
- Capacité d'hébergement de la Confédération augmentée à 5'000 places.
- Encouragement des départs volontaires depuis les centres.

Procédure d'asile dans le cadre de phases de test
Forum de législation et du réseau «Évaluation dans l'administration fédérale: Législation expérimentale et évaluation / 25 juin 2015

4

La norme de délégation

Art. 112b LAsi (RS 142.31)

¹ Le Conseil fédéral peut prévoir des phases de test visant à évaluer de nouvelles procédures lorsque celles-ci exigent qu'une phase de test ait lieu avant l'adoption d'une modification de loi en raison de mesures organisationnelles et techniques complexes.

² Le Conseil fédéral règle les modalités des phases de test par voie d'ordonnance. Ce faisant, il peut déroger à la présente loi et à la LCA pour ce qui a trait à l'aménagement de la procédure d'asile de première instance et de la procédure de renvoi, ainsi qu'aux questions financières y afférentes.

³ Durant les phases de test, le Conseil fédéral peut raccourcir le délai de recours de 30 jours prévu à l'art. 108, al. 1, à 10 jours lorsque des mesures appropriées garantiront une protection juridique efficace des requérants d'asile concernés.

⁴ Toutes les dispositions légales auxquelles il est dérogé figurent dans l'ordonnance.

⁵ La durée des phases de test est de deux ans au plus.

Art. 112b AsylG (SR 142.31)

¹ Der Bundesrat kann Testphasen zur Beurteilung neuer Verfahrensbläufe vorsehen, wenn diese aufgrund von aufwendigen, organisatorischen und technischen Massnahmen eine Testphase vor dem Erlass einer Gesetzänderung erfordern.

² Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Testphasen in einer Verordnung. Dabei kann er bei der Ausgestaltung des ordinstanzlichen Asylverfahrens und des Wegweisungsverfahrens und damit zusammenhängenden Finanzierungsfragen von diesem Gesetz und dem Asyl abweichen.

³ Er kann für Testphasen die Beschwerdefrist von 30 Tagen gemäss Artikel 108 Absatz 1 auf zehn Tage verkürzen, wenn der wirksame Rechtsschutz der betroffenen Asylsuchenden durch geeignete Massnahmen gewährleistet ist.

⁴ Die Verordnung listet alle Gesetzesbestimmungen auf, von denen abgewichen wird.

⁵ Die Dauer der Testphasen beträgt höchstens zwei Jahre.

Débat parlementaire ad art. 112b LAsi

BO 2012 E 692-697; BO 2012 N 1429-1433; BO 2012 E 853-856; BO 2012 N 1657-1660; BO 2012 N 1677-1680.

Procédure d'asile dans le cadre de phases de test
Forum de législation et du réseau «Évaluation dans l'administration fédérale: Législation expérimentale et évaluation / 25 juin 2015

5

L'art. 112b LAsi répond aux exigences de délégation

- Les domaines dans lesquels le Conseil fédéral à une compétence sont décrits et limités (al. 2).
- Pour les domaines décrits, les lois concernées par une éventuelle dérogation sont énumérées exhaustivement (al. 2)
- En cas d'atteinte à un droit fondamental, la portée de l'atteinte et les conditions de son admissibilité sont mentionnées (al. 3).
- Le but dans lequel une dérogation est admise est fixé (al. 1).
- La manière dont le Conseil fédéral doit rendre compte de l'usage de sa compétence législative (transparence et sécurité du droit) est fixée (al. 4).
- La durée de validité des dérogations est déterminée (al. 5).

Procédure d'asile dans le cadre de phases de test
Forum de législation et du réseau «Évaluation dans l'administration fédérale: Législation expérimentale et évaluation / 25 juin 2015

6

Législation expérimentale (Ordonnance sur les phases de test; RS 142.318.1)

- Respect des droits fondamentaux (art. 6 OTest)
- Dérogations (art. 7 OTest) mentionnées entre parenthèses en-dessous de l'article (*en dérogation à l'art. XY LAsi*)
- Clause d'évaluation. Le SEM évalue en particulier (art. 8, al. 2 OTest) :
 - a. les processus de la procédure de première instance;
 - b. la réalisation des tâches des prestataires;
 - c. l'efficacité et l'efficience économique des charges financières et en personnel.
- L'évaluation est consignée dans un rapport final après la phase de test (art. 8, al. 3 OTest).

Procédure d'asile dans le cadre de phases de test
Forum de législation et du réseau «Évaluation dans l'administration fédérale: Législation expérimentale et évaluation / 25 juin 2015

7

Législation expérimentale (OTest) applicable au-delà de la phase de test

- Disposition transitoire relative à l'art. 112b LAsi adoptée le 26 septembre 2014 (*Message du 26 février 2014, FF 2014 2013*)

¹ Au terme des phases de test, le Conseil fédéral peut continuer d'appliquer les dispositions d'exécution testées conformément à l'art. 112b, al. 2, si les procédures testées remplissent les conditions suivantes:

- a. elles peuvent être considérées comme appropriées sur la base d'une évaluation;
- b. elles sont intégrées dans un projet de loi au sens de l'art. 112b, al. 1.

² Le Conseil fédéral peut, eu égard aux résultats de l'évaluation, procéder à de légères adaptations des dispositions d'exécution testées conformément à l'art. 112b, al. 2.

³ L'application des dispositions d'exécution testées cesse le jour où la modification de loi visée à l'art. 112b, al. 1, entre en vigueur, mais au plus tard le 28 septembre 2019.

- OTest prorogée le 5 juin 2015 par le Conseil fédéral (validité jusqu'au 28.09.2019)

Procédure d'asile dans le cadre de phases de test
Forum de législation et du réseau «Évaluation dans l'administration fédérale: Législation expérimentale et évaluation / 25 juin 2015

8

Evaluation Testbetrieb

Neustrukturierung des Asylbereichs

Lionel Kapff, Forschungs- und Evaluationsbeauftragter SEM
lionel.kapff@sem.admin.ch

Gemeinsame Tagung des *Netzwerks Evaluation in der Bundesverwaltung* und des *Forums für Rechtssetzung* vom 25. Juni 2015

Ausgangslage

- **Wirksamkeitsprüfung** der neuen, **getakteten Asylverfahren** in einer **Testphase**
- Eröffnung des «**Testbetriebs**» in Zürich im Januar 2014
 - Zuordnung der Asylsuchenden per Zufallsprinzip
 - Alle wichtigen Akteure «unter einem Dach», aber baulich getrennt: SEM, Beratung und Rechtsvertretung, Rückkehrberatung
 - Rund 30 SEM Mitarbeitende
 - Bearbeitung von etwa 1'300 bis 1'400 Asylgesuchen pro Jahr
 - Unterbringungskapazität von rund 300 Betten



Verfahrenszentrum an der Förlibuckstrasse in Zürich



Unterbringung im Zentrum Juch in Zürich-Altstetten

Evaluationsauftrag

- **Evaluationsauftrag** an SEM in TestV¹
 - Laufende unabhängige Evaluation des Testbetriebs durch vier externe Organisationen im Auftrag des SEM
 - Begleitung der Evaluation durch Gruppe von Expertinnen und Experten der Kantone, des BVGer, des UNHCR und des SRK
- **Zwischenergebnisse der Evaluation**² für die Periode vom 6. Januar bis zum 31. Oktober 2014 wurden im Februar 2015 veröffentlicht

¹ Artikel 8 der *Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom 4. September 2013* (Testphasenverordnung, TestV), SR 142.318.1.

² Die vier Zwischenberichte der Evaluation Testbetrieb sowie ein zusammenfassender Amtsbericht des SEM wurden am 16. Februar 2015 veröffentlicht.

Download der Berichte in DE: <https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2015/2015-02-16.html>

Download der Berichte in FR: <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/aktuell/news/2015/2015-02-16.html>

Download der Berichte in IT: <https://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/aktuell/news/2015/2015-02-16.html>

Zentrale Fragestellungen der Evaluation

EVALUATION TESTBETRIEB

Zentrale Fragestellungen (summative und formative Evaluation)

- Beschleunigung der Asylverfahren
- Wirkung der neuen Beratung und Rechtsvertretung
- Hinweise für die definitive Ausgestaltung der Neustrukturierung des Asylbereichs
- Erkenntnisse zur laufenden Optimierung der Abläufe im Testbetrieb

Betriebswirtschaftliche Analyse

- Verfahrensbeschleunigung
- Einsparungen durch neue Verfahren
- Zusätzliche Kosten der neuen Verfahren
- Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs

Qualitative Analyse

- Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Fairness trotz Verfahrensbeschleunigung, insb. durch neue Beratung und Rechtsvertretung
- Mögliche Fehlanreize von Beratung und Rechtsvertretung, insb. unbegründete Beschwerden
- Wirkung der Beschleunigung auf die Qualität der Verfahren
- Wirkung der Rückkehrberatung auf die Rückkehrwilligkeit der Asylsuchenden
- Wirkung des neuen Verfahrens auf den Wegweisungsvollzug

Vorgehen und Methodik



Zwischenergebnisse der Evaluation Testbetrieb (1) Beschleunigung der Asylverfahren

- Testbetrieb erzielt gemäss Zwischenergebnissen der Evaluation deutliche **Verfahrensbeschleunigungen**:
 - Dublin-Verfahren bis zum rechtskräftigen Entscheid in 58.2 Tagen
 - Beschleunigung um 38% gegenüber 2011/12¹, um 22% gegenüber 2014¹
 - Beschleunigte Verfahren bis zum rechtskräftigen Entscheid in 50.8 Tagen
 - Beschleunigung um 83% gegenüber 2011/12¹, um 28% gegenüber 2014¹
 - Erweiterte Verfahren (Vorbereitungsphase) bis einschliesslich Anhörung in 39.5 Tagen
 - Beschleunigung um 66% gegenüber 2014
- Beschleunigung tritt vor allem dann ein, wenn **Verfahren rasch „unter einem Dach“ abgewickelt** werden, ohne Zuweisungen an die Kantone
 - Neustrukturierung des Asylbereichs steigert Anteil dieser Verfahren durch höhere Unterbringungskapazitäten auf Bundesebene
- **Taktung der Asylverfahren** bewährt sich als weiterer Beschleunigungsfaktor
- Testbetrieb hat **69% aller** seit Januar 2014 **gestellten Gesuche abschliessend behandelt** (Regulärbetrieb: 55%)

¹ Die unterschiedliche Beschleunigungswirkung des Testbetriebs je nach Vergleichsgrundlage ist auf wesentliche operative Verbesserungen im Regulärbetrieb seit 2012 zurückzuführen. So wurde der Regulärbetrieb mit zusätzlichen, befristeten personellen Ressourcen ausgestattet, die dazu genutzt werden, Pendenzen abzubauen und die Verfahren im Durchschnitt zu beschleunigen. Im Weiteren konnte die Anzahl Unterkunftsplätze in Bundeszentren stark erhöht werden. Daher nimmt der Unterschied zwischen Regulär- und Testbetrieb ab; eine Beschleunigung wird aber dennoch erzielt.

Zwischenergebnisse der Evaluation Testbetrieb **(2) Rechtstaatlich korrekte und faire Asylverfahren**

- **Qualität der Entscheide** durch Verfahrensbeschleunigung nicht beeinträchtigt
 - Räumliche Nähe der im Verfahren involvierten Akteure bietet zentrale Voraussetzung für die Gewährleistung qualitativ guter Verfahren
 - Kurze Wege, speditiver und persönlicher Informationsaustausch
 - Gesamtprozess rückt ins Blickfeld und ist für alle transparent und überschaubar
- Neu eingeführter **Rechtsschutz** trägt positiv zu Rechtstaatlichkeit, Effizienz, Glaubwürdigkeit und Akzeptanz des Asylverfahrens im Testbetrieb bei
 - **Beschwerdequote** im Testbetrieb (15.2%) tiefer als im Regulärbetrieb (20.9%)
 - Indiz dafür, dass die Entscheide des SEM allgemein auf Akzeptanz stossen bzw. dass die Funktion der Beratung und Rechtsvertretung im Testbetrieb diese noch fördert
 - Rechtsvertretung ist bei allen Verfahrensschritten präsent und nimmt auch zu den Asylentscheiden vorgängig Stellung
- Frühzeitige und umfassende Information und Beratung zum **Rückkehrhilfeangebot** im Testbetrieb hat zu höherer effektiven Inanspruchnahme geführt
 - Anteil der mit Rückkehrhilfe ausgereisten Asylsuchenden im Testbetrieb (9%) höher als im Regulärbetrieb (4%)

Zwischenergebnisse der Evaluation Testbetrieb **(3) Optimierungsbedarf**

- Grundsätzlich **funktioniert** der Testbetrieb **planmässig**.
 - Keine fundamentalen Probleme oder elementaren Schwachstellen, die eine grundlegende Überarbeitung des Konzepts notwendig machen würden
- **Optimierungsbedarf** besteht in **Einzelbereichen**:
 - Disposition, d.h. interne Ressourcenallokation und Einsatzplanung;
 - Zuständigkeiten bei medizinischer Abklärung;
 - Personalstrategie: ausgewogene Attraktivität der Jobprofile;
 - Rechtsvertretung: Präsenz bei allen Erstbefragungen;
 - Rechtsvertretung: Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Asylsuchende;
 - Unkontrollierte Abreisen: Gezieltes Monitoring
- SEM hat den Handlungsbedarf in diesen Bereichen erkannt und gemeinsam mit den beteiligten Akteuren **Lösungen** erarbeitet. Die Umsetzung dieser Neuerungen im Testbetrieb läuft und wird im Rahmen der Evaluation vertieft untersucht.

Fazit

- Der Testbetrieb hat, soweit messbar, zu einer wesentlichen **Verfahrensbeschleunigung** im Vergleich zum Regulärbetrieb geführt, wenn auch noch in leicht geringerem Ausmass als ursprünglich angenommen.
- Die **Qualität der Entscheide** wurde nicht beeinträchtigt. Im Gegenteil wirken der neue Rechtsschutz und das Zusammenwirken der Akteure „unter einem Dach“ tendenziell qualitätsfördernd. Dies zeigt sich letztlich auch an der geringen Beschwerdequote im Testbetrieb.
- **Optimierungsbedarf** besteht in organisatorischen Einzelbereichen: der Disposition, der medizinischen Abklärung, der Personalstrategie, der Präsenz der Rechtsvertreter bei Erstbefragungen, der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender und einem gezielten Monitoring der unkontrollierten Abreisen.
- **Lösungen** wurden vom SEM gemeinsam mit den beteiligten Akteuren erarbeitet. Deren Umsetzung im Testbetrieb läuft und wird im Rahmen der Evaluation vertieft untersucht.
- Eine **abschliessende Beurteilung** der Neustrukturierung des Asylbereichs wäre aufgrund der begrenzten Messgrundlage **zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht**.

Weiteres Vorgehen und Ausblick

- **Umsetzung der Optimierungsmassnahmen** im Testbetrieb seit Anfang 2015
- Laufende **Erhebung und Analyse durch Evaluatoren** bis Ende August 2015
- **Abschlussbericht** der Evaluation wird Anfang 2016 vorliegen
- **Verlängerung des Testbetriebs** bis längstens September 2019¹

¹ Entscheid des Bundesrates vom 5. Juni 2015, https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2015/ref_2015-06-051.html