

Pratiques en droit des migrations

Nouvelles temporalités en droit d'asile

Statut S, admission provisoire et
procédure cadencée en ligne de mire

Cesla Amarelle / Minh Son Nguyen
[éditeurs]



Stämpfli Editions

cdm Centre de droit des migrations
ZFM Zentrum für Migrationsrecht

Mise en œuvre depuis quatre ans pour accélérer les procédures, la réforme du droit d'asile a pour but de renforcer la sécurité du droit et faciliter l'intégration des réfugiés. Fait paradoxal, alors que les procédures s'inscrivent désormais dans une cadence de traitement de 140 jours, les statuts provisoires (livrets S ou F) augmentent et perdurent sur des périodes toujours plus longues.

À travers l'étude des statuts et des procédures définis par l'ordre juridique suisse, le présent ouvrage a pour but de mieux appréhender les temporalités du droit d'asile et dégager une vision d'ensemble des principaux défis posés par ce droit alors que les déplacements forcés augmentent. Cet ouvrage réunit des acteurs du dossier qui apportent leurs éclairages particuliers sous l'angle juridique et permettent d'esquisser des perspectives autour des évolutions possibles de ce domaine soumis à des mutations profondes.

Cesla Amarelle

Prof. Dr. iur., LL.M., Professeure de droit public et de droit des migrations à
l'Université de Neuchâtel, co-directrice du Centre suisse de droit des migrations

Minh Son Nguyen

Prof. Dr. iur., avocat, Professeur de droit des étrangers à
l'Université de Lausanne

[Éditeurs]

Nouvelles temporalités en droit d'asile

Statut S, admission provisoire et
procédure cadencée en ligne de mire



Stämpfli Editions

cdm Centre de droit des migrations
ZFM Zentrum für Migrationsrecht

Ce livre est protégé par le droit d'auteur. Toute forme de distribution à des tiers (à titre onéreux ou gratuit) est interdite. Le fichier contient un filigrane caché dans lequel les données de téléchargement sont stockées.

Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek
La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Tous droits réservés, en particulier le droit de reproduction, de diffusion et de traduction. Sans autorisation écrite de l'éditeur, l'œuvre ou des parties de celle-ci ne peuvent pas être reproduites, sous quelque forme que ce soit (photocopies, par exemple), ni être stockées, transformées, reproduites ou diffusées électroniquement, excepté dans les cas prévus par la loi.

© Stämpfli Editions SA Berne · 2023
www.staempfliverlag.com

E-Book ISBN 978-3-7272-2298-6

Dans notre librairie en ligne www.staempflishop.com,
la version suivante est également disponible :

Print ISBN 978-3-7272-2211-5

printed in
switzerland



Le temps en droit d'asile : de la durabilité à la temporalité

CESLA AMARELLE/MINH SON NGUYEN

Le temps est une composante centrale en droit d'asile. La signification historique et juridique de l'asile prévoit un statut de protection internationale exceptionnelle qui vise à combler l'absence de protection de l'État d'origine¹. Le statut de réfugié peut *a priori* se caractériser de manière *temporaire* en ce sens qu'il pallie un vide de *protection provisoire* de la part de l'État d'origine jusqu'à un changement majeur de circonstances. Toutefois, il y a un lien intrinsèque entre la norme de protection et la réalisation d'une *protection stable et durable*². Les États sont en effet tenus de protéger les réfugiés et, par conséquent, de respecter le principe de *non-refoulement* dans le temps³. Ce devoir d'accorder le *non-refoulement* dans le temps ne peut pas être séparé de cet autre devoir qui reconnaît la responsabilité de l'ensemble des États dans la recherche de solutions *durables*⁴. Au moment de l'élaboration de la Convention relative au statut de réfugié de 1951, les États ont reconnu que l'*intégration* dans le pays d'asile est une solution durable qui doit être privilégiée pour les réfugiés contrairement au *rapatriement*⁵.

À ses débuts, dans les années 1950, le droit d'asile contemporain était donc octroyé sans prise en compte du facteur temps. Contrairement à d'autres États qui n'ont concédé l'asile que de manière limitée, en Europe et en Suisse, tout comme dans les États occidentaux en général, la reconnaissance du statut de réfugié après la Seconde Guerre mondiale était liée à l'octroi d'un asile assorti d'un droit de séjour *illimité* dans le temps⁶. Dès son octroi, le statut de réfugié conduisait à un établissement permanent dans le pays d'accueil. Fondée sur la Convention de Genève relative au statut de réfugié qui est ancrée sur les mêmes valeurs des droits humains que les textes fondateurs de l'Union européenne, cette référence politique et juridique est emblématique des idéaux de paix, d'ouverture et d'hospitalité, de la conviction en une

¹ KÄLIN, *Flight in times of war*, pp. 629 ss. Sur l'approche régionale de la notion de réfugié, cf. GOODWIN-GILL/MCADAM, pp. 37 ss.

² EDWARDS, GOODWIN-GILL/MCADAM, pp. 37 ss ; HATHAWAY, p. 42 ; BUXTON.

³ GOODWIN-GILL/MCADAM, p. 383.

⁴ GOODWIN-GILL/MCADAM, p. 383.

⁵ Cf. en ce sens l'article 14 (1) DUDH.

⁶ HATHAWAY, p. 43.

capacité collective à accueillir les exilés en souffrance et en une solidarité à se partager le poids humain et financier que ceux-ci peuvent représenter⁷.

Toutefois, à mesure que la rhétorique de l'urgence et des crises s'est imposée dans la gestion migratoire et que se sont durcies les politiques d'asile de l'Union européenne et de la Suisse, le lien entre la reconnaissance du statut de réfugié et le séjour permanent a été de plus en plus remis en question. Des temporalités ont alors été installées par étapes⁸. Premièrement, dès le début des années 1990, l'augmentation du nombre de réfugiés en provenance de pays non européens a conduit à l'introduction de mesures pour limiter la protection des réfugiés dans le temps. Les restrictions se sont concentrées principalement sur les personnes fuyant les contextes de guerre. De manière péremptoire, le refus du statut de réfugié s'est alors fondé sur l'argument controversé selon lequel ces personnes n'avaient besoin que d'une protection limitée dans le temps. La Suisse a ainsi créé l'*admission provisoire*, un régime hybride permettant à l'autorité de rendre une décision de renvoi, mais sans l'exécuter et faisant donc du retour la seule option durable envisageable. Les effets du temps de cette politique ont entraîné pour les groupes de personnes à protéger concernés un affaiblissement prolongé de leur position juridique et administrative ainsi que des difficultés d'intégration sur le long terme⁹.

Deuxièmement, avec l'importante arrivée de demandeurs d'asile pendant ladite « crise des réfugiés » de 2015, estimée à un million et demi de personnes, la tendance s'est généralisée et les pays européens ont introduit des restrictions temporelles quasi systématiques et si nombreuses qu'elles ont provoqué de très vives tensions dans l'organisation juridique et administrative de l'asile en Europe. Si l'Allemagne a certes fait un temps figure d'exception en accueillant près d'un million de demandeurs d'asile entre fin 2015 et 2016, la possibilité du retour des ressortissants syriens a été examinée régulièrement par le gouvernement allemand¹⁰. De son côté, la Suisse a adopté en 2016 une

⁷ AURIEL, pp. 33-39.

⁸ Le terme de « temporalité » se définit ici comme un état non permanent.

⁹ Sur cette question, cf. notamment CONSEIL FÉDÉRAL, Rapport Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action - Rapport établi en réponse aux postulats : 11.3954, Hodgers « Limitation de l'admission provisoire » du 29 septembre 2011 ; 13.3844, Romano « Admission provisoire ». Une nouvelle réglementation pour davantage de transparence et d'équité » du 26 septembre 2013 ; 14.3008, Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) « Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger » du 14 février 2014. Cf. également MATTHEY FANNY ; EFIONAYI-MADER/RUEDIN.

¹⁰ Deutsche Welle, Germany mulls sending migrants back to Syria. *Deutsche Welle*, 16 novembre 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://www.dw.com/en/germany-mulls-sending-migrants-back-to-syria/a-46336147> ; BUXTON, pp. 51-52.

nouvelle loi sur l'asile qui s'articule autour de l'*accélération des procédures* (rapidité du système, nouvelles garanties procédurales et amélioration de la prévention des dysfonctionnements) et de la restructuration de l'hébergement. Les centres fédéraux (CFA) se chargent des procédures d'asile (accélérées ou étendues)¹¹.

Enfin, l'invasion de l'Ukraine par la Russie a conduit à des répercussions juridiques inédites avec l'activation de la *protection temporaire* dans tous les États membres de l'UE et la Suisse. Cette crise s'inscrit dans un contexte géopolitique à la mesure de ce dispositif exceptionnel et a déclenché un mouvement d'exode comme le continent n'en avait jamais connu depuis la Deuxième Guerre mondiale. La protection temporaire est ici aussi axée sur le retour et pourvue de limitations temporelles.

Si elles ne sont pas universelles, il faut observer que les présomptions de temporalités dans la protection des réfugiés sont devenues la norme dans les régimes d'asile contemporain suisse et européen¹². Admission provisoire, protection temporaire, accélération des procédures : une brève lecture de la loi suisse sur l'asile suffit à se rendre compte de l'importance du facteur temps introduit par le droit en termes de restrictions temporelles vis-à-vis du statut de protection et de la procédure. La protection en vertu du droit d'asile est désormais fondamentalement considérée comme limitée dans le temps et l'accent est mis dès le départ sur la fin de la protection du réfugié et le retour, même lorsque la protection est accordée.

Cette prévalence de la temporalité a un coût. Un nombre grandissant de personnes sont exclues du système, s'évaporent dans la clandestinité et vivent sans titre de séjour, sans accès au marché du travail régulier, sans éducation, sans aide sociale ou sont contraintes de vivre dans des centres d'expulsion spécifiques sur le long terme¹³. Les autres passent de longues périodes d'attente pour recevoir un statut permanent ce qui nuit à leur intégration et à toute possibilité de planifier des aspects importants de leur vie de manière décente ou même d'établir des relations réciproques avec leur entourage.

Malgré ces évolutions, la durée constante du besoin de protection et le besoin d'accès à une solution durable demeurent. Dans ce nouveau paradigme, deux garde-fous doivent donc être impérativement envisagés. Du point de vue formel, les procédures d'asile requièrent que la rapidité d'exécution de la procédure ne fasse pas obstacle ou ne rende pas plus difficile à atteindre

¹¹ Pour une explication exhaustive, SEM, Manuel Asile et retour , Article C1.

¹² BUXTON, pp. 51-52.

¹³ Commission fédérale des migrations (CFM), Personnes sortant du système d'asile : profils, itinéraires (ou échappatoires), perspectives, Rapport de décembre 2019 et les références citées.

l'objectif fondamental du système d'asile, à savoir l'identification des personnes nécessitant une protection et l'octroi de la protection, ainsi que le respect des principes d'équité¹⁴.

Sur le fond, s'il est vrai que la protection internationale des réfugiés n'a pas nécessairement vocation à durer, celle-ci ne prend pas non plus fin simplement avec l'écoulement du temps, mais seulement avec l'accès à une *solution durable*, que ce soit le rétablissement de la protection par le pays d'origine ou l'intégration dans un pays tiers, notamment par la naturalisation. La temporalité est acceptable pour autant qu'elle ait une fin. Aussi, la volonté de solutions durables pour l'asile doit prévaloir, car il devient un élément central pour faire co-exister les finalités de l'asile avec les restrictions temporelles de son droit.

Le présent ouvrage a pour but d'analyser plus profondément cette problématique complexe des temporalités introduites dans le droit d'asile. Dans sa contribution, *Anja Klug* revient sur cette évolution en explicitant les changements de paradigme des limitations temporelles opérées au cours de ces dernières années et interroge la compatibilité de ces changements avec le droit international des réfugiés. L'auteure commence par analyser le droit international des réfugiés en se penchant sur l'importance de la notion de *solution durable* retenue par le Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) qui a émis des recommandations en cette matière. Ces solutions comprennent, sans ordre de priorité, tant l'intégration des réfugiés que le retour dans le pays d'origine ou dans un État tiers. En se penchant sur la clause de cessation qui révoque le statut de réfugié, mais qui n'est guère utilisée dans la pratique, on observe que celle-ci prévoit en cas d'application la possibilité de rester malgré tout dans le pays de protection nonobstant l'activation de la clause. Le droit de rester dans le pays d'accueil malgré la fin du statut de réfugié est une autre solution durable souvent utilisée et qui s'appuie en particulier sur la CEDH. Un état des lieux de la pratique des États permet de confirmer la tendance croissante à limiter la protection des réfugiés dans le temps en imposant des statuts alternatifs tels que la protection temporaire. En dehors de l'Europe, les pays du Moyen-Orient et de l'Asie qui ne disposent pas de convention couvrant le droit des réfugiés posent des problèmes importants. En effet, cette lacune a notamment abouti à ce que des familles dépendent pendant des générations des camps de réfugiés et de l'aide humanitaire qu'elles ont pu trouver. Le *Pacte mondial pour les réfugiés* et le processus y afférent, le *Forum mondial sur les réfugiés*, ont pour but d'améliorer le soutien à ces pays pour accéder à des solutions durables pour les réfugiés. En Europe, les bases juridiques existent (art. 18 Charte européenne des droits

¹⁴ Sur cette question, cf. KLUG, ci-après.

fondamentaux, Directive Qualification, etc.), mais les limitations temporelles ont tendance à augmenter avec l'introduction de statuts alternatifs fondés sur le retour et des applications restrictives de la notion de réfugié. Les exemples du UK et des pays scandinaves démontrent que cette réorientation du droit d'asile implique que même les réfugiés reconnus ne sont plus protégés et intégrés, car seul le retour est au centre des préoccupations. En définitive et pour répondre à la question de la compatibilité des restrictions temporelles avec le droit international des réfugiés, l'auteure s'interroge sur la possibilité d'une généralisation de la protection temporaire comme nouvelle forme de protection pour tous les réfugiés. Il est certain que ces limitations vont à l'encontre de l'objectif du droit des réfugiés qui est de donner accès à une solution durable. Les solutions esquissées par l'auteure conduisent à envisager une meilleure répartition des charges en Europe, fondée sur les bases juridiques existantes, et qui serait donc plus efficace que la politique de dissuasion menée. En ce sens, le Pacte mondial pour les réfugiés, le Pacte pour l'asile et la migration devraient soutenir les engagements volontaires non contraignants et des mesures de solidarité. Une réforme du système d'asile comme en Suisse a aussi montré que des décisions rapides et une politique de renvoi conséquente, non pas des réfugiés, mais de ceux qui n'ont pas besoin de protection, peuvent être efficaces.

L'article de *Cesla Amarelle* analyse la mise en œuvre du statut S en tant que statut alternatif à l'asile sous l'angle des failles, des innovations et des défis de temporalité. Le texte cherche à évaluer l'efficacité de ce mécanisme de protection pour faire face aux afflux massifs sur le long terme et traite également des défis qui attendent cette protection. Par-delà l'intérêt de ce statut nouvellement appliqué, l'objet de cet article est d'envisager un diagnostic plus large sur les enjeux futurs pour cette protection S et pour l'architecture des protections en matière d'asile en général, et d'analyser si son activation parvient à rendre le régime d'asile plus adapté à sa *finalité*, à son *universalité* et à la volonté de trouver pour l'asile des *solutions durables* pour les personnes à protéger. Après analyse des différentes options, l'auteure conclut qu'il est nécessaire de mettre en place des passerelles pour permettre de doter de manière crédible les réfugiés d'une solution durable et sortir de la temporalité.

L'article de *Minh Son Nguyen* traite du facteur temps dans la procédure d'asile. Dans toute forme d'accélération, le temps est un élément clé. Après l'analyse du régime des délais prévus à l'attention des autorités, l'auteur expose celui imposé à la personne étrangère. La partie conclusive de la contribution comporte quelques remarques critiques du système prescrit à l'aune de la portée procédurale du principe de non-refoulement.

Enfin, dans leurs contributions respectives, *Hugo Pérez Perucchi* et *Aliénor Bossard* se penchent sur la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral de ces dernières années pour en dégager les cas d'application les plus importants et les problématiques les plus examinées dans le domaine des temporalités. En *procédure étendue*, les questions telles que la maxime inquisitoire, le droit d'être entendu et le déni de justice sont récurrentes et doivent toujours être examinées rigoureusement. Il est fréquemment donné droit, par le TAF, aux justiciables dans ces domaines. Plus généralement concernant les procédures Dublin et étendues, il est question de manquements dans la tenue des entretiens *Dublin* et des auditions sur les motifs d'asile, du non-respect du droit des requérants à la représentation juridique ainsi que de problématiques liées à la prise en considération, par les autorités, de faits et/ou de moyens de preuves nouveaux. Ces différentes thématiques ont notamment trait au droit d'être entendu des requérants d'asile (art. 29 al. 1 Cst., art. 29 ss PA).

Aux termes de cette introduction, il nous reste à adresser nos vifs remerciements aux auteures et auteurs de cette publication et en particulier à Mme Anja Klug pour son soutien ainsi qu'à Mme Aliénor Bossard et M. Hugo Pérez Perucchi qui ont accompagné ce projet jusqu'à sa publication.

Septembre 2023

Sommaire

Introduction	5
CESLA AMARELLE/MINH SON NGUYEN	
Dauerhafte und temporäre Schutzmechanismen im Lichte des internationalen Flüchtlingsvölkerrechts – welche Lehren für die Schweiz und andere Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention?	13
ANJA KLUG	
Statut S et protection temporaire : innovations, failles et perspectives pour l'architecture des protections en droit d'asile.....	45
CESLA AMARELLE	
Le temps dans la procédure d'asile	93
MINH SON NGUYEN	
Études de cas dans les <i>procédures Dublin et accélérées</i>	109
HUGO PÉREZ PERUCCHI	
Étude de cas dans les procédures étendues soumises au droit d'asile au sein de la jurisprudence récente du Tribunal administratif fédéral.....	129
ALIÉNOR BOSSARD	
Liste des abréviations	145
Bibliographie.....	151

Dauerhafte und temporäre Schutzmechanismen im Lichte des internationalen Flüchtlingsvölkerrechts – welche Lehren für die Schweiz und andere Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention?

ANJA KLUG¹

I.	Einleitung.....	13
II.	Flüchtlingsvölkerrecht	14
	1. Die Integration in den Aufenthaltsstaat	15
	2. Die Beendigungsklauseln	17
	3. Bleiberecht trotz Beendigung des Flüchtlingsstatus	19
	4. Fazit	21
III.	Staatenpraxis	21
IV.	Europa - vom unbeschränkten Asyl zu zeitlich beschränkten Schutzregimen? Recht auf Asyl und Integration.....	23
	1. Tendenzen, den Flüchtlingsschutz (zeitlich) zu beschränken....	25
	2. Restriktive Anwendung des Flüchtlingsbegriffs und Einführung alternativer Schutzstatus	26
	a) Befristete Aufenthaltsgenehmigungen.....	27
	b) Temporärer Schutz.....	28
	c) Temporärer Flüchtlingsschutz als neuer Standard für alle Flüchtlinge	29
V.	Schlussfolgerungen.....	32
	Bibliographie	37
	Entscheide.....	44

I. Einleitung

Die plötzlichen durch den russischen Angriff auf die Ukraine ausgelösten Massenfluchtbewegungen im Frühjahr 2022 führten zur ersten Aktivierung des Instrumentes des temporären Schutzes in der EU² als auch in der

¹ Die Autorin leitet das UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein. Die in diesem Artikel dargestellten Ansichten sind die der Autorin und entsprechen nicht notwendigerweise denen von UNHCR oder der UN. Vielen Dank an Daphne Karaman für ihre Unterstützung, insbesondere der Analyse der Rechtsprechung.

² COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Durchführungsbeschluss.

Schweiz.³ Zeitliche Beschränkungen der Schutzgewährung sind allerdings nicht neu und nicht auf das Instrument des temporären Schutzes beschränkt. In Europa wurden sie bereits seit Ende der 80er-Jahre als Reaktion auf die steigenden Zahlen von Asylsuchenden aus Staaten ausserhalb Europas eingeführt. Die sogenannte Flüchtlingskrise 2015 führte zu weiteren, zum Teil drastischen Einschränkungen, wie im Nachfolgenden erläutert wird. Dies wirft unter anderem Fragen nach der Vereinbarkeit von zeitlich beschränkten Schutzvergaben mit dem internationalen Flüchtlingsvölkerrecht auf. Diesen geht der Artikel nach. Im Mittelpunkt stehen hierbei Entwicklungen in Europa. Nach einer Beschreibung der geltenden internationalen Normen und einem Kurzüberblick über die internationale Staatenpraxis werden verschiedene zeitliche Beschränkungen, die sich in der europäischen Staatenpraxis entwickelt haben, vorgestellt. Es wird sodann untersucht, inwieweit diese noch dem Flüchtlingsvölkerrecht entsprechen. Der Artikel schliesst mit Empfehlungen zu alternativen Lösungsansätzen.

II. Flüchtlingsvölkerrecht

Flüchtlingsschutz im internationalen Recht ist ein auf Zeit angelegtes Ausnahmekonzept. Auf der Grundlage der klassischen Völkerrechtsordnung liegt die Verantwortung für den Schutz der eigenen Staatsangehörigen beim Herkunftsstaat. Nur wenn und solange dieser die Verantwortung nicht wahrnehmen kann oder will, tritt der Aufenthaltsstaat temporär an dessen Stelle⁴. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Flüchtling unbedingt in den Herkunftsstaat zurückkehren muss. Die Wiederherstellung des gestörten Verhältnisses mit diesem und Rückkehr dorthin ist zwar eine der Möglichkeiten, die gemäss Art. 1 C (1, 2, 4, 5 oder 6) Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) zum Ende des Flüchtlingsschutzes führt. Ebenso möglich ist jedoch die Erlangung des Schutzes eines anderen Staates durch Einbürgerung (Art. 1 C [3] GFK).

Auch wenn das internationale Recht die Staaten nicht dazu verpflichtet, ist es das Ziel des Flüchtlingschutzes «dauerhafte» Lösungen zu finden, d.h. dem Flüchtling zu ermöglichen, den Flüchtlingsschutz gegen den viel umfassenderen und dauerhaften Schutz von Staatsangehörigen auszutauschen. So ist UNHCR von der Staatengemeinschaft beauftragt worden, «Dauerlösungen des Flüchtlingsproblems anzustreben...»⁵ und die Präambel der GFK weist

³ Siehe SCHWEIZER BUNDESRAT, Allgemeinverfügung.

⁴ DURIEUX, S. 222.

⁵ Kapitel I 1. der Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, in deutscher Sprache abgedruckt in UNHCR, Handbuch, S. 86.

darauf hin, «dass eine wirksame Koordinierung der zur Lösung dieses Problems getroffenen Maßnahmen von der Zusammenarbeit der Staaten mit dem Hohen Kommissar abhängen wird.» Auch zahlreiche Resolutionen des UNHCR Exekutivkomitees weisen auf dieses Ziel hin⁶.

Die dauerhaften Lösungen umfassen die Rückkehr in das Herkunftsland, die Integration in den Aufenthaltsstaat und die Weiterwanderung in aufnahmebereite Drittstaaten⁷. Während viele Beschlüsse des UNHCR Exekutivkomitees und UNHCR Positionspapiere der Rückkehr Priorität geben, gibt es rechtlich gesehen keine Rangordnung zwischen den verschiedenen Lösungsperspektiven. UNHCR versucht in jüngerer Zeit auch zunehmend, die verschiedenen Lösungsansätze zu einer *comprehensive solutions strategy* zu verbinden, in der je nach individuellem Schutzbedürfnis und Möglichkeiten alle Lösungen verbunden werden⁸.

So sieht zumindest das theoretische Konzept aus. In der Praxis verbleiben Flüchtlinge in vielen Ländern leider häufig über Generationen, oft unter schwierigen Bedingungen und beschränkten Rechten, in diesem Ausnahmezustand genannt Flüchtling.

Es existiert kein umfassendes Regelungswerk, wie eine dauerhafte Lösung für eine Flüchtlingsgruppe oder auch im Einzelfall erreicht werden kann. Die Genfer Flüchtlingskonvention normiert jedoch, wann der Flüchtlingsstatus endet, und sie legt Mindeststandards für den Aufenthalt und die zunehmende Integration in den Aufenthaltsstaat fest. Diese werden durch menschenrechtliche Normen ergänzt.

1. Die Integration in den Aufenthaltsstaat

Wie bereits der Titel der GFK zeigt, regelt die Konvention vor allem, welche Mindestrechte dem Flüchtling im Aufnahmestaat zustehen sollen. Zwar ist es nicht gelungen, ein Recht auf Asyl zu verankern, aber die in der GFK enthaltenen Rechte beschreiben doch einen Prozess der zunehmenden Integration bis hin zur Einbürgerung. Je mehr sich der Aufenthalt verfestigt, desto umfangreicher werden die Rechte und desto mehr wird der Flüchtling gleichge-

⁶ Siehe Aufzählung in UNHCR, Compilation Executive Committee Conclusions, S. 182-199.

⁷ Siehe Übersicht auf der UNHCR-Website: <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/solutions>. Als zu statisch kritisiert wurden diese traditionellen Lösungsansätze z.B. von LONG.

⁸ Siehe UNHCR, 10-Point Plan in Action Update, S. 178.

stellt mit Staatsangehörigen⁹. Wenngleich der Flüchtling auch nach langem Aufenthalt kein Recht auf Einbürgerung hat, verpflichtet Art. 34 GFK die Vertragsstaaten zumindest dazu, die Einbürgerung «so weit wie möglich» zu erleichtern:

«Die vertragschließenden Staaten werden so weit wie möglich die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge erleichtern. Sie werden insbesondere bestrebt sein, Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen und die Kosten dieses Verfahrens so weit wie möglich herabzusetzen.»¹⁰

Solange die Einbürgerung allerdings nicht erfolgt ist, kann der Integrationsprozess theoretisch jederzeit dadurch beendet werden, dass die Bedingungen für eine Rückkehr in den Herkunftsstaat erreicht sind, so dass es zur Beendigung des Flüchtlingsstatus auf der Basis von Art. 1 C (5) und (6) GFK kommt (siehe hierzu weiter unten).

Ohne dass die Voraussetzungen für eine Beendigung des Flüchtlingsstatus vorliegen, kann ein Flüchtling mit rechtmässigem Aufenthalt nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen werden (Art. 32 GFK). Hat dies die Rückkehr in den Verfolgerstaat zur Folge, ist Art. 33 einschlägig und die Voraussetzungen sind nochmals höher. Der Flüchtling muss aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen sein oder eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellen, weil er oder sie wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens verurteilt wurde (Art. 33 (2)). Beide Normen sind Ausnahmeverordnungen, die eng ausgelegt werden müssen. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass eine Ausweisung in einen anderen Staat als den Herkunftsstaat einen aufnahmefähigen Drittstaat erfordert. Ein solcher ist in der Regel schwierig zu finden. Die Ausnahme vom Refoulement Verbot in Art. 33 (2) GFK hingegen wird in der Regel praktisch durch die weitergehenden menschenrechtlichen Refoulement Verbote, wie zum Beispiel Art. 3 Antifolterkonvention, Art. 7 UNO-Pakt II oder in Europa Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) aufgehoben, die alle keine Ausnahmen zulassen¹¹. Art. 33 (2) GFK führt daher in der Regel nicht zur Beendigung des Aufenthaltes, sondern höchstens zum Entzug des Aufenthaltstitels mit der Folge, dass der Aufenthalt nicht länger rechtmässig ist und Integrationsoptionen nicht mehr offen stehen.

⁹ Siehe ferner DURIEUX, S. 226-227.

¹⁰ In vielen Staaten werden Flüchtlinge zum Beispiel nach kürzerer Zeit eingebürgert als andere Ausländer und profitieren von herabgesetzten Verwaltungskosten.

¹¹ WOJNOWSKA-RADZIŃSKA, Kapitel 3, Unterkapitel 5: The principle of non-refoulement.