

**Achtzehnte Sitzung – Dix-huitième séance****Freitag, 4. Oktober 1985, Vormittag****Vendredi 4 octobre 1985, matin**

8.00 h

*Vorsitz – Présidence: Herr Koller Arnold*

84.079

**Flüchtlinge. Europäische Vereinbarung  
Réfugiés. Accord européen**Botschaft und Beschlussentwurf vom 24. Oktober 1984 (BBI III, 1014)  
Message et projet d'arrêté du 24 octobre 1984 (FF III, 1022)Beschluss des Ständerates vom 11. März 1985  
Décision du Conseil des Etats du 11 mars 1985*Antrag der Kommission*

Eintreten

*Proposition de la commission*

Entrer en matière

*Antrag Soldini*

Nichteintreten

*Proposition Soldini*

Ne pas entrer en matière

Herr **Fischer-Hägglingsen** unterbreitet namens der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Das Europäische Übereinkommen vom 16. Oktober 1980 über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge regelt, unter welchen Voraussetzungen die Verantwortung für die Ausstellung des Reiseausweises für einen anerkannten Flüchtling von einem Vertragsstaat auf den anderen übergeht.

Das Übereinkommen bezweckt eine einheitliche und vereinfachte Anwendung von Artikel 28 des Flüchtlingsabkommens vom 28. Juli 1951 und der Paragraphen 6 und 11 des Anhangs dieses Abkommens. Die Verantwortung für die Ausstellung des Reiseausweises für einen anerkannten Flüchtling soll grundsätzlich nach einem zweijährigen Aufenthalt des Flüchtlings im Zweitstaat auf diesen übergehen (Art. 2).

Die Ratifizierung des Übereinkommens macht weder eine Änderung der geltenden Asylpraxis noch eine Anpassung des innerstaatlichen Rechts notwendig, da seine Bestimmungen im Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 bereits mitberücksichtigt sind.

Aus diesen Gründen beantragt die Kommission einstimmig, dem Bundesbeschluss betreffend die Europäische Vereinbarung über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge zuzustimmen.

**M. Soldini:** Par son message du 24 octobre 1984, le Conseil fédéral soumet aux Chambres un projet d'arrêté relatif à l'Accord européen du 16 octobre 1980 sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés, en nous proposant de l'approuver. Cet accord a pour but, nous dit-on, d'uniformiser et de faciliter l'application de l'article 28 de la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, signée par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la Suisse. Cet article 28 oblige les Etats signataires à délivrer un titre de voyage aux réfugiés qui résident régulièrement sur leur territoire.

Je constate, tout d'abord, que l'accord qui est présenté aujourd'hui à ratification fut proposé à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, le 16 octobre 1980, à Strasbourg, et qu'il fut paraphé par le représentant du Conseil fédéral, sous réserve de sa ratification par l'Assemblée fédérale.

Jusqu'à ce jour, seuls quatre pays l'ont ratifié: la Norvège, la Suède, le Danemark et le Portugal. Le moins que l'on puisse dire, c'est que les autres puissances membres du Conseil de l'Europe ne se sont pas bousculées au portillon puisque, cinq ans après la signature, les pays de l'Europe occidentale voisins de la Suisse, comme l'Allemagne, la France ou l'Italie, ou encore l'Espagne et la Grande-Bretagne, sont restés sur la touche.

Je voudrais savoir pourquoi l'accord définitif de la grande majorité des pays européens se fait attendre depuis plusieurs années, s'il ne s'agit que d'une simple adaptation aux dispositions actuellement en vigueur?

J'apprends aussi que différents membres du Conseil de l'Europe ont conclu des accords bilatéraux qui réglementent les conditions auxquelles l'Etat émetteur du titre de voyage est tenu de réadmettre un réfugié.

Notre commission précise, dans son récent rapport, que la responsabilité, en ce qui concerne la délivrance du titre de voyage, est en principe transférée au second Etat après un séjour régulier de deux ans dans celui-ci, selon l'article 2 de la convention. Cependant, l'article 5 de l'Accord européen relatif à la suppression des visas pour les réfugiés, que la Suisse a ratifié le 20 décembre 1966, prévoit une obligation de réadmission illimitée de l'Etat émetteur du titre de voyage, aussi longtemps que le réfugié n'a pas reçu une autorisation de séjour du second Etat.

Le message précise encore: «Il est dans la tradition suisse d'intervenir sur le plan international pour que soit amélioré le statut des réfugiés. En ratifiant le présent accord, nous pouvons apporter une contribution supplémentaire dans ce sens. La commission d'experts chargée d'élaborer le projet fut placée sous la présidence du chef de la section des réfugiés de l'Office fédéral de la police. Il a été ainsi tenu compte des intérêts de notre pays.»

Notre commission a encore ajouté: «La ratification de l'accord ne nécessite ni une modification de la pratique actuelle en matière d'asile, ni une adaptation du droit suisse sur l'asile, vu que ces dispositions ont déjà été prises en considération lors de l'élaboration de la loi sur l'asile du 5 octobre 1979.»

Or, c'est précisément l'application de notre loi sur l'asile qui a été sérieusement remise en cause dans le débat qui vient de s'achever. En effet, je vois une ambiguïté, notamment dans l'article 5 de notre loi, qui stipule: «L'asile peut être accordé à un réfugié qui a été admis dans un autre pays, s'il séjourne régulièrement et sans interruption en Suisse depuis deux ans au moins.» Entre cet article de notre loi sur l'asile et le commentaire contenu dans le message, au chiffre 123 «Conformité au droit fédéral», l'article 5 de la loi sur l'asile laisse une certaine liberté d'appréciation dans l'octroi du second asile que le présent accord supprime puisqu'il instaure une obligation d'admission des réfugiés remplissant les conditions prévues par l'accord.

A mon avis, il s'agit là d'un transfert de souveraineté inadmissible, cela d'autant plus que l'on peut rapprocher cet article 5 litigieux de l'article 6 de la même loi sur l'asile de 1979, qui énonce: «La demande d'asile présentée par un étranger se trouvant en Suisse est en règle générale rejetée:

- a. Si, avant d'entrer en Suisse, il a séjourné quelque temps dans un pays tiers où il peut retourner;
- b. S'il peut se rendre dans un pays tiers où vivent de proches parents ou d'autres personnes avec lesquelles il a d'étroites attaches.»

J'ajouterai encore à ces arguments que je suis de plus en plus sceptique sur certaines activités de la Suisse au Conseil de l'Europe. C'est ainsi que nous ne pourrions, mes amis et moi, approuver une prise de position supranationale, quant à la recommandation relative à l'acquisition, par les réfu-

giés, de la nationalité du pays d'accueil, qui serait en contradiction avec les décisions du peuple suisse prises il y a quelques mois. C'est aussi notre étonnement en apprenant récemment, par la presse, que l'un de nos collègues avait proposé au Conseil de l'Europe avec – nous précise-t-on – l'aval des départements fédéraux des affaires étrangères et de justice et de police, la création d'un organisme permanent pour le problème des réfugiés.

En plus des pressions périodiquement exercées en la matière sur notre gouvernement par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, après l'annonce par le Conseil fédéral de l'institution d'un délégué au problème des réfugiés, directement subordonné au chef du Département de justice et de police, après avoir constaté la nécessité de mettre impérativement de l'ordre dans nos conceptions fédérales sur un droit à l'asile remis périodiquement en question, ne pensez-vous pas qu'une pause serait bienvenue dans la recherche de solutions supranationales au délicat problème du droit d'asile?

Le projet qui nous est présenté a déjà attendu cinq ans sa ratification. Il n'a été définitivement approuvé que par quatre pays sur l'ensemble des nations qui font partie du Conseil de l'Europe. D'autre part, dans un domaine aussi controversé, l'arrêté fédéral d'approbation ne pourra pas être soumis au référendum facultatif sur les traités internationaux, prévu par l'article 89, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution.

Dans les circonstances actuelles et tenant compte des problèmes qui s'accumulent en Suisse dans ce domaine et qui nous commandent de balayer d'abord devant notre porte, je vous invite instamment à ne pas entrer en matière sur l'arrêté fédéral concernant l'Accord européen relatif au transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés.

**Müller-Aargau:** Ich möchte Sie bitten, den Bundesbeschluss betreffend die Europäische Vereinbarung über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge anzunehmen oder, etwas einfacher, den europäischen Reisepass für anerkannte Flüchtlinge zu ermöglichen und den Nichteintretensantrag von Herrn Soldini abzulehnen.

Es ist – wie Herr Soldini bereits gesagt hat – tatsächlich so, dass aus den Kreisen der NA/Vigilants-Fraktion in der letzten Zeit gegenüber der Europapolitik laufend Opposition gekommen ist. Wenn ich auch in gewissen Bereichen diese Opposition aus ihrer national-isolationistischen Politik heraus begreifen, wenn auch nicht billigen kann, so ist sie doch im Bereiche der Flüchtlingspolitik jenseit von Gut und Böse. Die europäische Rechtsvereinheitlichung in Flüchtlings- und Asylantenfragen ist eine Voraussetzung, um in die weitere Zukunft hinein eine gute Flüchtlingspolitik zu betreiben, und zwar auch ganz in dem Sinne, wie diese Fraktion es hier immer wieder verlangt.

Ich sehe tatsächlich, wie Herr Soldini, dass wir diese kleine Vorlage, diese Minivorlage, einordnen müssen in die europäische, vielleicht sogar in eine neue europäische Politik bezüglich Asylanten und Flüchtlinge. Aus diesem Grunde möchte ich kurz erläutern – Herr Soldini hat das vorher angesprochen –, was die Delegation in Strassburg letzte Woche an Politik betrieben hat, und vor allem auch den Antrag Pini erklären.

Zuerst eine allgemeine Überlegung: Westeuropa ist als Ganzes für den aussereuropäischen Flüchtling das Land des Heils. Und die ungleiche Rechtsetzung in den verschiedenen Staaten lässt das Hin- und Herwechseln von Flüchtlingen von einem Staat in den anderen in Europa entstehen. Wenn wir also die Rechtsvereinheitlichung in Europa hätten, würde der Flüchtlingstourismus in Europa aufhören. Die Rechtsvereinheitlichung ist nun wirklich das wesentlichste Element und die erste Vorbedingung, um in Zukunft eine bessere Politik bezüglich Asylanten und Flüchtlinge aus anderen Kontinenten einzuleiten.

Zu diesem Zweck wurde vorgeschlagen, ein ständiges Organ in Strassburg zu schaffen, das diese Rechtsvereinheitlichung in bezug auf die Asylgesetze und die Verfahren in den europäischen Staaten einleitet. Wenn dies zustande käme, bestünde die Möglichkeit, dass wir gegenseitig die

Flüchtlinge in den westeuropäischen Staaten anerkennen würden und anerkennen könnten.

Es ist weiter vorgesehen, dass dieses ständige Organ auch Institutionen schaffen könnte. So, wie wir europäisch bereits einen Wiedereingliederungsfonds für innereuropäische Flüchtlinge haben, könnten wir auch einen Flüchtlingsfonds schaffen für aussereuropäische Flüchtlinge. Damit wären dem Europarat die Hände frei gemacht, um auch in diesen Krisenherden oder zumindest in der Nähe aktiv zu werden, dortigen Flüchtlingen oder Gesuchstellern in Lagern die Möglichkeit anzubieten, von europäischer Seite her als Flüchtlinge anerkannt zu werden, oder eben auch nicht. Damit würde den Schlepperorganisationen jede Chance genommen, weiterhin zu wirken. Eine solche Europapolitik würde also in Zukunft dazu beitragen – es handelt sich hier um eine prévision –, genau jene problematische Flüchtlingspolitik, die wir gerade jetzt immer wieder besprochen haben, aufzuheben oder mindestens zu verbessern. Durch diese Anerkennung bestünde auch die Möglichkeit, dass in den europäischen Staaten je nach Kapazität Flüchtlinge aufgenommen werden könnten.

Das sind langfristige Perspektiven, aber es geht ja in diesem Gebiet um ein Dauerproblem, und es geht auch darum, eine Politik auf längere Dauer einzuleiten.

Ich begreife eigentlich nicht, weswegen Herr Soldini nun gerade hier, wo sich die Möglichkeit bietet, eine europäische Politik in bezug auf aussereuropäische Flüchtlinge einzuleiten, schon bei einer so kleinen Vorlage, einer Testvorlage gleichsam, opponiert. Es entsteht die Vermutung, dass Herr Soldini gar nicht daran interessiert ist, dass dieses Problem auf die Dauer gelöst wird. Das wäre entlarvend! Ich möchte Ihnen noch einmal empfehlen, dieser Vorlage zuzustimmen und den Nichteintretensantrag von Herrn Soldini abzulehnen.

**Fischer-Häggligen, Berichterstatter:** Auch ich möchte Sie einladen, dieser Vorlage zuzustimmen. Wir haben in der Kommission diese Vereinbarung eingehend behandelt und auch festgestellt, dass sie mit unserem Asylrecht übereinstimmt. Es wurde ja bereits bei der seinerzeitigen Behandlung des Asylgesetzes auf diese damals noch in Vorbereitung stehende Vereinbarung Rücksicht genommen. Herr Soldini hat an und für sich – wenn ich ihn richtig verstanden habe – keine einzelnen Bestimmungen dieser Vereinbarung in Frage gestellt; er hat einfach ganz generell Vorbehalte gegen unsere Asylpolitik und gegenüber der Europapolitik unseres Landes gemacht. Er hat auch die Artikel 5 und 6 des Asylgesetzes kritisiert. Diese stehen ja an und für sich nicht zur Diskussion. Die Vereinbarung ist in Übereinstimmung mit diesen beiden Artikeln 5 und 6.

Darum bitte ich Sie, dieser Vereinbarung zuzustimmen. Wir haben auch abgeklärt, ob dieser Beschluss dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterliegt. Ich verweise Sie auf Ziffer 5 in der Botschaft auf Seite 10, wo die entsprechenden Ausführungen zu finden sind. Wir sind zum Schluss gekommen, dass sie nicht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen ist.

Ich bitte Sie deshalb, dieser Vorlage zuzustimmen.

**M. Pini:** Je ne peux pas cacher mon étonnement devant l'opposition de M. Soldini à cette convention, connaissant ses préoccupations d'ordre pratique aussi bien que d'ordre politique à l'égard du problème des réfugiés et également du phénomène des migrations, qui est bien plus important quantitativement que le premier.

Monsieur Soldini, cette convention n'a rien de spectaculaire. Elle était déjà connue à l'époque où la Suisse élaborait la loi sur le droit d'asile, loi votée et ratifiée par notre Parlement, en 1979. C'est l'unique instrument – je le souligne bien – actuellement en vigueur qui nous permette de coordonner et d'améliorer la situation des réfugiés en Europe non seulement sur le plan juridique et politique mais également sur le plan pratique. A l'heure actuelle, nous n'avons aucun autre moyen de régler au niveau du titre de voyage les déplacements des réfugiés d'un Etat à

l'autre; la responsabilité en ce qui concerne la délivrance de ce titre étant en principe transférée au second Etat après un séjour de deux ans dans celui-ci.

Pour ou contre les réfugiés? Pour ou contre une solution continue ou une résidence continue en Suisse? Nous ne pouvons échapper à ces questions. Même si nous ne voulions pas de réfugiés en Suisse, même si nous souhaitons qu'ils quittent notre pays, nous ne pourrions pas éviter de ratifier un accord pour régler le passage des réfugiés d'un Etat à l'autre.

Monsieur Soldini, je ne peux donc pas comprendre votre position. Elle ne touche pas le fond du problème politique des réfugiés que nous avons discuté dans cet hémicycle, il y a une semaine. Votre position crée un obstacle de plus aux solutions pratiques que le Parlement recherche avec conviction. Monsieur Soldini, vous avez fait part de votre scepticisme face à l'activité du Conseil de l'Europe. Je dois dire que le scepticisme accompagne toujours l'activité politique qui est la nôtre soit dans cette enceinte, soit au Conseil de l'Europe. Mais dans le cas spécifique, je peux dire, comme M. Andreas Müller l'a souligné, que l'apport de la Suisse a été positif dans le cadre de ses possibilités et aussi dans le cadre des expériences juridiques que nous venons de faire. Nous avons proposé, pour apporter une solution au niveau extra-juridique, donc pratique, la création d'un organisme permanent pour les réfugiés et les questions des migrations. Si vous dites que nous devons tout d'abord «balayer devant notre porte», je dois vous rappeler très cordialement, Monsieur Soldini, que ces problèmes-là nous ne pouvons pas les balayer tout seul: ce sont, en effet, des problèmes à la dimension de l'Europe. Aucun Etat européen concerné n'arrive à les résoudre à lui seul. Finalement, il faut être convaincu que le problème des réfugiés que l'on voudrait justement résoudre au niveau pratique, doit trouver des solutions à la dimension de l'Europe, par une coopération affirmée de tous les Etats concernés. C'est dans ce sens que nous avons proposé cet organisme permanent qui a justement pour mission d'assumer une tâche non seulement juridique mais aussi extra-juridique, pour faire face aux cas pratiques qui touchent aussi la Suisse aujourd'hui. Pour toutes ces raisons, et précisément parce qu'elles offrent la possibilité de résoudre un aspect pratique du problème des réfugiés, je vous prie de repousser la demande de non-entrée en matière de M. Soldini et d'accepter l'arrêté fédéral.

M. **Bonnard**, rapporteur: Au nom de la commission, je vous invite à voter l'entrée en matière, par conséquent à repousser la proposition de M. Soldini et à approuver l'arrêté.

M. Pini me facilite la tâche, en ce sens qu'il a déjà dit un certain nombre de choses. Je voudrais simplement rappeler l'article 28 de la convention de 1951 sur les réfugiés, lequel dit: «Les Etats contractants délivreront aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire des titres de voyage, etc.» Quand un réfugié réside-t-il régulièrement sur le territoire d'un Etat? C'est la question à trancher. Cette même question, nous la retrouvons dans le paragraphe 6 de l'annexe à la convention qui dit: «Le renouvellement ou la prolongation de validité du titre de voyage est du ressort de l'autorité qui l'a délivré, aussi longtemps que le titulaire n'est pas établi régulièrement dans un autre Etat et réside régulièrement sur le territoire de ladite autorité.» Cette question est tranchée par l'article 2 de l'accord qui vous est proposé: «Le transfert de responsabilité est considéré comme ayant eu lieu à l'expiration d'une période de deux ans de séjour effectif et ininterrompu dans le second Etat avec l'accord des autorités de celui-ci ou, auparavant, si le second Etat a admis le réfugié à demeurer sur son territoire soit d'une manière permanente, soit pour une durée excédant la validité du titre de voyage.» Cela est l'objet essentiel de l'accord qui nous est soumis.

Contrairement à ce qu'imagine M. Soldini – décidément les membres de l'Action nationale cherchent toutes les occasions, bonnes et mauvaises, de faire valoir leur point de vue – cet accord ne change strictement rien à la notion de

réfugié, il ne change rien à la politique générale de l'asile, ni aux problèmes actuels que nous connaissons en matière d'asile. Autrement dit, la proposition de M. Soldini est complètement hors de propos. Je vous demande donc de la repousser et d'approuver l'arrêté.

**Bundesrätin Kopp:** Das Übereinkommen, das wir Ihnen hier unterbreiten, hat, im Gegensatz zu den Ausführungen von Herrn Soldini, nichts zu tun mit Asylpolitik. Und schon gar nichts hat es damit zu tun, dass unerwünschte Einflüsse europäischen Rechts nun auf die Schweiz geltend gemacht werden. Es geht einzig darum, dass anerkannte Flüchtlinge, die rechtmässig von einem Staat in einen anderen gehen, von diesem aufgenommen werden und festgelegt wird, innerhalb welcher Zeit dieser Staat die Verantwortung insbesondere für Ausstellung von Reisepapieren übernimmt. Nicht mehr und nicht weniger wird mit diesem Übereinkommen geregelt. Damit verschwinden die negativen Kompetenzkonflikte, die bisher zu Rechtsunsicherheiten geführt haben, und es wird ein für allemal klargestellt, dass die Vertragsstaaten zwei Jahre, nachdem der anerkannte Flüchtling sich rechtmässig niedergelassen hat, für die Ausstellung von Reisepapieren zuständig sind. Ich möchte Sie bitten, den Rückweisungsantrag von Herrn Soldini abzulehnen und dem einstimmigen Beschluss Ihrer Kommission zu folgen.

M. **Soldini:** J'ai été partiellement convaincu par l'éloquence et l'argumentation des préopinants et, dans ces conditions, je retire ma proposition.

#### *Detailberatung – Discussion par articles*

#### **Titel und Ingress, Art. 1 und 2**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Titre et préambule, art. 1 et 2**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Angenommen – Adopté*

#### *Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes

142 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

#### *An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

83.062

### **Europarat. Zusatzprotokoll (Internationale Rechtshilfe)**

#### **Conseil de l'Europe.**

#### **Protocole additionnel (entraide judiciaire)**

Siehe Jahrgang 1984, Seite 591 hiervor

Voir année 1984, page 591 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 24. September 1985

Décision du Conseil des Etats du 24 septembre 1985

#### *Differenzen – Divergences*

Herr **Widmer** unterbreitet namens der Kommission für auswärtige Angelegenheiten den folgenden schriftlichen Bericht:

## **Flüchtlinge. Europäische Vereinbarung**

### **Réfugiés. Accord européen**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	18
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	84.079
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.10.1985 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1792-1794
Page	
Pagina	
Ref. No	20 013 754

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.