

## Sechzehnte Sitzung – Seizième séance

Freitag, 19. Juni 1992, Vormittag  
Vendredi 19 juin 1992, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Nebiker

92.024

### Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1991

#### Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1991

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 869 hiervoor – Voir page 869 ci-devant

#### Justiz- und Polizeidepartement Département de justice et police

Ad 92.024

#### Hinweise zur Asylpraxis

#### Indications concernant la pratique du droit sur l'asile

Bericht der Geschäftsprüfungskommission vom 19. Mai 1992  
Rapport de la Commission de gestion du 19 mai 1992

Herr **Seiler** Rolf unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK) hat wiederum zahlreiche Aufsichtseingaben von Rechtsvertretern und Hilfswerken erhalten, die Fragen zum Vollzug des Asylrechts aufwerfen. Im folgenden wird die Auseinandersetzung mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement über eine Reihe grundsätzlicher Probleme dargestellt (gekürzte Fassung der Originaltexte).

Die GPK behandelt letztmalig Aufsichtseingaben in dieser Form. Die seit 1987 angewandte Praxis, Entscheide des BFF und des BD/EJPD nicht nur auf Verletzung fundamentaler Verfahrensgrundsätze, sondern auch auf Verletzung klaren materiellen Rechts hin zu überprüfen, wird nach diesem Bericht nicht mehr weitergeführt, da es Aufgabe der neugeschaffenen unabhängigen Schweizerischen Asylrekurskommission sein wird, dies zu tun. Die Geschäftsprüfungskommissionen werden inskünftig nur noch die Oberaufsicht über die unabhängige Asylrekurskommission ausüben und sich dabei die gleiche Zurückhaltung wie gegenüber Entscheiden des Bundesgerichtes auferlegen.

#### 1. Non-refoulement; Einschätzung der Lage in den Rückschaffungsländern

Die GPK hat sich in der Vergangenheit mehrfach mit Fragen der Zumutbarkeit der Wegweisung beschäftigt. Sie hat wiederholt auf die selbständige Bedeutung der Prüfung von Wegweisung und Ausschaffung unter dem Gesichtspunkt des aus Artikel 3 EMRK und Artikel 33 Flüchtlingskonvention abgeleiteten Rückschiebungsverbotes (Non-refoulement) hingewiesen. Zahlreichen der in der Zwischenzeit eingegangenen Aufsichtseingaben lässt sich entnehmen, dass insbesondere die Praxis bezüglich Rückschaffung kurdischer Asylbewerber in die Türkei umstritten ist:

So wird u. a. gerügt, die Frage der Zumutbarkeit der Wegweisung werde nicht umfassend geprüft. Insbesondere würden die Behörden nicht oder nur in ungenügender Weise auf die Erfahrungen und Erkenntnisse von Leuten und Gruppierungen zurückgreifen, die ein umfassendes Bild über die aktuelle Situation der Kurden in der Türkei zeichnen könnten. Weiter wird behauptet, es werde weder zur aktuellen Situation der kurdischen Bevölkerung in der Türkei noch zur Frage der Gefährdung und der Möglichkeit der innerstaatlichen Fluchtalternative in ausreichender Form Stellung genommen.

#### Antwort des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

Das Bundesamt für Flüchtlingswesen wertet alle Informationen über die Lage in den Herkunftsländern aus, die als nützlich und zuverlässig erachtet werden. Dabei finden Berichte von privaten Organisationen oder von Parlamentariern ebenso Berücksichtigung wie Botschaftsauskünfte, politische Berichte des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, Unterlagen von wissenschaftlichen Institutionen und internationalen Organisationen oder Agenturmeldungen.

Ueber die Lage der Kurden ist das BFF umfassend informiert. Zusätzlich zu den erwähnten Quellen verfügt es durch den Kontakt mit Anwälten, Politikern und Mitgliedern von Menschenrechtsorganisationen in der Türkei selbst über ein dichtes Netz an Auskunftspersonen. Zudem bereisen Mitarbeiter des BFF periodisch die kritischen Gebiete in der Türkei.

Das neue Antiterrorgesetz richtet sich nicht gegen türkische Kurden im allgemeinen, sondern gegen Personen, die beispielsweise der Mitgliedschaft oder Unterstützung illegaler Organisationen verdächtigt werden. Ob eine mögliche Gefährdung besteht oder ob eine sichere innerstaatliche Fluchtalternative gegeben ist, hängt deshalb von den Umständen des Einzelfalles ab und wird unter Berücksichtigung aller verfügbaren Erkenntnisse geprüft. Zudem wird die Lage der kurdischen Bevölkerung laufend analysiert.

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt diese Zusicherung zur Kenntnis.

#### 2. Begründungspflicht

Ein ungelöstes Problem scheint nach wie vor die Frage zu sein, inwiefern das BFF bei der Entscheidungsbegründung seine Informationsquellen offenlegen muss.

In einigen Eingaben wird ausgeführt, viele Entscheide enthielten einzig die Formulierung «gemäss gesicherten Erkenntnissen» oder «nach unserer zuverlässigen Information». Dem einzelnen Asylbewerber werde damit die Möglichkeit genommen, die Angaben der Quellen auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen, was eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör darstelle. Dies betreffe insbesondere Informationen, die aus Berichten der schweizerischen Botschaften in den Herkunftsländern der Asylbewerber stammten.

#### Antwort des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

Die Praxis des BFF richtet sich nach den Artikeln 26ff. des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren. Die Informationsquellen werden offengelegt, soweit keine wesentlichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

Den Informanten Schweizerischer Vertretungen in den Herkunftsländern von Asylbewerbern müssen berechnete Geheimhaltungsinteressen zugebilligt werden. Bei Gewährung vollumfänglicher Akteneinsicht bestünde die Gefahr von Repressalien durch heimgeschaffte Asylbewerber. Vertrauensanwälte und andere Auskunftspersonen der Auslandsvertre-

tungen sind deshalb in aller Regel nur unter Zusicherung des Quellenschutzes zu einer Zusammenarbeit mit unseren Behörden bereit. In diesen Fällen wird aber der wesentliche Inhalt der Informationen bekanntgegeben. Das Recht der Asylbewerber, sich zur inhaltlichen Richtigkeit der Auskünfte zu äussern, bleibt damit gewahrt.

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt Kenntnis von dieser Auskunft.

### 3. Tolerierung Weggewiesener

Die GPK hat bereits anlässlich der Prüfung des Geschäftsberichtes 1989 darauf hingewiesen, dass der Status der «Tolerierten» im Gesetz nicht vorgesehen ist. Vielmehr ist fallweise eine reguläre Aufenthaltsregelung (Asyl, Aufenthaltsbewilligung, vorläufige Aufnahme) zu treffen oder aber die Wegweisung zu vollziehen.

Gemäss einer «internen Weisung über die Wegweisungspraxis für Tamilen» vom 8. Januar 1991 wird auf die Rückführung grösserer Gruppen Tamilen verzichtet; ein genereller Ausschaffungsstopp besteht aber nicht. Vollzogen werden Wegweisungen von rechtskräftig abgelehnten Tamilen nur unter bestimmten Voraussetzungen (Delinquenz, falsche Identität, Verletzung der Mitwirkungspflichten usw.).

Aus Kreisen der Hilfswerke wird nun gefordert, die tamilischen Asylbewerber als Gewaltflüchtlinge anzuerkennen und sie kollektiv vorläufig aufzunehmen. Damit könne das Asylverfahren wirksam entlastet und die Kategorie der «Tolerierten», welche gemäss Asylstatistik 1990 1143 Personen umfasst haben soll, entsprechend der Forderung der Geschäftsprüfungskommission zum Verschwinden gebracht werden. Das gleiche Vorgehen wird auch für die kurdischen Asylbewerber vorgeschlagen.

#### *Antwort des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements*

Die vorläufige Aufnahme ist im Asylgesetz nur für jene Fälle vorgesehen, in denen sich der Vollzug der Wegweisung als nicht möglich, nicht zumutbar oder nicht durchführbar erweist. Ist eines der genannten Kriterien erfüllt, wird sowohl tamilischen als auch kurdischen Asylbewerbern eine vorläufige Aufnahme gewährt.

Das BFF hat aber bereits in seiner Stellungnahme zum GPK-Geschäftsbericht 1989 dargelegt, dass einer Wegweisung bei der Mehrheit der srilankischen Gesuchsteller unter den Aspekten der Zulässigkeit, der Zumutbarkeit und der Durchführbarkeit nichts entgegensteht. Eine vorläufige Aufnahme ist in diesen Fällen deshalb gesetzlich nicht vorgesehen, und die betreffenden Wegweisungen wären grundsätzlich zu vollziehen.

Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass dem Bund mit Artikel 48 Asylgesetz auch die Verpflichtung auferlegt wurde, sich an der Lösung von Flüchtlingsproblemen auf internationaler Ebene zu beteiligen und insbesondere mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge zusammenzuarbeiten. In den letzten Jahren wurde im Rahmen internationaler Gremien wiederholt die Frage der Wegweisungspraxis für srilankische Gesuchsteller diskutiert. Die westlichen Staaten gelangten dabei in Übereinstimmung mit dem UNHCR und der srilankischen Regierung zur Auffassung, dass eine Rückführung abgelehnter tamilischer Asylbewerber in zahlenmässig bedeutendem Umfang in der heutigen Situation nicht opportun ist und auch zu einem späteren Zeitpunkt nur in internationaler Abstimmung und begleitet von Hilfsprogrammen erfolgen soll. Die zivilen Strukturen Sri Lankas sind durch Hunderttausende von sogenannten «displaced persons» bereits derart überlastet, dass Massenrückführungen unter gleichzeitigem Ausfall von Deviseneinnahmen für den Inselstaat unweigerlich zum Kollaps führen müssten. Als Folge würden neue Flüchtlingsströme in den Westen ausgelöst. Diese Einschätzung der Lage hat sich seit dem Golfkrieg akzentuiert, als Zehntausende von srilankischen Gastarbeitern aus der Golfregion zur Rückkehr nach Sri Lanka gezwungen wurden.

Repatriierungen in grösserem Umfang sind deshalb nach wie vor nicht angezeigt. Die Schwierigkeit besteht darin, dass die asyl- und ausländerrechtlichen Vorschriften keine Regelung für Fälle vorsehen, deren Wegweisungen aus Gründen internationaler Solidarität oder aus flüchtlingspolitischen Überlegungen nicht vollzogen werden können.

Weil gleichzeitig bei einem Grossteil dieser Fälle weder die Voraussetzungen für eine Asylgewährung noch jene für die Erteilung einer fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligung oder einer vorläufigen Aufnahme erfüllt sind, ist rechtlich einzig die Erstreckung der angesetzten Ausreisefristen möglich. Den Asylbehörden kommt nach Artikel 17a Litera b Asylgesetz die Kompetenz zu, gleichzeitig mit einer Wegweisungsverfügung die Ausreisefrist festzusetzen. Sie haben deshalb auch die Kompetenz, diese zu verlängern.

In bezug auf türkische Kurden ist eine kollektive vorläufige Aufnahme ebenfalls nicht angezeigt. Mehr als die Hälfte von ihnen lebt heute nicht mehr im ursprünglichen Siedlungsgebiet im Südosten der Türkei und ist daher von den dort stattfindenden gewaltsamen Zwischenfällen nicht betroffen. Zudem gibt es selbst in den Provinzen, über die der Ausnahmezustand verhängt wurde, Gebiete, die von den Auseinandersetzungen zwischen türkischen Sicherheitskräften und Guerillakämpfern kaum je berührt werden. Eine Rückkehr in die Türkei ist deshalb für einen Grossteil der kurdischen Asylbewerber gefahrlos möglich. Aus diesen Gründen stellt die einzelfallweise Prüfung nach wie vor die fairste und angemessenste Verfahrensweise dar, um die Frage einer möglichen Gefährdung zu prüfen.

Die Geschäftsprüfungskommission anerkennt die Schwierigkeit, die darin liegt, auf der Grundlage des Asylgesetzes eine Migrationspolitik zu betreiben.

### 4. Paginierung von Akten

In einer Aufsichtseingabe wird gerügt, der Beschwerdedienst EJPD würde dem Rechtsvertreter systematisch Akten vorenthalten. Er müsse daher in vielen Fällen Gesuche um ergänzende Akteneinsicht stellen. Die Vollständigkeit der Akten sei insofern schwierig festzustellen, als die Dossiers weder paginiert noch mit einem Verzeichnis versehen seien.

Im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichtes 1989 hatte das Departement der Kommission schriftlich zugesichert, die systematische Erfassung der Akten sei beschlossen, alle Dossiers würden die entsprechenden Verzeichnisse erhalten. Diese Massnahmen würden in der ersten Hälfte 1990 eingeführt.

#### *Antwort des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements*

Der Beschwerdedienst EJPD hat bereits am 3. September 1990 das Aktenverzeichnis und die Aktennumerierung eingeführt. Jedes Beschwerdedossier, das nach diesem Datum entstanden ist, enthält ein Aktenverzeichnis, und jedes Aktenstück ist numeriert.

Die Dossiers des BFF enthalten bis heute keine Aktenverzeichnisse. Die Aktenstücke sind weder numeriert noch paginiert. Das BFF wird die Aktenpaginierung so schnell wie möglich einführen. Dies soll innert Jahresfrist abgeschlossen sein.

Es trifft nicht zu, dass das EJPD Beschwerdeführern Akten vorenthält. Alle Dokumente, die durch die Kantone oder Gemeinden im Rahmen des Asylverfahrens (Befragungsprotokolle, Briefwechsel etc.) erstellt werden, sind Bestandteile des Bundesdossiers. Der Beschwerdedienst behandelt jedes Akteneinsichtsgesuch unter strikter Beachtung von Artikel 26 VwVG, mit Vorbehalt der Ausnahmen in den Artikeln 27 und 28 VwVG.

Die Geschäftsprüfungskommission wird im Rahmen des Geschäftsberichtes 1992 auf die Frage der Paginierung von Dossiers zurückkommen.

### 5. Koordinationsgruppe für das Flüchtlingswesen; Härtefälle

Auf Stufe Departement befasst sich eine Kommission unter anderem mit «Härtefällen». Einzelfälle rechtlich abgewiesener Asylbewerber werden von ihr auf Begehren Dritter hin nochmals überprüft.

#### *Antwort des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements*

Bei der Koordinationsgruppe für das Flüchtlingswesen (KFW) handelt es sich um ein Organ aller am Asylverfahren beteiligten Bundesstellen. Vertreten sind das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA), der Beschwerdedienst des Departements (BD/EJPD) und das GS EJPD. Bis zur Bildung des BFF stand die KFW unter dem Vor-

sitz des Delegierten für das Flüchtlingswesen, seit dem 2. Oktober 1990 wird das Organ vom Generalsekretär des Departements präsiert.

Anlass zur Schaffung dieses Gremiums gab der Umstand, dass mit der exponentiellen Zunahme der Asylgesuche und damit auch der abgelehnten Begehren die Zahl der Revisions- und Wiedererwägungsgesuche, aber auch der Gesuche um eine humanitäre Regelung stark anwuchs. Zudem entstand durch die ständig zunehmende Zahl von Interventionen seitens Einzelpersonen, Parlamentariern und Gruppierungen (z. T. gleichzeitig bei verschiedenen Amtsstellen) ein erhöhter Koordinationsbedarf. Als weiteres Kriterium für die Behandlung kann die Komplexität eines Falles genannt werden. Die KFW erlässt keine Verfügungen; sie nimmt lediglich Koordinationsaufgaben wahr.

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt Kenntnis von dieser Antwort.

#### 6. Sofortige Vollstreckbarkeit von Nichteintretensfällen

Die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe rügt in einer Eingabe an die GPK, die Exekutive müsse sich ihr nicht zustehende gesetzgeberische Kompetenzen an.

Umstritten ist die Praxis des Bundes, bei Nichteintretensentscheiden die Ausschaffung sofort vorzunehmen, ohne das Beschwerdeverfahren zur Wegweisung abzuwarten.

Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission ist die Gesetzmässigkeit dieses Vorgehens fraglich:

Auf Vorschlag der Redaktionskommission und auf Antrag der vorberatenden Kommissionen haben die eidgenössischen Räte in Artikel 17a Asylgesetz den Vorbehalt des sofortigen Vollzugs für Fälle von Artikel 16 gestrichen und in Artikel 47 durch die Möglichkeit, Beschwerden die aufschiebende Wirkung zu entziehen, ersetzt. Die Interpretation der Asylbehörden ist daher contra legem und untersteht damit erhöhten Begründungsanforderungen.

Die Redaktionskommission hat nicht nur redaktionelle Aenderungen vorgeschlagen, sondern einen Widerspruch beheben wollen. Nur deshalb ist die Frage von den vorberatenden Kommissionen nochmals erläutert worden. Die Materialien sind hingegen widersprüchlich geblieben. Daher kann man sich kaum auf einen feststehenden subjektiven historischen Willen des Gesetzgebers berufen.

Aus dem Aufbau des Asylgesetzes sind folgende Schlüsse zu ziehen, auf die sich offenbar die Redaktionskommission stützt:

Artikel 16 regelt einen Schritt im Asylbewilligungsverfahren, der nicht unmittelbar «vollzogen» werden kann – erst die Wegweisungsverfügung, die sich auf den Nichteintretensentscheid stützt, ist vollziehbar. Der Nichteintretensentscheid führt vorerst zu einer Verfügung nach Artikel 17, die den Beschwerdevorschriften von Artikel 47 untersteht.

Die Redaktionskommission hat daher gesehen, dass ein «sofortiger Vollzug» nur für Wegweisungen, nicht aber für Entschiede zur Asylfrage möglich ist. Um hier die Rechtsordnung konventionskonform auszugestalten, ist eine Beschwerdemöglichkeit vorgesehen; die grösstmögliche Beschleunigung bringt hier das Institut des Entzugs der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde. Das ist in Artikel 47 klargestellt.

Es stellt sich die Frage, ob der Entwurf des Bundesrates hinreichend zwischen Asylverfahren und Wegweisungsverfahren unterschieden hatte – ein Problem, auf das die GPK schon 1987 in der Praxis der Asylbehörden gestossen war.

Die Geschäftsprüfungskommission ist sich bewusst, dass diese Rechtslage unter Umständen erhebliche Folgen zeitigen könnte:

Bei voller Anwendung von Artikel 17a stellt sich die Frage, ob eine unechte Lücke im Gesetz besteht und ob diese durch eine formelle Gesetzeskorrektur behoben werden sollte. Insbesondere muss geprüft werden, ob eine Regelung gefunden werden kann, die das Untertauchen der abgewiesenen Asylbewerber verhindert, deren Beschwerderecht aber dennoch gewährleistet.

*Antwort des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements*  
Der Wille des Gesetzgebers kann nicht mit dem blossen Hinweis auf widersprüchliche Materialien negiert werden.

Bis zu den Anträgen der Redaktionskommission blieb der Vorbehalt des sofortigen Vollzugs von Nichteintretensentscheiden in Artikel 17a Buchstabe b des Entwurfs zu einem dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren unbestritten. Sowohl in den vorberatenden Kommissionen als auch im Plenum beider Räte wurde die entsprechende Passage von keiner Seite in Frage gestellt. Bis zum Zeitpunkt, in dem die Redaktionskommission ihre Anträge stellte, kann der Wille des Gesetzgebers deshalb eindeutig nachgewiesen werden: Er wollte, dass Nichteintretensentscheide sofort vollzogen werden.

Bei dieser Sachlage bleibt zu prüfen, ob die Räte gestützt auf die Voten der Berichterstatter im letzten Moment diskussionslos eine materielle Aenderung in dieser bedeutenden Frage beabsichtigten. Die Materialien zeigen mit aller Deutlichkeit, dass sich der Gesetzgeber in keiner Weise über die Tragweite der Aenderung als Streichung einer der wesentlichsten Beschleunigungs- und Missbrauchsbekämpfungsmassnahmen der gesamten Gesetzesvorlage bewusst war.

Nach den entstandenen Kontroversen stimmt das Departement aber mit der Geschäftsprüfungskommission darin überein, dass dieser Punkt bei der nächsten Gesetzesrevision formell bereinigt werden sollte.

#### *Würdigung durch die Geschäftsprüfungskommission*

Das Departement beruft sich auf den Willen des Gesetzgebers. Dieser müsste aber seinen Niederschlag im Gesetzeswortlaut gefunden haben, um verbindlich zu sein. So das Bundesgericht: «Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus ausgelegt werden. Die Materialien fallen nach der Rechtsprechung nur dann ins Gewicht, wenn sie angesichts einer unklaren gesetzlichen Bestimmung eine klare Antwort geben» (BGE 114 Ia, S. 196). Im vorliegenden Fall ist der Gesetzestext durchaus klar genug, während die Materialien nur eine sehr unklare Antwort geben.

Das Departement vertritt die Auffassung, bis zum Zeitpunkt, in dem die Redaktionskommission ihre Anträge stellte, lasse sich der Wille des Gesetzgebers eindeutig nachweisen: Er wollte, dass Nichteintretensentscheide sofort vollzogen würden. Dazu ist nur klar, dass der Gesetzgeber eindeutig eine Beschleunigung des Verfahrens einschliesslich der Vollzugsstufen erwirken wollte. Hingegen blieb bis zum Antrag der Redaktionskommission eine Unklarheit offen, die schon in den Anträgen des Bundesrates begründet liegt. Ein Nichteintretensentscheid auf ein Asylgesuch ist als solcher nicht vollziehbar, weil er keines Vollzugs bedarf. Mit dem Nichteintretensentscheid wird der Asylgesuchsteller automatisch zum Ausländer ohne Aufenthaltsberechtigung. Er kann und muss wegweisen werden. Erst diese Wegweisung stellt die Verfügung dar, welche durch die Ausschaffung vollzogen werden kann. Der «sofortige Vollzug» eines Nichteintretensentscheides muss daher auf dem Weg über eine Wegweisungsverfügung erfolgen. Diese Unklarheit ist von der Redaktionskommission beseitigt worden.

Es stellt sich damit ernsthaft die Frage, ob die heutige Praxis des Departementes eine gesetzeswidrige Anwendung des Botschaftsentwurfes anstelle des beschlossenen Gesetzes darstelle.

Die GPK muss diese Frage nicht abschliessend beantworten. Sie kann sie statt dessen der neuen unabhängigen Beschwerdeinstanz zur Kenntnis bringen. Das Problem wird voraussichtlich Gegenstand eines Grundsatzentscheides dieser Behörde bilden.

#### 7. Humanitäre Aufenthaltsbewilligungen;

*Keisschreiben des EJPD vom 21. Dezember 1990*

Artikel 17 Absatz 2 Asylgesetz enthält gegenüber früher zwei Verschärfungen:

– Der Asylbewerber hat während und nach dem Asylverfahren kein Recht, eine humanitäre oder andere fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung zu beantragen. Antragsberechtigt ist allein der zuständige Kanton.

– Ein solcher Antrag ist erst vier Jahre nach Einreichung des Asylgesuchs möglich (Karenzfrist).

Die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe bringt nun

vor, im Kreisschreiben des EJPD würden vom Gesetzgeber nicht gewollte weitere Kriterien für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aufgestellt, was einer «Eliminierung der jahrelangen Härtefallregelung» gleichkomme. Neben der vierjährigen Karenzfrist werde gestützt auf Artikel 13 Litera f der Begrenzungsverordnung gemäss zitiertem Kreisschreiben kumulativ verlangt, dass ein Verbleib in der Schweiz «aus schwerwiegenden medizinischen Gründen unerlässlich ist» oder «die Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung für den Gesuchsteller und seine Familienmitglieder äusserst schwerwiegende Folgen im Sinne der konstanten Praxis des Departements und des Bundesgerichts hätte». Diese Regelung stehe in krassm Widerspruch zu den Aussagen und Versprechungen, die seitens des Bundesrates und der Bundesbehörden in den letzten Jahren zu diesem Thema zu hören gewesen seien.

*Antwort des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements*  
Artikel 13 Buchstabe f der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer hält fest, dass Ausländer, die aufgrund eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles oder beim Vorliegen staatspolitischer Gründe eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, von den Höchstzahlen ausgenommen sind. Der Begriff des schwerwiegenden persönlichen Härtefalles stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff dar. Es ist somit die Rechtsprechung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und des Bundesgerichts massgebend.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geht aus der Formulierung von Artikel 13 Buchstabe f BVO hervor, dass dieser Bestimmung Ausnahmecharakter zukommt und die Voraussetzungen zur Anerkennung eines Härtefalles restriktiv zu bewerten sind (s. BGE vom 15. Juli 1991 i.S. Bassaula). Auch wenn die Aufenthaltsdauer in der Schweiz ein Beurteilungselement darstellt, wäre nicht automatisch eine Notsituation anzunehmen, nur weil sich ein ehemaliger Asylbewerber einige Jahre in der Schweiz aufgehalten habe, wie das Bundesgericht im gleichen Entscheid präzisiert. Schliesslich ist nach seiner Auffassung Artikel 13 Buchstabe f BVO mit einer schematischen und formalistischen Regelung zur Feststellung eines persönlichen Härtefalles unvereinbar.

Die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 21. Dezember 1990 dienen in erster Linie dazu, eine für unseren föderativen Staat unerlässliche Verwaltungspraxis zu schaffen, deren Zweckmässigkeit das Bundesgericht im übrigen anerkannte. Sie legen nicht unumgehbare und kumulative Kriterien fest, sondern Regeln, die sich von der konstanten Praxis des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und des Bundesgerichts herleiten lassen. Sie streben zudem an, den Grundsatz der Gleichbehandlung von Asylbewerbern und den übrigen Ausländern wiederherzustellen.

Die gegenwärtig befolgte Praxis auf dem Gebiet der Härtefälle weicht somit nicht vom Willen des Gesetzgebers ab. Gewiss wollte er, dass der Kanton die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an einen Gesuchsteller beantragen kann, der das Asylgesuch vor mehr als vier Jahren gestellt hat. Er wünschte indessen, dass der Kanton jeden solchen Fall unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit prüft. Jeder unterbreitete Fall ist demzufolge Gegenstand einer individuellen Prüfung, um festzustellen, ob die Voraussetzungen eines Härtefalles im Sinn der Praxis des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und des Bundesgerichts erfüllt sind.

*Würdigung durch die Geschäftsprüfungskommission*

Die Antwort des Departements bedeutet eine gewisse Relativierung der Weisungen des EJPD vom 21. Dezember 1990. Während die Weisungen selbst sehr viel restriktiver sind als die Härtefallklausel von Artikel 13 Buchstabe f der Begrenzungsverordnung, hält nun die Antwort des Departements fest, dass damit «nicht unumgehbare und kumulative Kriterien» gemeint sind, sondern bloss Regeln, die die Praxis des EJPD zusammenfassen. Es handelt sich damit um Kriterien für die Ausübung des Ermessens, das den Kantonen zusteht. Massgeblich bleibt Artikel 13 Buchstabe f der Begrenzungsverordnung, so dass ein Kanton im Einzelfall auch aus anderen Gründen als den in der Weisung angeführten Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung stellen kann.

#### 8. Yezidische Flüchtlinge aus der Türkei

Bei den Yezidi handelt es sich nach Angaben von Gesuchstellern um Kurden, deren Religion in altiranischen Vorstellungen, vermischt mit Elementen des Christentums, Judentums und Islams, wurzelt. Seit der Verbreitung des Islams in Kurdistan würden die Yezidi verfolgt und zwangsbekehrt. Eine systematische Vertreibung aus deren Siedlungsgebiet sei im Gang. In der Schweiz hätten 40 Yezidi einen Asylantrag gestellt. Das BFF weise die Gesuche ab oder bearbeite sie nicht weiter.

*Antwort des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements*  
Das Departement bestätigt die Problemlage. Hingegen erfüllten die abgewiesenen yezidischen Gesuchsteller bisher die Flüchtlingeigenschaft nicht und sind somit keine Flüchtlinge im Sinne des schweizerischen Asylgesetzes.

Im Falle der Yeziden kann auch nicht von Gewaltflüchtlingen gesprochen werden. Ihre Gefährdung resultiert nicht aus einer allgemeinen politischen Lage, die durch Krieg, Bürgerkrieg oder eine Situation allgemeiner Gewalt bestimmt wäre. Zwar sind sich Experten darin einig, dass die Yeziden als religiös-soziale Minderheit in einer schwächeren Position und demzufolge gegenüber staatlichen und nichtstaatlichen Uebergriffen anfälliger sind. Doch ist die jeweilige Gefährdungslage individuell und nicht allgemein. Je nach Wohnort oder sozialer Integration muss diese höher oder tiefer eingeschätzt werden. Aus diesen Ueberlegungen wird auch vollumfänglich an der Praxis der differenzierten Einzelfallprüfung festgehalten.

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt diese Stellungnahme zur Kenntnis.

**M. Seiler Rolf** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

La Commission de gestion (CdG) du Conseil national a à nouveau reçu de nombreuses requêtes d'hommes de loi et d'œuvres d'entraide qui soulèvent des questions relatives à l'application du droit sur l'asile. Vous trouverez ci-dessous un exposé sur le débat engagé avec le Département fédéral de justice et police sur une série de problèmes (condensé des textes originaux).

C'est la dernière fois que la CdG traite des requêtes sous cette forme. En effet, la pratique – en vigueur depuis 1987 – d'examiner des décisions de l'ODR et du Service des recours du DFJP non seulement sous l'angle de la violation manifeste des règles fondamentales de procédure, mais aussi sous celui de la violation du droit matériel, ne sera pas poursuivie après ce rapport, cette tâche étant désormais assumée par la nouvelle Commission suisse de recours en matière d'asile, qui agit de manière indépendante. Les CdG n'exerceront désormais que la haute surveillance sur cette commission et observeront à son égard la même retenue qu'à l'égard des décisions du Tribunal fédéral.

#### 1. Non-refoulement; appréciation de la situation dans les pays de rapatriement

A plusieurs reprises, la CdG a dû se pencher sur des questions ayant trait à l'acceptabilité de renvois. De nombreuses fois, elle a attiré l'attention sur l'importance d'examiner les renvois et les expulsions aussi en fonction de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de l'article 33 de la Convention des réfugiés (CR), dont on peut déduire l'interdiction de non-refoulement. Dans un grand nombre de requêtes adressées à la CdG, on relève que c'est en particulier la pratique relative au renvoi en Turquie de requérants d'asile Kurdes qui est critiquée.

C'est ainsi qu'est déploré, entre autres, le fait que la question de l'acceptabilité du renvoi ne soit pas examinée sous tous ses aspects. Ainsi, les autorités ne tiendraient pas suffisamment compte de l'expérience et des connaissances de certaines personnes et groupements qui pourraient donner une image plus complète de la situation actuelle des Kurdes en Turquie. De plus, il est affirmé que l'ODR ne prend pas suffisamment position sur la situation actuelle de la population en Turquie et sur la question des risques et de la possibilité de fuite au sein de l'Etat.

*Réponse du Département fédéral de justice et police*

L'Office fédéral des réfugiés (ODR) évalue toutes les informations sur la situation dans les pays d'origine qui s'avèrent utiles et sûres. Les rapports d'organisations privées ou de parlementaires sont pris en considération au même titre que les renseignements provenant des ambassades, les rapports politiques du Département fédéral des affaires étrangères, les documents émanant d'institutions scientifiques et d'organismes internationaux ou les communiqués d'agences.

L'ODR est renseigné de manière complète sur la situation des Kurdes. Outre les sources susmentionnées, il dispose, grâce à ses contacts avec des avocats, des politiciens et des membres d'organisations de défense des droits de l'homme en Turquie, de son propre réseau d'informateurs. De surcroît, des collaborateurs de l'ODR se rendent périodiquement dans les régions critiques de Turquie.

La nouvelle loi anti-terrorisme ne vise pas les Kurdes turcs en général, mais les personnes qui sont par exemple soupçonnées d'appartenir à des organisations illégales ou de les soutenir. C'est pourquoi l'existence d'un danger éventuel ou d'une possibilité sûre de fuite à l'intérieur du pays dépend des circonstances régissant chaque cas particulier; aussi tient-on compte de tous les éléments d'appréciation disponibles. En outre, la situation de la population kurde fait en permanence l'objet d'analyses.

La Commission de gestion prend acte de ces assurances.

*2. Obligation de motivation*

Une des questions non résolue semble rester celle de savoir jusqu'à quel point l'ODR doit indiquer ses sources d'informations dans les motifs de ses décisions.

Certaines requêtes indiquent que de nombreuses décisions ne contiennent, dans leurs attendus, que l'indication «selon des renseignements sûrs» ou «selon des informations fiables». On empêcherait ainsi le requérant de vérifier la fiabilité des renseignements donnés par les sources, ce qui revient à une violation de son droit d'être entendu. Cela concernerait en particulier des informations contenues dans les rapports des ambassades suisses dans les pays d'origine des demandeurs d'asile.

*Réponse du Département fédéral de justice et police*

La pratique de l'ODR se conforme aux articles 26ss de la loi fédérale sur la procédure administrative. Les sources d'information ne sont pas confidentielles, pour autant que d'importants intérêts publics ou privés ne s'y opposent pas.

Toutefois, il y a lieu d'assurer aux informateurs des représentations suisses dans les pays d'origine des requérants d'asile la protection de leurs intérêts légitimes au secret. En accordant un droit de regard systématique dans les dossiers, on risquerait des représailles de la part de requérants renvoyés. Aussi les avocats-conseil et les autres personnes renseignant les représentations à l'étranger ne sont-ils en règle générale disposés à collaborer avec nos autorités que s'ils bénéficient du sceau du secret. Dans ces cas, seule la teneur essentielle de l'information est communiquée, ce qui permet ainsi d'assurer le droit du requérant à se prononcer sur l'exactitude du contenu des informations.

La Commission de gestion prend acte de cette information.

*3. Tolérance à l'égard des requérants déboutés*

Lors de l'examen du rapport annuel 1989, la CdG a déjà attiré l'attention sur le fait que le statut de «toléré» n'est pas prévu par la loi. Il s'agit bien plus, selon les cas, de régler soit les conditions de résidence en Suisse (asile, autorisation de séjour, admission provisoire) ou alors d'exécuter la décision de renvoi.

Selon une «Instruction interne relative à la pratique de renvoi des Tamouls» (titre traduit par le traducteur), du 8 janvier 1991, on renonce au rapatriement de groupes importants de Tamouls: il n'existe cependant aucune suspension générale de ces renvois. Les décisions de renvoi de Tamouls, applicables en raison du refus de leur demande d'asile, ne sont exécutées que sous certaines conditions (délinquance, fausse identité, non respect de l'obligation de collaborer etc.).

Certaines oeuvres d'entraide demandent maintenant de donner aux requérants d'asile tamouls le statut de «réfugiés de la

violence» et de leur accorder une autorisation collective de séjour provisoire. Il serait ainsi possible d'alléger la procédure et, conformément à la demande de la CdG, d'éliminer la catégorie des «tolérés», qui, selon les statistiques de 1990, concernerait 1143 personnes. La même demande est également présentée pour les requérants d'asiles kurdes.

*Réponse du Département fédéral de justice et police*

La loi sur l'asile ne prévoit l'admission provisoire que dans les cas où l'exécution du renvoi n'est pas possible, est illicite ou ne peut pas être raisonnablement exigée. Si l'un de ces trois critères est rempli, les requérants d'asile aussi bien tamouls que kurdes se voient accorder l'admission provisoire en l'occurrence et les renvois prononcés devraient être exécutés par principe.

Mais déjà dans son avis au sujet du rapport de gestion 1989 de la CdG, l'ODR a exposé que dans la majorité des cas de requérants srilankais, rien ne s'oppose à un renvoi sous l'angle de la licéité, du caractère raisonnablement exigible et de la possibilité. La loi ne prévoit pas d'admission provisoire en l'occurrence et les renvois prononcés devraient être exécutés par principe.

Toutefois, il faut tenir compte de l'obligation faite par l'article 48 de la loi sur l'asile à la Confédération de participer aux efforts entrepris sur le plan international pour résoudre les problèmes relatifs aux réfugiés et de collaborer notamment avec le Haut Commissariat des Nations Unies. Ces dernières années, dans les milieux internationaux, il a été discuté à répétition reprises de la question de la pratique du renvoi pour les requérants d'asile srilankais. Or, les Etats occidentaux sont arrivés à la conclusion, en accord avec le HCR et le gouvernement du Sri Lanka, qu'un retour massif de requérants tamouls déboutés ne serait pas opportun dans la conjoncture actuelle et qu'il ne faudra y procéder ultérieurement que sur décision internationale, en l'assortissant de programmes d'entraide. En effet, les structures civiles de Sri Lanka sont déjà surchargées par des centaines de milliers de personnes déplacées (displaced persons) à un point tel que des rapatriements massifs, nécessairement accompagnés d'une chute simultanée de l'apport de devises, conduirait inéluctablement cet Etat insulaire au chaos. Par ricochet, les réfugiés arriveraient par flots à l'Ouest. Cette appréciation de la situation a encore gagné en acuité depuis la guerre du Golfe, lorsque, par dizaines de milliers, des travailleurs srilankais ont dû quitter la région du Golfe et regagner leur patrie.

Ainsi, des rapatriements à grande échelle demeurent contre-indiqués. La difficulté consiste en ce que les prescriptions sur l'asile et le droit des étrangers ne prévoient pas de réglementation pour les cas où des renvois ne peuvent être exécutés pour des raisons de solidarité internationale ou des considérations de politique des réfugiés.

Etant donné que dans la majeure partie de ces cas, les conditions pour l'octroi de l'asile ne sont pas plus données que pour celui d'une autorisation de séjour de police des étrangers ou une admission provisoire, la seule solution possible est de proroger les délais de départ impartis. Selon l'article 17a, lettre b, de la loi sur l'asile, les autorités de l'asile ont compétence de fixer le délai de départ en même temps qu'elles prennent la décision de renvoi. Par conséquent, il leur appartient également de proroger ledit délai.

En ce qui concerne les Kurdes turcs, l'admission collective provisoire n'est pas non plus indiquée. Plus de la moitié d'entre eux ne vivent plus dans leur région initiale de peuplement, au sud-est de la Turquie, et ne sont donc pas concernés par les incidents violents qui s'y déroulent. En outre, même dans les provinces placées sous l'état d'urgence, il existe des régions qui ne sont pour ainsi dire pas touchées par les affrontements entre forces de l'ordre turques et guérilla. Dès lors, un retour en Turquie est possible sans danger pour une majeure partie des ressortissants kurdes. Pour toutes ces raisons, l'examen individuel de chaque cas demeure le procédé le plus équitable et le plus approprié pour éclaircir la question d'un danger éventuel.

La Commission de gestion reconnaît qu'il est difficile de fonder une politique en matière de migrations sur la loi sur l'asile.

#### 4. *Pagination de documents*

Dans une requête, un avocat se plaint que le Service des recours du DFJP retient systématiquement des documents. Cela l'obligerait, dans beaucoup de cas, à présenter des demandes pour une consultation complémentaire du dossier. Il se plaint aussi qu'il est difficile de vérifier si un dossier est complet du fait que les pages ne sont pas numérotées et que le dossier ne possède pas de sommaire.

Dans le cadre de l'examen du rapport de gestion de 1989, le département avait donné à la commission l'assurance écrite que la saisie systématique des pièces avait été décidée, que tous les dossiers auraient un sommaire et que ces mesures seraient introduites au cours du premier semestre de 1990.

#### *Réponse du Département fédéral de justice et police*

Le Service des recours du DFJP a introduit, le 3 septembre 1990, le principe du bordereau des pièces et de la numérotation des pièces. Chaque dossier de recours établi après cette date comporte un bordereau de pièces et chacune des pièces est numérotée.

Jusqu'à ce jour, les dossiers de l'OFD ne sont pas munis d'un bordereau de pièces. Les actes ne sont ni numérotés ni paginés. L'OFD va introduire le principe de la pagination aussi rapidement que possible. Cela sera terminé dans un délai d'un an. Il n'est pas exact que le DFJP refuse de donner des documents à des recourants. Tous les documents établis par les cantons ou les communes dans le cadre de la procédure d'asile (procès-verbaux d'auditions, correspondance, etc.) sont des éléments constitutifs du dossier fédéral. Le Service des recours traite toute demande de consultation de pièces en appliquant strictement l'article 26 PA, sous réserve des exceptions énoncées aux articles 27 et 28 PA.

La Commission de gestion reviendra sur la question qui se pose en matière de pagination des dossiers, dans le cadre de l'examen du rapport de gestion de 1992.

#### 5. *Groupement pour la coordination en matière d'asile. Cas de rigueur excessive*

Au niveau du département, il existe une commission chargée entre autres de traiter les cas de rigueur excessive. Sur demande de tiers, elle procède à un nouvel examen de décisions entrées en force et rejetant des demandes par des requérants d'asile.

#### *Réponse du Département fédéral de justice et police*

Le Groupe de coordination en matière d'asile (GCA) est un organe réunissant tous les services fédéraux qui participent à la procédure d'asile, à savoir l'Office fédéral des réfugiés (OFD), l'Office fédéral des étrangers (OFE), le Service des recours du département (SR/DFJP) et le SG/DFJP. Jusqu'à l'institution de l'OFD, le GCA était placé sous la présidence du délégué aux réfugiés; depuis le 2 octobre 1990, c'est le secrétaire général du département qui le préside.

La création de cet organe a été due au fait qu'avec la hausse exponentielle des demandes d'asile et, partant, des rejets, le nombre des demandes de révision et de reconsidération, de même que celui des demandes de règlement à titre humanitaire ont eux aussi fortement augmenté. De plus, le nombre sans cesse croissant d'interventions émanant de particuliers, de parlementaires et de groupements (présentées parfois simultanément auprès de divers services fédéraux) a engendré un besoin accru de coordination. A ceci s'ajoute la complexité du dossier dans le traitement des demandes. Le GCA ne prononce pas de décisions, il assume uniquement des tâches de coordination.

La Commission de gestion prend acte de cette réponse.

#### 6. *Exécution immédiate de cas de non-entrée en matière*

L'Office central suisse d'aide aux réfugiés se plaint, dans une requête adressée à la CdG, que l'exécutif s'arrogerait des compétences législatives qu'il n'a pas.

La pratique des services de la Confédération qui consiste, lorsqu'une décision de ne pas entrer en matière est prise, à procéder immédiatement à l'exécution de la sentence sans attendre le déroulement d'une procédure de recours relative au renvoi, est contestée.

La Commission de gestion estime que la légalité de cette façon d'agir est douteuse.

Sur proposition de la Commission de rédaction et sur demande des commissions parlementaires, les Chambres ont annulé à l'article 17a de la loi sur l'asile la clause réservant l'exécution immédiate pour des cas fondés sur l'article 16 et l'ont remplacée, à l'article 47, par la possibilité de retirer l'effet suspensif des recours. L'interprétation des autorités chargées des questions d'asile est de ce fait contra legem et l'exposé de leurs motifs doit donc répondre à des exigences supérieures. La Commission de rédaction n'a pas seulement proposé des modifications rédactionnelles, elle a voulu éliminer une contradiction. C'est pour cette raison que la question a une nouvelle fois été examinée par les commissions parlementaires. Cependant dans les documents concernant les travaux législatifs des contradictions subsistent. Pour cette raison il n'est guère possible de se référer à la volonté subjective du législateur historique.

On peut tirer les conclusions suivantes – comme le fait apparemment la Commission de rédaction – de la structure de la loi sur l'asile:

L'article 16, dans la procédure d'octroi d'asile, règle une mesure d'instruction qui n'est pas immédiatement exécutoire – ce n'est que la décision de renvoi qui découle d'une décision de non-entrée en matière qui l'est. La décision de non-entrée en matière aboutit donc tout d'abord à une décision selon l'article 17, qui est soumis aux prescriptions de recours selon l'article 47.

La Commission de rédaction a constaté qu'une «exécution immédiate» n'est possible que pour les décisions de renvoi et non pour les décisions ayant trait à l'asile. Pour organiser l'ordre public conformément aux conventions, une possibilité de recours est prévue; dans ce cas, la meilleure manière d'accélérer la procédure est la possibilité de retirer l'effet suspensif d'un recours. C'est ce que précise l'article 47.

On peut se demander si le projet gouvernemental distingue suffisamment entre la procédure d'asile et celle de renvoi – la Commission de gestion avait été confrontée en 1987 déjà à ce problème que pose la pratique des autorités responsables en matière d'asile.

La commission sait que cette situation juridique peut avoir des conséquences importantes le cas échéant.

En cas d'application stricte de l'article 17a, on peut se demander s'il existe réellement une lacune au niveau de la loi et si, le cas échéant, celle-ci devrait être corrigée par une modification formelle de la loi. Il faut en particulier examiner s'il est possible de trouver une réglementation qui empêche les requérants déboutés de disparaître dans la clandestinité, mais garantisse néanmoins leur droit de recours.

#### *Réponse du Département fédéral de justice et police*

La volonté du souverain ne peut être niée par la simple allusion à l'existence de contradictions.

Jusqu'au moment des propositions de la Commission de rédaction, la réserve portant sur l'exécution immédiate des décisions de non-entrée en matière exprimée par l'article 17a, lettre b, du projet d'arrêté fédéral urgent en matière d'asile n'avait rencontré aucune opposition. Ce passage n'avait été critiqué ni dans les commissions préparatoires, ni en séance plénière des deux Chambres. Ainsi, jusqu'au moment où la Commission de rédaction a présenté ses propositions, la volonté clairement exprimée du législateur était que les décisions de non-entrée en matière devaient être exécutées immédiatement.

Vu cette situation, il reste à examiner si les Chambres, se basant sur les interventions des rapporteurs, avaient vraiment l'intention d'apporter sans discussion, et au dernier moment, des modifications touchant le fond de cette importante question. Les documentations montrent bien l'étendue du malentendu: le législateur n'était en rien conscient de l'importance du changement, qui revenait à renoncer à l'une des mesures essentielles d'accélération de la procédure et de lutte contre les abus de tout le projet de loi.

Etant donné la polémique suscitée par cette question, nous sommes d'avis, avec la Commission de rédaction, que la pro-

chaîne révision de la loi devra formuler l'article en cause de façon plus claire.

#### *Appréciation de la Commission de gestion*

Le département invoque la volonté du législateur. Celle-ci devrait alors se refléter dans la teneur de la loi pour être contraignante. Ainsi, le Tribunal fédéral écrit que l'interprétation de la loi doit découler en premier lieu du texte même. La documentation relative aux travaux législatifs n'a de l'importance, selon la jurisprudence, que si elle permet de déterminer clairement le sens d'une disposition légale ambiguë (ATF 114 Ia, p. 196). Dans le présent cas, la teneur de la loi est suffisamment claire, alors que la documentation relative aux travaux législatifs ne permet guère de trancher.

Le département estime que la volonté du législateur peut être déterminée sans équivoque jusqu'au moment où la Commission de rédaction a fait ses propositions: le législateur aurait voulu que les décisions de non-entrée en matière soient exécutées immédiatement. Or, la seule chose certaine est que le législateur désirait accélérer la procédure, y compris les phases de l'exécution. En revanche, une ambiguïté que l'on relève dans le projet gouvernemental déjà, a subsisté dans la proposition de la Commission de rédaction. On ne saurait mettre à exécution une décision de non-entrée en matière qui concerne une demande d'asile, parce qu'une telle décision n'a pas besoin d'être exécutée. Une telle décision fait automatiquement du requérant un étranger n'ayant pas le droit de séjourner dans le pays. Il peut être renvoyé et doit même l'être. C'est le renvoi qui constitue la décision à exécuter par le refoulement. L'exécution immédiate d'une décision de non-entrée en matière doit donc se faire par une décision de renvoi. La Commission de rédaction a levé cette ambiguïté.

On peut donc sérieusement se demander si, par sa pratique actuelle, le département n'applique pas illégalement la solution prévue dans le projet gouvernemental et n'ignore pas la loi adoptée.

La commission n'a pas à trancher cette question. Elle peut se contenter de la porter à la connaissance de l'autorité indépendante de recours récemment créée. La question fera vraisemblablement l'objet d'une décision de principe de cette autorité.

#### *7. Autorisations de séjour pour raisons humanitaires.*

##### *Circulaire du 21 décembre 1990 du DFJP*

L'article 17, alinéa 2, de la loi sur l'asile, impose sur deux points une solution plus sévère qu'auparavant:

- en cours de procédure d'asile et après clôture de celle-ci, le requérant n'a pas le droit de demander une autorisation de séjour pour raisons humanitaires ou une autorisation de police des étrangers; seul le canton compétent est habilité à présenter une telle demande;
- cette demande ne peut être présentée que quatre ans après le dépôt de la demande d'asile (délai de carence).

L'Office central suisse d'aide aux réfugiés déclare que la circulaire du DFJP impose, pour l'octroi d'une autorisation de séjour, des conditions supplémentaires que le législateur n'avait pas voulues, ce qui constitue, selon cet office, une suppression de la réglementation en usage pendant des années pour les cas de rigueur excessive. Dans la circulaire citée, en plus du délai de carence de quatre ans, il serait exigé, sous forme cumulative et conformément à l'article 13, lettre f, de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers, que le requérant ne puisse rester en Suisse que «si des raisons médicales très sérieuses rendent ce séjour indispensable» ou que «si le refus d'une autorisation de séjour pouvait avoir, pour le requérant et les membres de sa famille, des conséquences extrêmement graves au sens de la pratique constante du département et du Tribunal fédéral». Cette réglementation est en contradiction flagrante avec les déclarations et les promesses faites à ce sujet par le Conseil fédéral et les autorités fédérales au cours des dernières années.

#### *Réponse du Département fédéral de justice et police*

L'article 13, lettre f, de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986 fixe que les étrangers qui obtiennent une autorisation de séjour dans un cas personnel d'extrême gravité ou en raison de considération de politique géné-

rale ne sont pas comptés dans les nombres maxima. Le concept de «cas personnel d'extrême gravité» constitue une notion juridique indéterminée. La jurisprudence du Département fédéral de justice et police et du Tribunal fédéral est par conséquent déterminante.

Selon le Tribunal fédéral, il découle de la formulation de l'article 13, lettre f, OLE que cette disposition dérogatoire présente un caractère exceptionnel et que les conditions pour une reconnaissance d'un cas de rigueur doivent être appréciées restrictivement (cf. arrêt Bassaula du 15 juillet 1991). Dans le même arrêt, le Tribunal fédéral précise que si la durée du séjour en Suisse constitue un élément d'appréciation, on ne saurait automatiquement admettre l'existence d'une situation de détresse du simple fait qu'un ancien requérant d'asile a passé quelques années en Suisse. Il est d'avis enfin que l'article 13, lettre f OLE est incompatible avec une réglementation schématique et formaliste pour déterminer si une personne se trouve dans un cas de rigueur.

Les directives du Département fédéral de justice et police, du 21 décembre 1990, servent en premier lieu à créer une pratique administrative indispensable à notre Etat fédératif. Le Tribunal fédéral en reconnaît d'ailleurs l'utilité. Elles ne fixent pas des critères incontournables et cumulatifs mais des règles à observer découlant de la pratique constante du Département fédéral de justice et police et du Tribunal fédéral. Elles visent aussi à rétablir le principe de l'égalité de traitement entre requérants d'asile et autres étrangers.

La pratique actuellement suivie en matière de cas de rigueur ne s'écarte pas de la volonté du législateur. Certes, il a voulu que le canton puisse proposer la délivrance d'une autorisation de séjour à un requérant dont la demande d'asile a été déposée depuis plus de quatre ans. Il a cependant souhaité que le canton fasse en l'espèce preuve de mesure. Chaque cas proposé fait dès lors l'objet d'un examen individuel afin de déterminer si les conditions d'un cas de rigueur sont réunies dans le sens de la pratique du Département fédéral de justice et police et du Tribunal fédéral.

#### *Appréciation de la Commission de gestion*

La réponse du département relative quelque peu la circulaire du 21 décembre 1990 du DFJP. Alors que celle-ci est beaucoup plus restrictive que la clause concernant les cas de rigueur excessive de l'article 13, lettre f, de l'ordonnance de stabilisation, le département précise dans sa réponse qu'il ne s'agit pas de cumuler les règles énoncées et de les appliquer impérativement; leur mention sert uniquement à décrire succinctement la pratique du DFJP. Ces critères permettent simplement d'exercer le pouvoir discrétionnaire dont disposent les cantons. L'article 13, lettre f, de l'ordonnance reste déterminant, de sorte qu'un canton peut, dans un cas précis, proposer l'octroi d'une autorisation de séjour pour d'autres raisons que celles qui sont énumérées dans la circulaire.

#### *8. Réfugiés yézidis venant de Turquie*

Selon les dires de requérants, les yézidis sont des Kurdes dont les croyances se fondent sur des conceptions remontant à la Perse antique auxquelles se sont ajoutées des idées prises aux religions chrétienne, juive et musulmane. Depuis l'expansion de l'islam au Kurdistan, ils sont persécutés et convertis de force. Actuellement, ils sont systématiquement chassés des régions qu'ils habitent.

40 yézidis ont demandé l'asile en Suisse. L'ODR rejette leurs requêtes ou ne les traite pas.

#### *Réponse du Département fédéral de justice et police*

Le département confirme la description qui a été faite de la situation. Les requérants yézidis qui ont été déboutés jusqu'à présent ne remplissent cependant pas les conditions requises pour la reconnaissance du statut de réfugié et ne sont donc pas des réfugiés au sens de notre loi sur l'asile.

Dans le cas des yézidis, on ne saurait prétendre qu'ils sont victimes de la violence. Les menaces dont ils sont l'objet ne sont pas dues à une situation politique générale déterminée par la guerre, une rébellion ou l'anarchie. Les experts admettent certes qu'en tant que minorité religieuse et sociale, les yézidis sont dans une position délicate qui les expose tout particuliè-

rement aux abus des autorités ou aux empiètements d'autres groupes. Cependant, la menace n'est pas générale; seules certaines personnes sont inquiétées. Selon le domicile et le degré d'intégration sociale, l'acuité du danger varie. Compte tenu de ces circonstances, on continuera à examiner chaque cas particulier de façon nuancée.

La Commission de gestion prend acte de cette information.

**Engler, Berichterstatter:** Ich erlaube mir, zu zwei Punkten einige ergänzende Ausführungen zu machen: zur Lex Friedrich und zum Bericht «Hinweise zur Asylpraxis».

Die Sektion EJPD der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat dem Bundesrat Fragen zur Behandlung der Lex Friedrich gestellt. Wir haben Fragen in völkerrechtlicher und rechtsstaatlicher Hinsicht gestellt. Der Bundesrat hat uns am 20. Mai 1992 ein umfangreiches, umfassendes Schreiben zugestellt. Er hat darin die Position Italiens, die Retorsionsmassnahmen und die Konflikte ausführlich dargestellt. Bei erster Durchsicht konnte man sich damit eigentlich zufriedengeben. Eine zweite Durchsicht hat dann aber doch gezeigt, dass es bei einzelnen Interessenabwägungen unterschiedliche Meinungen geben kann – nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission geben muss. Wir machen insbesondere zu drei Punkten Vorbehalte:

1. zur Auslegung des Konsularvertrages (aus dieser Auslegung entsteht die Kollision zwischen Landes- und Völkerrecht);
2. zum Problembereich der Gewaltentrennung;
3. zum Vorgehen des Bundesrates.

Ich möchte zuerst zum ersten Punkt einige Ausführungen machen, zur Kollision zwischen Landesrecht (der Lex Friedrich) und internationalem Recht (dem Konsular- und Niederlassungsvertrag aus dem Jahre 1868). Die GPK meldet Zweifel an der im Brief geäußerten Rechtsauffassung des Bundesrates an, wonach ein internationales Schiedsverfahren notwendigerweise einen negativen Ausgang für die Schweiz gehabt hätte. Wir haben uns kein abschliessendes Urteil gebildet, möchten aber immerhin darauf hinweisen, dass die Rechtsauffassung des Bundesrates nicht unbestritten ist und dass das Problem bereits 1965 in diesem Rat und im Ständerat ausführlich behandelt wurde. Damals lagen Gutachten von Nationalrat Muheim und Ständerat Zellweger vor, die zu einem anderen Ergebnis kamen. Sie waren der Meinung, die Niederlassungsverträge würden nur auf hier niedergelassene Ausländer Anwendung finden, nicht aber auf Ausländer, die ihren Wohnsitz im Ausland haben. Würde man von dieser Auffassung ausgehen, so würde das Prinzip der rechtsgleichen Behandlung nicht verletzt und die Lex Friedrich wäre völkerrechtskonform, eine Kollision entfielen. Wir sind der Meinung, der Bundesrat sollte seine Rechtsauffassung in diesem Punkt mindestens noch einmal verdeutlichen und uns seine Auffassung genauer begründen.

Ich komme zum zweiten Punkt, zur Frage der Gewaltentrennung und Rechtsgleichheit. Es besteht hier ein Spannungsverhältnis zwischen Gewaltenteilung und Rechtsgleichheit; das lässt sich nicht bestreiten. Die Auffassung des Bundesrates, es gebe eine ungleiche Behandlung zwischen rechthängigen und bereits rechtskräftig entschiedenen Urteilen, eine rechtsungleiche Behandlung also, diese Auffassung vermögen wir nicht zu teilen. Wir sind der Meinung, dass es möglich sein muss, bei rechthängigen Fällen Vergleiche anzubieten, dass aber der Eingriff bei bereits rechtskräftig entschiedenen Fällen eine Verletzung des Gewaltentrennungsprinzips darstellt. Die GPK teilt dagegen die Auffassung, dass bei jenen Fällen, die noch nicht rechtskräftig entschieden sind, ein Handlungsspielraum besteht. Allein, wir haben uns auch die Frage gestellt, ob Artikel 8 der Bewilligungsverordnung wirklich eine genügende rechtliche Grundlage für das Vergleichsmodell abzugeben vermag, weil ja Artikel 8 nie die Mieteraktengesellschaften im Auge hatte und bisher darauf auch nie Anwendung gefunden hat.

Zum dritten Punkt, zum Vorgehen des Bundesrates. Zu keiner Beanstandung Anlass gibt, dass der Bundesrat die Retorsionsmassnahmen Italiens abwehren wollte und dafür einiges, vieles unternahm. Problematisch erscheint nur der einge-

schlagene Weg. Wir haben dazu einige Vorbehalte, dieser Weg scheint uns nicht ganz der richtige. Das Problem ist ein politisches – ein Problem, das schon seit längerer Zeit zwischen Bundesrat und Parlament zur Diskussion stand. Wir sind der Meinung, dieses Problem sollte auch politisch gelöst werden, nicht auf dem Wege des Schlichtungsverfahrens, auch nicht auf dem Wege dieser problematischen Auslegung. Wir würden deshalb den Bundesrat bitten, eine Aenderung der Lex Friedrich vorzunehmen oder den Vertrag zu kündigen. Wir bitten ihn, seine Vorstellungen hier vorzutragen und mindestens demnächst dem Parlament Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

Damit komme ich zum zweiten Problem, der Asylpraxis. Wir haben Ihnen dazu einen Bericht unterbreitet. Ich gehe davon aus, dass Sie diesen Bericht gelesen haben. Viele Punkte wurden zur Zufriedenheit der GPK beantwortet. Einige wenige Punkte wurden nicht zu ihrer Zufriedenheit beantwortet. Ich möchte zum einen auf das Problem der Paginierung und Nummerierung der Akten hinweisen. Hier liegt schon seit Jahren eine Zusage vor, die Paginierung der Akten ist aber noch nicht in allen Bereichen durchgeführt worden. Wir möchten aber doch, dass dieses Vorgehen jetzt überall durchgeführt wird.

Ein weiteres Problem ist jenes der Nichteintretensentscheide. Hier glauben wir, dass das Problem nicht im Willen des Gesetzgebers liegt, wie er hier geäußert worden ist. Es trifft zu, dass hier auf dieser Tribüne verschiedene Sprecher unterschiedliche Rechtsauffassungen geäußert haben. Allein, für uns, für die GPK, ist der Gesetzestext von entscheidender Bedeutung. Die Materialien kommen erst dann zur Anwendung, wenn der Gesetzestext auslegungsbedürftig ist. Leider, muss man sagen, entspricht der Gesetzestext nicht der Auffassung, wie sie von breiten Kreisen des Parlamentes vertreten worden ist, und sie entspricht auch nicht der Praxis. Allein, wir können dieses Problem eigentlich heute auf der Seite lassen, weil ja jetzt die Beschwerdeinstanz entscheiden muss. Gestützt auf den Entscheid wird dann das Parlament wieder die Möglichkeit haben, eine Gesetzesänderung oder eine Gesetzesberichtigung vorzunehmen.

Das wären die Bemerkungen der Geschäftsprüfungskommission. Ich möchte an dieser Stelle darauf hinweisen, dass wir ja immer nur die negativen Punkte erwähnen; und die Beschränkung auf zwei Punkte zeigt, dass die Geschäftsprüfungskommission in den übrigen Punkten zu einem guten bis sehr guten Ergebnis gekommen ist.

**Frau Bühlmann:** Im Bericht der Geschäftsprüfungskommission werden verschiedene heikle Bereiche in der Asylpraxis angeschnitten. Unter anderem nimmt der Bundesrat zur Frage Stellung, aufgrund welcher Kriterien die Lage in den Rückerschaffungsländern eingeschätzt werde, und er geht dabei im speziellen auf die Situation in Türkisch-Kurdistan ein. Zweifel darüber, ob die Informationsgrundlagen vollständig seien, kamen mir, als ich im GPK-Bericht die bundesrätliche Antwort las: dass eine Rückkehr in die Türkei für einen Grossteil der kurdischen Asylbewerberinnen und Asylbewerber gefahrlos möglich sei. Aufgrund meiner Informationen – unter anderem fand hier im Bundeshaus vor drei Wochen eine Aussprache mit einer kurdischen Parlamentarierdelegation aus der Türkei statt – weiss ich, dass die Lage für die kurdische Bevölkerung vor allem in den Gegenden, in denen die Leute politisch sehr bewusst sind, ausserordentlich gefährlich ist.

Auch die Situation der tamilischen Asylsuchenden ist nach wie vor unbefriedigend. Zwar können sie aufgrund der miserablen Lage in Sri Lanka nicht zurückgeschafft werden, weil das nicht opportun sei – wie das EJPD schreibt – oder weil die Schweiz international ihr Ansehen ankratzen würde, wenn sie es täte. Aber einen geregelten Aufenthalt erhalten sie trotzdem nicht. So fristen sie ein Dasein als tolerierte Weggewiesene, ein Dasein auf Abruf sozusagen. Freuen darüber kann sich eigentlich nur das Gastgewerbe, da die tolerierten Familien als freundliche, hilfsbereite und zuverlässige, mit anderen Worten pflegeleichte Angestellte in dieser Branche ausserordentlich geschätzt werden. Ich erlebe das jeden morgen im Hotel, wo ich von einem Tamilen freundlich bedient werde. Für die Be-

troffenen aber ist es ausserordentlich unbefriedigend und schwierig, hier ein Leben auf Abruf zu fristen. Können Sie sich vorstellen, so zu leben, nie zu wissen, wann eine übergeordnete Instanz über Ihr Bleiben oder Gehen entscheidet, ohne Sie zu fragen? Deshalb unterstützen wir nach wie vor die Forderung der Hilfswerke, die tamilischen Asylsuchenden als Gewaltflüchtlinge anzuerkennen.

Auch die Situation der übrigen Asylsuchenden, deren Gesuche länger als vier Jahre hängig sind, ist unbefriedigend. Die via Kreisschreiben des EJPD angekündigten verschärften Bedingungen für den Erhalt einer humanitären Aufenthaltsbewilligung beschneiden die Kantone in ihren Entscheidungsmöglichkeiten unnötigerweise. Für Asylsuchende bedeutet das, dass es kaum mehr eine Möglichkeit gibt, eine solche Bewilligung zu erhalten. Jetzt können wir nur noch hoffen, Herr Bundesrat, dass in der Praxis tatsächlich diese Bedingungen nicht unumgebar starr sind, wie in der Antwort des EJPD an die GPK steht. Wir werden jedenfalls die Entwicklung in diesem Bereich genau im Auge behalten.

Zum Schluss noch eine Bemerkung zur aktuellen Situation. Das BFF rühmt sich, dank seiner effizienten Behandlung der Asylgesuche und der damit erzielten Abschreckungswirkung auf potentielle Asylsuchende die Sache im Griff zu haben. Rein statistisch gesehen stimmt das auch. Ich weiss schon, dass das BFF unter seinem effizienten Chef, Herrn Arbenz, nur sehr konsequent die Politik ausführt, die in diesem Haus beschlossenen wird. Aber angesichts der Tatsache, dass sich im zerfallenden Jugoslawien, also mitten in Europa, ein schreckliches Flüchtlingsdrama abspielt, zu dessen Linderung die Schweiz nichts beiträgt, ausser Geld zu schicken, und angesichts der Tatsache, dass im kurdischen Teil der Türkei täglich Menschen durch Gewalt sterben, vermag uns diese Botschaft wenig zu erfreuen.

Herr Bundesrat, ich möchte Sie noch einmal ganz eindringlich bitten, Flüchtlinge aus Jugoslawien vorübergehend in der Schweiz aufzunehmen, als Kriegsflüchtlinge, als Gewaltflüchtlinge, wie es die Arbeitsgruppe Asyl der Bundesratsparteien vom 21. Februar vorschlägt: «Schutzsuchende Ausländer aus Bürgerkriegsregionen, vorab aus Europa, sind ausserhalb des Asylverfahrens vorläufig aufzunehmen, bis die Situation im Herkunftsland geklärt ist und eine Rückkehr erfolgen kann und muss.» Oder aus dem Aktionsprogramm des Bundes: «Die Schweiz ist bereit, Menschen aus europäischen Bürgerkriegsgebieten vorübergehend Schutz zu gewähren.» Worauf warten wir denn noch? Die Situation ist doch dramatisch, Herr Bundesrat. Es ist weltweit kein einziger Fluchtgrund weniger vorhanden, im Gegenteil. Nur kommen die Leute nicht mehr in unser, ach, so effizientes, reiches Land. Was soll denn Effizienz angesichts des Flüchtlingseleuds auf der ganzen Welt? Darauf können wir von der grünen Fraktion nicht stolz sein.

**Ruf:** Ich spreche zum Kapitel Bundesamt für Flüchtlinge und greife bei der Asylpolitik zwei besondere Themenbereiche heraus, nämlich die Einführung einer De-facto-Globallösung auf kaltem Wege durch die Gewährung von fast 25 000 B-Aufenthaltsbewilligungen in den letzten Jahren und – damit im Zusammenhang stehend – die unhaltbare Situation im Bereich des Vollzugs der negativen Entscheide bei abgewiesenen tamilischen Asylbewerbern aus Sri Lanka.

Die Mitte April dieses Jahres erschienenen Pressemeldungen über Tamilen mit B-Aufenthaltsbewilligungen, die in Sri Lanka Ferien machen, also im Lande, aus dem sie angeblich wegen Verfolgung geflohen seien, brachte ja eigentlich nur eine skandalöse Tatsache an ein breiteres Licht, die aufgrund der Asylstatistiken bereits seit einiger Zeit bekannt war und die wir von unserer Fraktion aus bereits früher, letztmals im Januar dieses Jahres, an dieser Stelle scharf kritisiert hatten.

Im Zusammenhang mit der Ständesinitiative des Kantons Freiburg, die eine Globallösung für ältere Asylgesuche verlangte, führte ich im vergangenen Januar hier u. a. aus: «Unser kleines Land wird von Schein- und Wirtschaftsflüchtlingen immer stärker überflutet. Es wäre unverantwortbar, mit einer Globallösung ein völlig falsches Signal zu setzen. Diese grundsätzlichen Argumente gelten auch heute, da die alten Pendenzen ja offenbar weitgehend abgetragen worden sind. Dass dies nicht

im ordentlichen Verfahren, sondern mit sogenannt humanitären Bewilligungen passiert ist, muss unseres Erachtens – vor allem wenn man die Anzahl der Bewilligungen betrachtet – als höchst bedenklich bezeichnet werden.

Wenn man, wie auch der Bundesrat, eine Globallösung richtigerweise ablehnt, um nicht die Attraktivität unseres Landes für falsche Flüchtlinge zu fördern, darf man nicht den gleichen unerwünschten Effekt durch humanitäre Bewilligungen in Tausenden, ja Zehntausenden von Einzelfällen bewirken.»

Die Tatsache, dass 1990 und 1991 total gegen 20 000 humanitäre Bewilligungen, gestützt auf die dritte Asylverfahrensrevision, erlassen wurden – in den letzten sechs Jahren waren es total fast 25 000 –, beweist, dass die abgelehnte Globallösung gegen den Willen des Parlamentes vom Bundesrat faktisch durch die Hintertür realisiert wurde. Das ist eine unhaltbare Tatsache, ein ausgewachsener Skandal! Jede glaubwürdige Asylpolitik wird damit zur Farce. Wenn ein Grossteil der Bewerber zwar nicht als Flüchtlinge anerkannt wird, jedoch unter einem anderen Rechtstitel in der Schweiz bleiben kann, geht die für unser Land äusserst bedrohliche Masseneinwanderung laufend weiter. Dies dürfen wir unter keinen Umständen zulassen.

Eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung – um solche handelt es sich bei den in der Presse erwähnten B-Aufenthaltsbewilligungen – kann gemäss dritter Asylverfahrensrevision einem Asylbewerber erteilt werden, der sein Gesuch vor mehr als vier Jahren eingereicht hat und dessen Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, wenn schwerwiegende medizinische Gründe vorliegen oder die Verweigerung der Aufenthaltsbewilligung für den Gesuchsteller schwerwiegende Konsequenzen im Sinne der konstanten Praxis des EJPD und des Bundesgerichtes hätte. Diese Bestimmung ist laut bundesrätlichem Kreisschreiben vom 21. Dezember 1990 durch die allein antragsberechtigten Kantone ausdrücklich restriktiv zu interpretieren.

Ich zitiere aus dem erwähnten Kreisschreiben: «Die Tatsache allein, dass ein Asylgesuch vor über vier Jahren eingereicht wurde, dass die Familie in der Schweiz zusammengeführt und die Kinder eingeschult wurden, begründet für sich allein keinen Grund mehr für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall. Wirtschaftliche Gründe oder die Tatsache, dass eine Arbeitsstelle seit mehreren Jahren nicht gewechselt wurde, können ebensowenig in Betracht gezogen werden.» In der Tat ist nach vier oder fünf Jahren niemand so stark assimiliert, dass eine Rückkehr nicht zumutbar wäre. Schliesslich haben die Bewerber in der überwiegenden Mehrheit in der Regel nach viel mehr Lebensjahren – sogar nach Jahrzehnten – ihr Herkunftsland verlassen, um irgendwo ein Asylgesuch zu stellen.

Zu dieser vom EJPD bei den Kantonen verlangten restriktiven Interpretation der gesetzlichen Bestimmungen stehen die erteilten Bewilligungen in krassem Widerspruch. Ich zitiere aus der Antwort von Herrn Bundesrat Koller in der Fragestunde vom letzten Montag, 15. Juni 1992, auf eine entsprechende Frage: «Eine grosse Anzahl von Asylbewerbern hielt sich .... mehrere Jahre in der Schweiz auf, ohne dass über ihr Gesuch entschieden werden konnte. Im Laufe der Zeit musste ihre Wegweisung als besonders hart betrachtet werden. Aus diesem Grunde und mit dem Ziel, die hängigen Fälle zu verringern, erhielten diese Asylbewerber auf Antrag des Kantons und mit Zustimmung des Bundesamtes für Ausländerfragen eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen gemäss Artikel 13 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer.»

Offensichtlich war also das entscheidende Kriterium die Aufenthaltsdauer, aus der man dann eine besondere Härte im Falle der Wegweisung ableitete. Die Handlungsweise des Bundesrates, die durchgeführte Praxis stehen damit in klarem Widerspruch zu den gesetzlichen Bestimmungen und zu den eigenen früheren Interpretationen dieser Normen durch das EJPD selbst.

Viele der Nutzniesser solcher B-Bewilligungen sind ja bekanntlich Tamilen aus Sri Lanka. Gerade dort zeigt sich die bedenkliche Folge der largen Politik, die der Bundesrat seit Jahren betreibt. Immer wieder wurde vor fünf, sechs Jahren die Rückkehr abgewiesener tamilischer Asylbewerber, deren Auf-

enthalt nur immer wieder verlängert wurde, angekündigt, z. B. im September 1987 in der nationalrätlichen Fragestunde – um nur ein Beispiel herauszugreifen – durch die damalige Vorsterherin des EJPD, die erklärte, voraussichtlich im Spätherbst 1987 würden die ersten rechtskräftig entschiedenen Wegweisungsverfügungen vollzogen werden können. Man machte immer neue Versprechungen, Volk und Parlament wurden laufend zum Narren gehalten, mit dem Ergebnis, dass nach Jahren die Argumentation des Bundesrates folgt, durch die lange Aufenthaltsdauer – für die der Bundesrat selbst verantwortlich ist – seien Härtefälle entstanden und eine Rückkehr sei nicht mehr zumutbar.

Wenn wir nun sehen, wie aus Tamil Nadu, Südindien, in grosser Masse tamilische Flüchtlinge nach Sri Lanka zurückkehren, und zwar mit dem Segen des UNHCR, des Hochkommissars der Uno für Flüchtlinge, und auf der anderen Seite feststellen, wie zögernd sich nach wie vor der Bundesrat verhält, haben wir dafür schlichtweg kein Verständnis mehr. Im Rahmen einer parlamentarischen Kommission hat ein Vertreter des Bundesamtes für Flüchtlinge kürzlich ausgeführt, es sei mit Widerstand seitens des Gastgewerbes, vor allem im Raume Bern, zu rechnen, wenn man die Wegweisungsverfügungen im Falle der Tamilen vollziehen würde. Aus wirtschaftlichen Gründen hat man offensichtlich Angst, das Gesetz durchzusetzen, mit dem Ergebnis, dass die Magnetwirkung weiterhin anhält und dass die ganze Asylpolitik zu einer völligen Farce wird. Man geht so weit, dass man die gesetzlichen Bestimmungen nicht anwendet.

Wir betrachten diese Tatsache als äusserst skandalös und verlangen vom Bundesrat, dass nun endlich die Wegweisungsverfügungen für die abgewiesenen tamilischen Scheinasylanten aus Sri Lanka konsequent – allenfalls koordiniert mit anderen europäischen Staaten – vollzogen werden.

Wir erwarten vom Bundesrat dringend sofortige Taten und werden auch mit entsprechenden parlamentarischen Vorstössen nachdoppeln.

**Engler, Berichterstatter:** Ich erlaube mir zwei Bemerkungen. Ich kann Ihnen mitteilen, dass die Geschäftsprüfungskommission auf Antrag der Bundesratsparteien beschlossen hat, eine Inspektion durchzuführen. Diese Inspektion wird vor allem Verfahrensfragen betreffen. Nachdem eine unabhängige Beschwerdeinstanz die Rechtmässigkeit in Zukunft zu prüfen hat, sind wir der Meinung, dass diese der GPK die Aufsicht im juristischen Bereich abnehmen wird, so dass sich die GPK effektiv auf eine Oberaufsicht beschränken und im juristischen Bereich sehr zurückhaltend sein kann.

Wir haben – erlauben Sie mir, das zu sagen – seitens der Bundesratsparteien festgestellt, dass die Straffung des Verfahrens bei der Entscheidfällung wesentlich verstärkt und verbessert wurde. Wir haben Mängel festgestellt beim Bund, bei den Kantonen und insbesondere beim Vollzug. Ich kann Herrn Ruf beruhigen: Wir werden das Problem des Vollzuges angehen.

Eine andere Feststellung ist – das ist meine zweite Bemerkung –, dass effektiv neben der Anerkennungsquote von 3 Prozent eine gewisse Anzahl abgewiesener Bewerber, über 20 Prozent, in der Schweiz bleiben dürfen. Es gehört zur Informationspflicht des Parlamentes, zu sagen, dass sich diese nicht einfach zu Unrecht in der Schweiz befinden. Natürlich gibt es abgewiesene Asylanten, die untertauchen und zu Unrecht hier sind. Aber es gibt auch solche, die man nicht zurückschaffen kann, weil eine Rückschaffung unzumutbar wäre und gegen das Prinzip des Non-refoulement verstossen würde. Ich bitte Sie, dies anzuerkennen.

**Bundesrat Koller:** Ich danke der Geschäftsprüfungskommission für die Erfüllung ihrer Aufgabe. Es liegt dem Bundesrat daran, mit der Kommission eine gute Zusammenarbeit zu haben. Das traf in diesem Fall zu, ich möchte mich dafür herzlich bedanken.

Nachdem sich Herr Bundesrat Delamuraz vorgestern als Vertreter des Chefs des Departementes für auswärtige Angelegenheiten eingehend mit der Frage der Lex Friedrich und der Umgehungsgeschäfte im Kanton Graubünden befasst hat, möchte ich mich diesbezüglich kurz fassen. Ich gebe zu, dass

das ein unerfreuliches Geschäft war. Es hat jedoch wenig Sinn, noch lange darüber zu trauern. Ich möchte Ihre Aufmerksamkeit eher auf die Zukunft lenken. Denn genau die Problematik, die wir in bezug auf den Niederlassungsvertrag mit Italien und die Umgehungsgeschäfte im Kanton Graubünden erlebt haben, wird uns künftig bei der Ratifikation und beim Genehmigungsbeschluss über den EWR-Vertrag intensiv beschäftigen: Wenn man als nationaler Gesetzgeber bewusst Konflikte zwischen dem Landesrecht und dem Völkerrecht in Kauf nimmt, landet man haargenau dort, wo wir mit der Lex Friedrich gelandet sind. Darauf möchte ich Sie im Hinblick auf die künftige Diskussion über Eurolex heute schon eindringlich hinweisen. Selbst wenn von der Auslegung ausgegangen wird, wie sie von Herrn Engler vorgetragen worden ist, bleibt trotzdem der unlösbare Konflikt, dass wir Auslandschweizer gegenüber Ausländern eindeutig bevorzugen. Das ist mit dem Niederlassungsvertrag mit Italien nicht vereinbar. Genau diese Problematik werden wir im Rahmen der Genehmigung des EWR-Vertrages und des Eurolex-Paketes miteinander diskutieren müssen.

In bezug auf die Anwendung des Asylgesetzes dürfen wir zunächst mit grosser Genugtuung festhalten, dass die Massnahmen, die Parlament und Bundesrat getroffen haben, tatsächlich Wirkung zeigen. Es ist ein Erfolg, dass wir nach Jahren ständiger Zuwachsraten von über 50 Prozent dieses Jahr nun erstmals einen Rückgang von 50 Prozent der Asylgesuche zu verzeichnen haben, und das in einer Zeit, während der beispielsweise in Deutschland eine Zunahme der Asylgesuche von über 200 Prozent zu verzeichnen ist. Das zeigt ganz klar, dass die einmalige Attraktivität, die unser Land aufgrund zu langer Asylverfahren, aufgrund zu leichten Zugangs zum Arbeitsmarkt und aufgrund zu wenig konsequenter Wegweisungen im internationalen Vergleich gehabt hat, erfreulicherweise behoben ist. Aber diese Verschnaufpause, die wir zurzeit haben, ist eine unsichere Sache. Denn gerade der Vergleich mit Zahlen aus Deutschland und Oesterreich zeigt: Wenn diese Länder ähnliche Massnahmen treffen – sowohl Oesterreich als auch Deutschland haben neue Asylgesetze mit dem Ziel einer erneuten Beschleunigung der Verfahren erlassen –, sind Umlenkungen jederzeit wieder möglich; auch die internationale Lage im Osten Europas und in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion bleibt derart labil, dass wir keinerlei Sicherheit haben, dass sich die Lage nicht wieder ändern könnte.

Das ist denn auch der Grund, weshalb wir unsere Prognose für dieses Jahr noch vor den Sommerferien zuhanden der Kantone revidieren können, sind wir doch aufgrund der Zahlen des letzten Jahres von einer Prognose von 40 000 Asylgesuchen ausgegangen. Wir werden also noch vor den Sommerferien den Kantonen eine neue Prognose (30 000 Asylgesuche) bekanntgeben. Das wird auch zu einem beschränkten Abbau von Betreuerstellen und zu einem Abbau von unzweckmässigen Unterkünften in Kantonen und Gemeinden führen. Aber es ist unsere Aufgabe, im Asylbereich eine relativ hohe Bereitschaft aufrechtzuerhalten, denn – wie vor allem die Lage in den Nachbarländern zeigt – die Entwicklung kann sich sehr rasch wieder ändern.

In bezug auf das Rechtsproblem, das Herr Engler hier aufgeworfen hat – die sofortige Vollstreckbarkeit von Nichteintretensentscheiden –, sind wir mit Ihrer Kommission der Meinung, dass diese Frage nun wohl im Rahmen einer Beschwerde durch die unabhängige Schweizerische Asylrekurskommission endgültig zu entscheiden ist. Und je nach dem Entscheid dieser Kommission werden wir allenfalls eine Gesetzesrevision durchführen müssen, denn wir dürfen natürlich nicht auf dieses wichtige Mittel verzichten, das wir gegen das Untertauchen abgewiesener Asylbewerber geschaffen haben. Ich glaube, diesbezüglich besteht auch Einigkeit mit Ihrer Kommission.

Erlauben Sie mir sodann ein Wort zu den humanitären Bewilligungen. Auf der einen Seite wird uns vorgeworfen, wir seien zu grosszügig – auf jeden Fall habe ich das Votum von Herrn Ruf so verstanden –, auf der andern Seite wird kritisiert, wir seien zu engherzig bei der Erteilung von humanitären Bewilligungen. Ich glaube, schon das zeigt, dass wir eine gute Mitte gefunden haben. Dabei ist natürlich zu unterscheiden, Herr Ruf:

Wir haben in diesem Bereich eine Sonderaktion durchgeführt in bezug auf alle alten Fälle, also alle Gesuche, die vor dem 1. Januar 1987 eingereicht worden sind. Diese Aktion ist jetzt abgeschlossen. Jetzt gilt das neue Asylverfahren, der Artikel 17 Absatz 2. Und jetzt hält sich mein Amt und halten sich die Kantone an diese neue Rechtslage, wie wir sie im neuen dringlichen Asylverfahren festgeschrieben haben.

Im übrigen möchte ich Ihnen, Herr Ruf, doch zu bedenken geben: Dass es zu so vielen Härtefällen gekommen ist – also Fälle von Asylgesuchstellern, die weit über vier Jahre in unserem Land gelebt haben, ohne dass es zu einem Abschluss des Verfahrens gekommen ist, Asylgesuchsteller, die mit ihren Familien hier waren, die Kinder hatten, die voll integriert sind –, war nicht nur der Fehler des Bundesrates, sondern das war ebenso der Fehler des Parlamentes. Wir haben – das zeigt der Erfolg der Massnahmen, die wir im Jahre 1990 getroffen haben – wirklich jahrelang gesündigt, indem wir nicht den Mut hatten, die nötigen personellen Aufstockungen vorzunehmen, um rechtzeitig die Asylverfahren zu Ende zu führen, was auch eine humanitäre Wegweisungspraxis erfordert.

Im übrigen darf ich Ihnen gerade auch zu dieser Wegweisungspraxis folgendes sagen: Ich war jüngst im Kanton Zürich. Dort hat man mir gesagt, dass sich die Wegweisungen über den Flughafen Kloten im letzten Jahr mehr als verdoppelt haben. Das zeigt auch, dass jetzt die Wegweisungen – wenn wir Entscheide innerhalb von sechs Monaten treffen – natürlich auch politisch viel leichter vollziehbar sind, und Wegweisungen nach sechs Monaten sind auch viel menschlicher als Wegweisungen nach vier, fünf Jahren.

Schliesslich noch eine Antwort auf die Frage betreffend Jugoslawien, Frau Bühlmann: Wir befassen uns ständig intensiv mit diesem Problem. Wir sind aber nach Inspektionen in Jugoslawien – sowohl Herr Arbenz als auch Herr Weiersmüller waren in den letzten Monaten mehrmals selber in Jugoslawien –, in Übereinstimmung vor allem mit den Leuten in Kroatien, zum Schluss gekommen, dass eine Hilfe vor Ort, also eine Hilfe in Kroatien gegenüber den Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina, viel effizienter und humaner ist, als jetzt grosse Gruppen von Jugoslawen aus Bosnien-Herzegowina in unser Land zu nehmen. Die kroatischen Vertreter haben uns – und auch den andern Ländern – erklärt, dass sie bereit und fähig sind, diese Flüchtlinge in ihrem eigenen Land zu betreuen, wenn wir sie finanziell unterstützen. Und deshalb hat der Bund jüngst Hilfe in der Höhe von insgesamt 15 Millionen Franken zugunsten der Flüchtlinge in Jugoslawien geleistet.

Unsere Devise bleibt auch in diesem Gebiet: möglichst Hilfe vor Ort. Zurzeit prüfen wir einzig, ob es nicht angemessen wäre – aber auch das wollen wir natürlich in Übereinstimmung mit den Bedürfnissen der Jugoslawen bzw. Kroaten und Slowenen tun –, über die Sommermonate und für eine beschränkte Zeit Kinder aus Jugoslawien in unser Land aufzunehmen. Wahrscheinlich wird der Bundesrat hierüber noch vor den Sommerferien entscheiden können.

Schliesslich noch eine Antwort zu Fragen der Aktenbearbeitung. Herr Kommissionspräsident, ich gebe zu: Wir haben die Prioritäten im Rahmen der vielen Programme so gesetzt, dass dieser Punkt nicht in der ersten Priorität war. Aber ich kann Ihnen zusichern, dass wir auch dieses Problem noch in diesem Jahr – hoffentlich zu Ihrer Befriedigung – lösen werden.

Herr Ruf hat eine Frage betreffend die Tamilen gestellt. Wir bemühen uns seit Jahren um die Rückführung von Tamilen nach Sri Lanka. Vor allem Herr Arbenz hat sich auf diesem Gebiet persönlich ausserordentlich engagiert. Wir haben aber immer gesagt, eine Rückführung von Tamilen nach Sri Lanka sei nur im Rahmen einer koordinierten Aktion mit dem Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge möglich, an der sich auch andere westeuropäische Staaten beteiligen würden. Dagegen weisen wir bereits heute delinquente Tamilen, d. h. Kriminelle, zurück. Aber eine grosse Rückführungsaktion können wir erst realisieren, wenn sich die Situation in Sri Lanka so stabilisiert hat, dass eine grosse Rückführungsaktion unter der Leitung des Uno-Hochkommissariats möglich wird.

Die wirtschaftlichen Gründe, von denen Sie sprachen, Herr Ruf, haben vielleicht vor einigen Jahren eine gewisse Rolle gespielt. Ich habe Ihnen ja selbstkritisch gesagt: Bezüglich der

Realisierung des Arbeitsverbots haben wir früher Fehler gemacht. Heute kann man das nicht mehr sagen, heute hat das Dreipunkteprogramm – innert sechs Monaten ein Entscheid, bis dahin ein Arbeitsverbot, dann konsequente Wegweisung – Wirkungen gezeitigt.

**Ruf:** Sie haben auf einen wesentlichen Aspekt meiner Frage betreffend die Rückführung der Tamilen aus Sri Lanka nicht geantwortet, Herr Bundesrat Koller: Wie bringen Sie die Politik Indiens – Rückführung einer grossen Zahl von Tamilen aus Tamil Nadu nach Sri Lanka, und zwar mit dem Segen des Uno-Hochkommissariats für Flüchtlinge – mit Ihrer zögernden Haltung in Übereinstimmung? Und wann endlich wollen Sie zu konkreten Taten schreiten?

**Bundesrat Koller:** Es sind in einer ersten Aktion tatsächlich einige Tamilen aus Indien nach Sri Lanka zurückgeführt worden. Ich habe Ihnen gesagt, dass wir dabei mitmachen, sobald das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge aufgrund der Erfahrungen, die im Rahmen dieser Aktion gemacht worden sind, die Lage für stabil genug hält, dass auch eine grosse Aktion aus Westeuropa möglich wird. Wir haben uns in dieser Frage beim Uno-Hochkommissariat schon mehrmals engagiert. Aber leider haben wir mehrmals die Erfahrung gemacht, dass dann, wenn die Planung praktisch abgeschlossen war, der Bürgerkrieg in Sri Lanka neu aufgeflammt ist.

*Genehmigt – Approuvé*

*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates*

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse gemäss Seite 37–50 der Beilage zum Bericht  
*Proposition du Conseil fédéral*  
Classer les interventions parlementaires selon les pages 36–49 de l'annexe du rapport

*Angenommen – Adopté*

**Bundesbeschluss – Arrêté fédéral**

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

*Detailberatung – Discussion par articles*

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

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

103 Stimmen

Dagegen

9 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

## **Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1991**

### **Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1991**

|                     |  |
|---------------------|--|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1992   |
| Année               |  |
| Anno                |  |
| Band                | III  |
| Volume              |  |
| Volume              |  |
| Session             | Sommersession                                |
| Session             | Session d'été                                |
| Sessione            | Sessione estiva                              |
| Rat                 | Nationalrat                                  |
| Conseil             | Conseil national                             |
| Consiglio           | Consiglio nazionale                          |
| Sitzung             | 16   |
| Séance              |  |
| Seduta              |  |
| Geschäftsnummer     | 92.024                                       |
| Numéro d'objet      |  |
| Numero dell'oggetto |  |
| Datum               | 19.06.1992 - 08:00                           |
| Date                |  |
| Data                |  |
| Seite               | 1169-1179                                    |
| Page                |  |
| Pagina              |  |
| Ref. No             | 20 021 265                                   |

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.