

83.046

Asylgesetz. Änderung Loi sur l'asile. Modification

Botschaft und Gesetzentwurf vom 6. Juli 1983 (BBl III, 779)

Message et projet de loi du 6 juillet 1983 (FF III, 807)

Beschluss des Nationalrates vom 30. November 1983

Décision du Conseil national du 30 novembre 1983

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

M. **Reymond**, rapporteur: Notre pays a une longue tradition en matière d'asile. Depuis des siècles, les victimes de persécutions trouvent protection et refuge chez nous. Il ne s'agit pas seulement pour la Suisse d'une tradition se voulant généreuse, mais bien de l'expression d'une conception que nous avons de la liberté et de l'indépendance.

Il faut cependant préciser que, contrairement à ce que beaucoup de nos concitoyens croient, le droit d'asile n'est pas le droit de tous les étrangers persécutés de venir s'installer chez nous. C'est au contraire le droit, pour la Confédération, selon l'article 69^{ter} de la constitution, d'une part, de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers, d'autre part de refuser d'accorder l'asile.

Cela précisé, il peut paraître surprenant de réviser aujourd'hui déjà la loi sur l'asile du 5 octobre 1979, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1981. Cette dernière définit en effet très exactement, dans ses articles 1 à 9, les principes de notre politique d'asile et la notion même de réfugié. Ces derniers doivent être exposés, dans leur pays, à de sérieux préjudices en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques. Ces principes et ces définitions ne sont pas touchés par la modification législative faisant l'objet du message du 6 juillet 1983 qu'a examiné votre commission. Ce sont essentiellement les règles de procédure du chapitre 2 qui font l'objet des modifications proposées par le Conseil fédéral.

Pourquoi? Il faut rappeler que le problème des réfugiés est un phénomène mondial et que la Suisse le ressent d'une manière particulière à cause de la forte croissance des demandes déposées ces dernières années. De quelques centaines, durant les années 50 et 60, elles ont oscillé entre 800 et 1200 jusqu'en 1976. Depuis 1977, le taux d'augmentation varie chaque année entre 30 et 50 pour cent de sorte qu'en 1982, plus de 7000 étrangers ont demandé l'asile en Suisse.

Cette forte croissance entraîne des conséquences administratives: il faut plus de monde pour traiter les nombreux dossiers, d'autant plus que les procédures d'examen des requêtes sont devenues plus complexes. Alors qu'en 1970, 90 pour cent des demandeurs provenaient des pays de l'Est européen, en 1982 cette proportion est passée à 30 pour cent. La majorité provient maintenant des pays du tiers monde. La nature même des motifs des requérants s'est modifiée. Il est devenu difficile de faire d'emblée la distinction entre les réfugiés économiques et les autres. Un examen attentif de chaque cas est donc nécessaire et, comme déjà dit, le nombre des dossiers s'accroissant, l'encombrement administratif est à son comble. Il n'est pas rare qu'il faille attendre cinq à six ans pour qu'un demandeur connaisse son sort. A ce moment-là, il est pratiquement assimilé, de telle sorte qu'un renvoi éventuel est difficile.

L'afflux récent des requérants à l'asile a suscité des réactions de la part des gouvernements cantonaux qui sont au bout de leurs ressources d'accueil et d'hébergement. La situation est même si grave à Genève, ville qui se veut

pourtant ouverte au monde et à ses problèmes, que le gouvernement cantonal a par exemple parlé de: «situation explosive créée par l'accueil annuel de plus de 1000 réfugiés.»

Les considérations économiques et sociales actuelles, qu'il s'agisse des difficultés pour des Suisses de trouver un emploi ou un logement, ou des coûts occasionnés par les demandeurs d'asile en attente de leur sort (65 millions de francs au budget 1984) ou encore de l'insolence de certains d'entre eux dans leur manière de vivre, voire déjà d'atterrir (au sens propre) en Suisse, ces considérations économiques et sociales suscitent, dans l'ensemble de la population, des réactions dans lesquelles la xénophobie n'est bien évidemment pas absente; cela est inévitable et d'ailleurs compréhensible.

Il convient donc d'abord, c'est la première sollicitation du Conseil fédéral, de donner à l'Office fédéral de la police, les moyens humains de faire face à sa tâche du moment, en faisant une exception importante à la règle du blocage du personnel. Notre commission salue sur ce point l'esprit d'ouverture de la Commission des finances d'abord et de l'ensemble de ce conseil qui ont, lors de l'examen du budget durant la semaine passée, pratiquement donné suite à la requête du Conseil fédéral sur ce point-là.

Le deuxième train de mesures est d'ordre législatif. Il vise, comme déjà dit, à accélérer la procédure d'examen des demandes d'asile afin d'en réduire la durée. Quatre modifications de la loi en vigueur sont proposées. Premièrement on supprime la deuxième instance de recours, le Département fédéral de justice et police étant désigné comme l'unique instance de recours. Deuxièmement, on institue la possibilité de renoncer à entendre le requérant en personne lorsque la demande est manifestement infondée. Troisièmement, on prévoit la possibilité et non plus l'obligation de donner au requérant une autorisation de travail. Quatrièmement enfin, la compétence est donnée à l'Office fédéral compétent de coordonner le rejet d'une demande d'asile et le renvoi du requérant.

L'examen du projet en commission nous a révélé que les modifications législatives proposées vont de pair avec la demande de déblocage exceptionnel du personnel; les deux mesures sont donc liées. Une amélioration de la loi sans renfort de l'administration serait inopérante. Elle ne permettrait pas de rattraper l'important retard pris à la suite de l'accumulation des requêtes. De même, le déblocage des effectifs doit s'accompagner de la révision de la procédure légale afin de la rendre plus efficace et plus rapide. Le résultat souhaité étant d'offrir mieux, c'est-à-dire plus vite, l'asile à ceux qui sont persécutés dans leur pays, mais à eux seulement, afin qu'un climat de sérénité puisse être retrouvé sur l'ensemble du pays.

C'est donc à l'unanimité que notre commission a décidé d'entrer en matière. Notre débat nous a cependant révélé que si la vocation d'accueil de notre pays en matière d'asile n'est pas remise en cause, ni par le gouvernement ni par nous-mêmes, force nous est de constater d'une part qu'il n'est plus du tout sûr qu'elle soit partagée par la majorité de notre peuple, d'autre part qu'elle cadre mal avec notre politique restrictive en matière de main-d'œuvre étrangère. Cette dernière empêche souvent des entreprises de recourir à des spécialistes étrangers qui par leur présence assureraient du travail à d'autres. Pendant ce temps, l'afflux de réfugiés crée des tensions aussi bien dans les milieux patronaux que salariés d'ailleurs.

C'est pourquoi les modifications législatives proposées devraient avoir pour conséquence, en accélérant la procédure, de diminuer le nombre des réfugiés et cela de deux manières:

Premièrement en supprimant les filières qui, de notre pays à l'étranger, informent les candidats à l'asile que même s'ils ne sont pas persécutés chez eux pour leurs idées, ils peuvent passer cinq ou six ans en Suisse avant que leur cas ne soit traité, ce qui n'est pas désagréable.

Deuxièmement, en permettant plus facilement le renvoi des faux réfugiés ou réfugiés économiques, qu'il est difficile de

reconduire à nos frontières, lorsqu'on a mis tant de temps à répondre à leur demande.

La porte est donc étroite qui permettra de renverser la tendance à l'augmentation du nombre des réfugiés. Nous devons nous souvenir que le nombre des requêtes d'asile, comparé au chiffre de la population, était de 1,1 pour mille en Suisse en 1982, contre seulement 0,8 pour mille en Autriche, 0,3 en Belgique, 0,02 au Danemark, 0,4 en France, 0,6 en Allemagne fédérale, 0,04 en Italie, 0,08 au Pays-Bas, et 0,02 en Norvège. Il ne fait aucun doute qu'il y a chez tous les peuples une capacité limite d'assimilation des étrangers, plus encore des réfugiés que de la main-d'œuvre importée. La Suisse ne peut échapper à ce phénomène qui appartient à la fibre profonde et sensible d'un peuple qui veut conserver son authenticité. Or, l'audition de M. Guy Fontanet, conseiller d'Etat genevois, nous a démontré qu'aujourd'hui, en certains endroits, la cote d'alerte est atteinte.

Si la commission est unanimement entrée en matière, c'est parce que les mesures proposées par le Conseil fédéral ne compromettent pas les principes fondamentaux de la politique suisse en matière d'asile. Force nous est pourtant de constater d'ores et déjà que si ces mesures devaient se révéler insuffisantes – ce que je crains personnellement – c'est à cette politique de large ouverture qu'il faudrait alors s'attaquer, en instituant soit un contingent annuel, soit des visas d'entrée.

En terminant, je tiens à remercier M. Friedrich, conseiller fédéral, ainsi que ses collaborateurs de l'Office fédéral de la police, pour la compétence démontrée lors du débat en séance de commission, en particulier dans les réponses à nos nombreuses questions. J'ajouterai que c'est à l'unanimité également que la commission vous demande d'une part de classer le postulat n° 82.480 de M. Cavadini, conseiller national, et d'autre part de prendre connaissance et de classer deux pétitions, l'une de l'Action nationale datée du 6 juin 1983, l'autre du Comité suisse pour la défense du droit d'asile, datée du 2 juin 1983. Les deux textes de ces pétitions vous sont connus. Leurs teneurs, extrêmement divergentes et opposées, n'appellent pas de remarques complémentaires de la part du président de votre commission.

Enfin, je vous signale qu'au cours du vote final, c'est à l'unanimité que votre commission s'est prononcée en faveur du projet de modification de la loi sur l'asile et je vous recommande de suivre votre commission en commençant par entrer en matière.

M. Dreyer: Il n'est pas inutile de répéter les propos de notre rapporteur: il faut procéder à la révision de la loi sur l'asile, pourtant récente, car la situation à laquelle nous sommes confrontés aujourd'hui n'est pas du tout la même que celle de 1979, lorsque nous avons adopté cette loi. L'évolution de la situation a été telle qu'aujourd'hui, la révision s'avère inévitable.

Il faut bien admettre que depuis deux ans en particulier, la situation a évolué de telle façon que l'on peut affirmer maintenant que tout s'est assez mal passé. En effet, ces dernières années ont connu un afflux de requérants à l'asile tel qu'il a provoqué dans certaines régions une véritable panique. Les services fédéraux, soumis au système du blocage du personnel, ont été submergés; on peut dire ici que c'est un des rares exemples où le blocage des effectifs a été appliqué à très mauvais escient. Au lieu de prendre leur décision dans les trois mois, voire dans les six mois, les services fédéraux compétents ont beaucoup tardé et l'on admet aujourd'hui – je vous renvoie au message – que des requérants d'asile doivent rester dans une situation provisoire pendant trois, quatre et peut-être même cinq ans. Ces délais sont insupportables. En outre, comme vient de le faire observer le rapporteur, la répartition de ces requérants d'asile dans le pays est très inégale. C'est ainsi que certains cantons où se concentrent les requérants – Genève, Fribourg et, dans une moindre mesure, Vaud – ont dû faire face en catastrophe aux besoins en logements, en nourriture, en argent de poche. En un mot, ils doivent pourvoir d'urgence à l'entretien de ces requérants, en attente d'une décision et

cela sans avoir la possibilité de préparer leur intégration, puisque ce ne sont que des candidats à l'asile, ce ne sont pas encore des réfugiés, et qu'ils n'ont qu'un statut tout à fait provisoire. La population de ces cantons a vu ces requérants d'asile logés dans des hôtels, dans des homes; on les a vus dans des cafés, dans des restaurants, sur les terrasses des cafés cet été et cet automne dans les rues.

Cette situation s'est traduite par des réactions bien compréhensibles. Le phénomène avait pris une telle ampleur que lorsqu'on rencontrait dans la rue ou sur une terrasse de café des individus qui n'avaient pas notre couleur de peau ou dont la chevelure indiquait l'origine, on les assimilait automatiquement à des candidats à l'asile ou à des réfugiés, alors qu'ils n'étaient souvent peut-être que des étudiants ou de simples touristes. On voyait donc des réfugiés partout. Cet état de fait provoque un certain malaise, qui lui-même engendre une position de refus pouvant devenir profond, et qui est suscité par la présence de l'«autre». C'est là l'origine de la xénophobie pour ne pas dire du racisme. L'autre est considéré comme un être un peu différent dont la présence devient encombrante; avec le nombre, elle ne devient pas seulement encombrante, elle devient suspecte et c'est ce qui est grave aux yeux de notre population. Il faut incontestablement prendre des mesures parce que ce climat extrêmement désagréable débouche sur une certaine peur qui doit être prise au sérieux, c'est la peur de l'inconnu, de l'étranger, dont la différence se manifeste par des signes extérieurs mais c'est aussi la peur de la concurrence sur le marché du logement et sur celui de l'emploi.

Ces candidats à l'asile ont de leur côté l'impression d'être rejetés. Ils sont arrivés dans l'espoir d'être accueillis par un pays qu'on leur a décrit comme étant hospitalier, riche, généreux, confortable et les plus sincères d'entre eux, les véritables réfugiés, ont une impression épouvantable de la Suisse, pays d'asile.

M. le rapporteur a fait allusion aux filières qui ont abouti à l'accroissement considérable des demandes. Il est vrai qu'elles existent ces filières et j'en ai eu, personnellement, l'aveu par l'un de ces candidats à l'asile. Quand on arrive du Zaïre à Genève, qu'on est si bien reçu et si bien logé, on écrit tout naturellement aux amis qui sont restés au pays; on leur décrit ce véritable pays de cocagne et on les invite à y venir, avec ou sans l'aide d'un ecclésiastique qui se trouve là-bas ou qui se trouve dans notre pays. Il me paraît indispensable que l'on dénonce les intermédiaires qui, par leur complicité, ont contribué à créer le malaise qui nous frappe.

Il y a donc des blessures à panser des deux côtés. Les propositions contenues dans le projet de loi qui nous est soumis ne seront pas suffisantes; des mesures urgentes doivent être entreprises pour réduire sensiblement le nombre des cas en suspens et pour inviter les cantons à accepter une meilleure répartition des effectifs. Il faut le répéter, certains cantons sont arrivés au bout de leur capacité d'hébergement, non seulement sur le plan psychologique mais aussi sur le plan matériel; Genève, Vaud et Fribourg en particulier, sont dans cette situation tragique. J'aimerais que le Conseil fédéral tienne compte des requêtes pressantes adressées par ces gouvernements et tout récemment par le gouvernement fribourgeois pour attirer l'attention de notre haute autorité sur cette situation qui devient intenable.

Si nous prenons ces mesures dans l'esprit qui a présidé à l'élaboration de la loi en 1979, dans l'esprit qui a toujours marqué la Suisse qui se veut un pays d'asile, nous pourrions appliquer pour les véritables réfugiés une politique dont nous n'aurons pas à rougir. Actuellement, la situation nous conduit à une issue qui peut être extrêmement grave. Les signes en sont d'ailleurs apparus dans les résultats de la votation du 4 décembre. Ce phénomène doit nous inquiéter et sans vouloir prêter la main aux nationalistes, nous devons être conscients d'un phénomène auquel il faut porter remède.

Je vous invite dès lors, avec la majorité de la commission, à entrer en matière.

Miville: Wir befinden uns mit dieser Gesetzesrevision einmal mehr in einem Spannungsverhältnis, in einer Konfrontation zwischen an sich berechtigten und einleuchtenden Ansprüchen: auf der einen Seite unsere liberale Asylpolitik, auf der anderen Seite das Bestreben, einer Flut administrativ Herr zu werden.

Gestatten Sie mir zu diesem ganzen Problem einige persönliche und grundsätzliche Bemerkungen. Persönlich: Ich würde meine eigene Herkunft verleugnen, wenn ich nicht Anhänger einer möglichst grosszügigen Asylpolitik wäre. Wie andere Basler Familien mit französischem Namen, so sind auch meine Vorfahren zu Beginn des 17. Jahrhunderts als Hugenotten oder, wie man damals sagte, als Refugianten – was nichts anderes heisst als Flüchtlinge –, zum grossen Teil als arme, mittellose Flüchtlinge in dieses Land und nach Basel gekommen, und sie waren froh, hier Aufnahme und Hilfe zu finden. Wir haben das in unseren Familien nicht vergessen. Wir sind noch heute dafür dankbar und haben eine entsprechende Einstellung zur Asylpolitik.

Nun das Grundsätzliche: Worin liegen Sinn und «raison d'être» des Kleinstaates Schweiz? Nicht in einer Überbetonung des Nationalen. Wir repräsentieren ja vier Sprachen und Kulturen, wenn es nicht noch mehr sind. Sinn und «raison d'être» liegen auch nicht in der Gewalt eines überlegenen militärischen Potentials, sondern in der staatlichen Verkörperung ganz bestimmter, ich möchte sagen, moralischer Prinzipien: Demokratie, Liberalität, Menschenrecht und Menschenwürde, Neutralität in ihrer modernen Ausformung als Solidarität und Disponibilität, Rotes Kreuz, also Humanität, Hilfe und Zuflucht für Verfolgte. Ich sage also – entschuldigen Sie mir den hohen Anspruch –, dass echte Schweizer Politik mit Moral zu tun hat. Dieses Prinzip muss sich gerade dann bewähren, wenn es schwierig wird, ihm gerecht zu werden.

Immanuel Kant hat vor bald 200 Jahren, 1795, in seiner Schrift «Zum ewigen Frieden» folgendes gesagt (entschuldigen Sie die etwas barocke Sprache jener Zeit): «Die wahre Politik kann keinen Schritt tun, ohne vorher der Moral gehuldt zu haben. Und obzwar Politik für sich selbst eine schwere Kunst ist, so ist doch die Vereinigung derselben mit der Moral gar keine Kunst. Denn diese haut den Knoten entzwei, den jene nicht aufzulösen vermag, sobald beide einander widerstreiten. Das Recht der Menschen muss heilig gehalten werden, der herrschenden Gewalt mag es auch noch so grosse Aufopferung kosten.» Die Worte «der herrschenden Gewalt» müssten wir hier einfach ersetzen durch «Behörden und Verwaltung».

Soviel grundsätzlich und persönlich zu dieser Asylpolitik. Ich sage Asylpolitik und nicht Asylrecht. Ich weiss, dass das Asylrecht seinem Namen zum Trotz kein Individualrecht ist. Es bedeutet nicht, dass der einzelne Flüchtling Anspruch auf Aufnahme in unserem Land hätte. Vielmehr besagt es, die Schweiz entscheide frei und unbeeinflusst von anderen darüber, wem sie Obdach bieten wolle. Seit Jahrhunderten gewährt sie indessen immer wieder Personen Zuflucht, welche ihre Heimat aus politischen und konfessionellen Gründen verlassen haben. Und hier und da, und ganz ausgesprochen während des Zweiten Weltkrieges, hätte wohl noch mehr zugunsten der Verfolgten geschehen können und geschehen müssen.

Nun haben wir uns mit dieser Problematik wieder auseinandersetzen, weil wir heute pro Jahr siebenmal mehr Asylbewerber haben als noch vor ein paar Jahren. Warum? Das ist einerseits ein Symptom einer globalen Entwicklung in Richtung Armut und materiell bedingter Verzweiflung; andererseits ist es vor allem eine Folge des Überhandnehmens grausamer Diktaturen verschiedenster politischer Färbung auf dieser Welt. Es ist ja so, dass viele Flüchtlinge nur deshalb nicht in ihre Heimat zurückkehren können, weil schon allein das Verlassen des Landes ein Verbrechen darstellt. Man hat als Schweizer Demokrat Mühe, sich so etwas vorzustellen. Stichwort «Republikflucht» (DDR).

Andererseits frage ich mich manchmal tatsächlich, ob heute nicht so etwas eingesetzt hat – und das wäre schon ein bedrohlicher Aspekt, das gebe ich zu – wie eine neue

«Völkerwanderung»; nicht indem, wie nach dem Zusammenbruch des Römerreiches, sich ganze Völker aufmachen, um *manu militari* neue Gebiete zu erobern, sondern indem sich einfach Teile von Bevölkerungen langsam in Bewegung setzen, auf die verschiedenste Art und Weise, hin zu mehr Freiheit und zu mehr wirtschaftlichem Wohlergehen. Und hier beginnen ja für uns auch die Probleme der Unterscheidung zwischen – wie man sagt – echten und unechten Flüchtlingen, obwohl wahrscheinlich beide Motive, die politische Verfolgung und das wirtschaftliche Elend, in vielen Fällen in einer Person vereinigt sind.

Das Problem, wird uns gesagt, ist nicht nur die Fülle der Gesuche und der administrative Rückstau in der Erledigung. Wir haben gehört, dass jetzt für die mit der Sache befassten Ämter für drei Jahre Arbeit vorhanden wäre, dass für drei Jahre Arbeit auf den Pulten, in den Schubladen und auf den Regalen liegen würde, wenn es im bisherigen Stil weiterginge.

Das Problem ist auch, dass wir es mit ganz anderen Leuten aus entfernten Ländern, Kontinenten und Kulturen zu tun haben. Hier muss ich Ihnen sagen: Dieses Problem hatten wir unter etwas anderem Vorzeichen natürlich auch in den dreissiger und den beginnenden vierziger Jahren. Auch damals kamen auf einmal in hellen Scharen nicht politisch oder konfessionell Verfolgte, sondern rassisch Verfolgte. Das hat, wie ich mich noch wohl zu erinnern vermag, zu ganz ähnlichen Reaktionen im Volke gerufen, wie wir sie heute beobachten müssen.

Ich möchte Sie aber auch an etwas anderes erinnern: In jener Situation war es in der Schweiz nicht der Bundesrat, es war nicht das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, und es war schon gar nicht die Fremdenpolizei, welche die Grundsätze des Asylrechtes hochhielten und verteidigten, einer auch damals fremdenfeindlichen Stimmung gegenüber, sondern es war das Parlament, es waren die eidgenössischen Räte, welche sich (zugegebenermassen nicht sehr erfolgreich) gegen die kühle Staatsraison, gegen die restriktive Praxis der zuständigen Ämter wehrten. Darüber ist Interessantes zu lesen in Bonjours «Geschichte der Neutralität», Band VI, erstes Kapitel.

Es muss uns zu denken geben, woher der Widerstand gegen die Gesetzesrevision kommt, mit der wir uns heute zu befassen haben. Es ist der Widerstand der repräsentativen Hilfswerke, die mit der Flüchtlingsfrage konkret und praktisch zu tun haben, es ist der Widerstand der Bischofskonferenz (was einem erheblichen Teil dieses Rates doch wirklich Eindruck machen muss, wie ich annehme); es sind in diesem Zusammenhang die Ausführungen zu beachten, die Frau Blunschy im Nationalrat gemacht hat, immerhin Präsidentin der Caritas. Widerstand gegen was? Widerstand gegen die gesamte Tendenz dieser Revision, der Lage Herr zu werden mit – alles in allem zusammengenommen – administrativen Kurzschlüssen auf Kosten – wie ich es empfinde – der Rechte der Verfolgten; Aktenverfahren statt persönliche Befragung und rechtliches Gehör, das unter Umständen Klarheit schaffen könnte darüber, ob ein Gesuch begründet oder unbegründet, offensichtlich unbegründet ist. Mit solchen Mitteln versucht man nun die Problematik zu lösen und legt zu wenig Wert auf die Personalaufstockung, welche zur sorgfältigen Gesuchserledigung eine Voraussetzung darstellen würde.

Es ist jetzt im Gesetz von offensichtlich unbegründeten Gesuchen die Rede – mit harten Wirkungen, wenn dieser Tatbestand zutrifft. Frau Blunschy wollte als Garantie gegen die willkürliche Auslegung dieses Begriffes (unter Umständen unter zeitlichem Druck) die Kriterien im Gesetz verankert haben, und Bundesrat Friedrich war nicht abgeneigt, das auch ins Gesetz zu übernehmen, d. h. sichtbare Leitplanken für die Auslegung dieses – wie mir scheint – nicht ungefährlichen Kriteriums im Gesetz zu verankern.

Der Nationalrat schlägt uns nun vor (und unsere Kommission tut es auch), die Frage in der Verordnung zu regeln. Ich gebe zu, dass mich das in keiner Weise befriedigt, auch wenn gesagt wird, die Verordnung habe die Kriterien abschliessend zu regeln. Deswegen ist und bleibt es eben

doch eine Verordnung, die jederzeit abgeändert werden kann, ohne Zutun des Parlamentes. Ich glaube also, dass diese Verordnung auf einem gefährlichen Gebiet einen zu breiten Spielraum einräumt.

Die ganze Gesetzesrevision – lassen Sie mich diese Bedenken hier offen äussern – verfolgt einen nicht ungefährlichen Weg administrativer Eingleisigkeit und summarischer Praxis; das dann sozusagen noch in eigener Regie eines Departementes als letzter Instanz. Dafür, und für sich allein gesehen, habe ich noch ein gewisses Verständnis, weil ich als Beamter weiss, wie eine Exekutive handelt und handeln muss, wenn sie überschwermt wird von Rekursen, wenn es – wie man uns vorgerechnet hat – 50 Entscheide pro Bundesratssitzung erfordern müsste. Dann wird ja das Ganze zur Farce, dann bleibt der Regierung nichts anderes mehr übrig, als eben auf die Empfehlung der unteren Instanz abzustellen.

Immerhin ist dem Nationalrat Kenntnis gegeben worden von einem Telex des UNO-Hochkommissariates für Flüchtlingswesen, in dem auch diese weltpolitische Instanz ihre Besorgnis über unsere Gesetzesrevision ausgedrückt hat. Ich anerkenne die Berechtigung des Verlangens nach einer rascheren Abwicklung der Gesuchsbearbeitung, vor allem, damit es nicht zu Wegweisungen von Flüchtlingen nach jahrelanger Bearbeitung ihres Begehrens kommt. Aber es ist auf die Qualität des Verfahrens ebenso Rücksicht zu nehmen wie auf die Raschheit der Abwicklung. Ich frage mich: Warum findet denn eigentlich der Bund nicht Mittel und Wege zu einer besseren Verteilung der Flüchtlinge auf die Kantone? Hier, in dieser Massierung, zum Beispiel im Kanton Genf, finden sich ja die Gründe für die in Wahlen und Abstimmungen sichtbare Fremdenfeindlichkeit, die sich an bestimmten Orten unseres Landes nun ausbreitet, vor allem, wenn die Flüchtlinge, wie man das dann *prima vista* empfindet, mangels anderer Unterbringungsmöglichkeiten auch noch in Hotels sitzen und nichts arbeiten – was auch für sie moralisch gefährlich ist. Daher mein Bedenken zu Artikel 21, den ich ja in der Kommission bekämpft habe.

Ich werde in der Detailberatung keine Anträge mehr stellen. Nachdem sie im Nationalrat abgelehnt worden sind, räume ich ihnen hier in diesem Rate schon gar keine Chance mehr ein. Es geht mir auch nicht um die einzelne Bestimmung, es geht mir um die Gesamtheit dieser Revision, um die ganze Tendenz, die, zusammengenommen, hinter all den Änderungsanträgen steht. Es bleibt eigentlich nur noch die Hoffnung darauf, dass dieses Gesetz einen Geist ausströmt – Herr Bundesrat Friedrich hat uns versichert, dass der materielle Gehalt dieses Gesetzes keine Änderung erfahre –, der schwer zu unterdrücken sein wird und von dem man annehmen darf, dass er doch einigermaßen auch den Geist derjenigen bestimmt, die damit zu tun haben werden.

Lassen Sie mich schliessen mit einem Zitat aus dem Bericht des Bundesrates vom 1. Februar 1957 über die Asylpolitik, der einen Zusammenhang hatte mit jenem anderen Bericht von Prof. Ludwig, Basel, über die Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg. Der Bundesrat wollte damals – 1975 – keine Zweifel darüber offen lassen, dass er abrücke von der verhängnisvollen Devise vom vollen Schiff: «Das schweizerische Asylrecht ist nicht bloss Tradition, sondern staatspolitische Maxime. Es ist ein Ausdruck der schweizerischen Auffassung von Freiheit und Unabhängigkeit. Die militärische Landesverteidigung hat nicht nur den Staat in seinem Territorium, sondern in seiner Gesamtheit, d. h. auch in den seiner Staatsordnung zugrunde liegenden Prinzipien zu schützen. Zu diesen Prinzipien gehört der Grundsatz, dass verfolgten Menschen in der Schweiz Asyl gewährt werden soll.»

In diesem Sinne und mit allen Bedenken, die ich geäussert habe, werde ich für Eintreten stimmen.

Knüsel: Wir debattieren heute über Menschen in der Not und beschliessen ebenfalls heute über ein nach meinem Dafürhalten sehr ernstes Problem. Ich muss offen gestehen, dass mich noch selten eine Kommissionssitzung innerlich

derart bewegt hat, wie das in dieser vorbereitenden Kommission der Fall war. Es mag wohl das Schlimmste und das Erniedrigendste sein, wenn ein Mensch in einem Gesellschaftssystem gleich welcher Schattierung verfolgt und damit zum echten politischen Flüchtling wird. Unser Land hat bis heute immer eine offene und humane Asylpolitik beachtet. Wer Schutz sucht, soll ihn auch finden. Es gilt aber heute mehr denn je, die Begriffe sauber auseinanderzuhalten. Nicht jeder Asylsuchende ist ein Flüchtling, auch wenn er sich als solcher präsentiert. Ein Flüchtling ist ein Mitmensch, dem aus politischen oder rassistischen Gründen nach dem Leben getrachtet wird, in Diktaturen oder Militärregimes gleich welcher Couleur. Diese gut verständliche Definition des Flüchtlings fand ich dieser Tage in einer Kolumne des «Bund». Der Einbau von Sicherungen durch den Bundesrat begründet demnach noch lange keine neue Flüchtlingspolitik.

In der Kommission sind Bedenken geäussert worden, dass es eine gefährliche Sache sein könnte, nun schon nach kurzer Zeit ein neugeschaffenes Gesetz zu revidieren. Damals hat man aber nicht ahnen können, dass die Zahl der Asylsuchenden in wenigen Jahren auf 6000 bis 8000 pro Jahr anwachsen werde. Es sind doch einfach unhaltbare Zustände, wenn Asylsuchende Verfahren wählen können, bis zu deren endgültiger Entscheidung vier bis sechs Jahre verstreichen. Eine Anpassung des Gesetzes ist nach meinem Erachten eine humane Pflicht. Der Schwerpunkt der Revision liegt bei der Beschleunigung des Verfahrens. Die Frage ist, ob Willkür mit hineinspielen könne. Bis heute hatte der Asylsuchende die Möglichkeit, bei zwei Instanzen Beschwerde führen zu können, nämlich beim Justiz- und Polizeidepartement und nachfolgend beim Gesamtbundesrat. In der Kommission wurde uns eröffnet, dass 70 Prozent aller Gesuche als Beschwerden bis zum Bundesrat weitergezogen, aber keine gutgeheissen würden.

Herr Kollega Miville, ich bin mit Ihnen dieses Mal voll einverstanden. Sie haben in der Kommission das Problem der Abwägung von zwei wichtigen Rechtsgütern aufgegriffen. Das hat mich beeindruckt. Aber ich vermag nicht zu glauben, dass der Bundesrat als Kollegialbehörde in der Lage ist, neben allen anderen Geschäften pro Sitzung 80 und mehr solcher Beschwerden individuell zu überprüfen. Dazu ist er zeitlich nicht in der Lage. Die Beschwerden werden nicht einmal angeschaut. Das ist gar nicht möglich.

Dafür erwächst bei diesem Prozedere ein unverantwortlich hoher administrativer Aufwand und Zeitverlust. Hinzu kommt, dass die unerträglich langen Wartezeiten von bis zu sechs Jahren nicht zu verantworten sind. Für die Asylsuchenden wirkt sich diese jahrelange Ungewissheit zermürbend und belastend aus. Das ist nach meinem Empfinden eines humanen Rechtsstaates unwürdig und leistet organisierten Schleppern und Vermittlern erst noch Vorschub. Beim Abwägen der beiden von Herrn Kollega Miville erwähnten Rechtsgüter, den Rechten des Flüchtlings und des Asyllandes, ist eine Beschleunigung des Verfahrens nicht zuletzt aus humanitären Überlegungen dringend. Wir laufen Gefahr, Tausende von Asylsuchende auf unbestimmte Zeit und in Ungewissheit warten zu lassen, bis zur psychischen Zermürbung. Diese unerfreuliche Lage schafft ein gefährliches, aber nicht notwendiges Treibhausklima und eine neue Fremdenfeindlichkeit. Dazu kommen Spannungen zwischen den Regionen und Gemeinden. Mit der Zeit verlieren aber auch die Gesuchsteller den Kontakt zu ihrer eigenen Heimat.

Es gilt, eine gewisse Reizschwelle, die in der Bevölkerung besteht, nicht zu überschreiten. Gerade diese Reizschwelle scheint heute erreicht zu sein; das ist keine ungefährliche Entwicklung. Die Zahl der unechten Bewerber ist in den letzten Jahren beängstigend angestiegen. Die Verwaltung ist hoffnungslos überlastet, und wir erleben eine wieder aufwachende, wenn auch sehr differenzierte Xenophobie. Es ist noch nicht zu spät, aber spät genug, um zu handeln. Ich stimme der Vorlage zu. Sie bietet Gewähr für geordnete Verhältnisse und zwar ohne Änderung unserer bisherigen, offenen und humanen Asylpolitik.

Muheim: Ich bin für Eintreten, glaube aber, dass einige rechtliche Überlegungen durchaus am Platz sind. Ich gehe aus von der unbestrittenen Annahme, dass das Asylrecht keinen subjektiven Anspruch des Asylbewerbers beinhaltet. Es kann also nicht darum gehen – und es ging bei der Beratung des Asylgesetzes vor einigen Jahren nie darum –, dem Asylbewerber einen persönlichen Rechtsanspruch auf Aufnahme in der Schweiz zu verschaffen. Prof. Werner Kägi hielt in einem Gutachten, das er seinerzeit zu erstatten hatte, sogar fest, dass die heutige Verfassung ein solches subjektives Recht gar nicht zulassen würde. Er meinte, dass man vorerst die Verfassung revidieren müsse, wenn man einen solchen Schritt tun wollte.

Inzwischen sind in der nationalrätlichen Kommission Behauptungen aufgestellt worden, wonach das Asylrecht ein «Quasi-Recht» beinhaltet, also etwas zwischen einem formellen Rechtsanspruch und dem, was es heute tatsächlich ist, einem politischen Akt. Unsere Kommission hat deutlich gemacht, dass dem nicht so sein kann. Auch ein Quasi-Rechtsanspruch kann nicht in Frage stehen. Für einen solchen – er wäre übrigens in seinem Begriff unklar und irreführend – hätten wir keine genügende Verfassungsgrundlage.

Die Handhabung der Asylpraxis, bedenkt eine politische Bewertung jedes einzelnen Falles. Das läuft darauf hinaus, dass jene, die das Gesetz anwenden müssen, freies Ermessen handhaben; freies Ermessen ist aber, nach allgemeiner staatsrechtlicher Betrachtung, pflichtgemässes Ermessen. Das ist also nicht Willkür; es setzt die Verpflichtung der verantwortlichen Beamten oder im Beschwerdeverfahren des Departementes voraus, die vorhandenen Gesuche nach gleichen Kriterien zu beurteilen. Das Gesetz beinhaltet Verfahrensregeln, die dem Asylbewerber Rechte für ganz bestimmte Verfahrensschritte geben. Dort also sind Rechte normiert, wie zum Beispiel das Recht auf persönliche Anhörung und Einvernahme, das Recht auf Zuzug eines Dolmetschers, das Recht auf Weiterzug usw. Diese verfahrensrechtlichen Elemente sind es, welche den Hauptinhalt des Asylgesetzes darstellen und heute in einigen Punkten einer Änderung bedürfen. Hierin liegt die von uns gewollte und erneut anzufordere Menschlichkeit, nämlich dass, wer in die Schweiz kommt, den Rechtsanspruch hat, in ganz bestimmten Schritten sein Anliegen vorzutragen und einen Entscheid entgegenzunehmen. Der Entscheid selbst aber ist und bleibt ein politischer Entscheid und keinesfalls eine Rechtsstreitentscheidung.

Im Lichte dieser Ausführungen spielen die echten Asylbewerber für uns alle keine Problemrolle. Herr Kollega Miville hat zutreffend unsere Sympathie für diese Menschen formuliert. Er hat unsere Asylpraxis und unsere Tradition angerufen. Er und wir alle sagen: Wir wollen diese Praxis auch als Aufgabe der heutigen Zeit betrachten und die Menschlichkeit an allen echten Asylbewerbern «handhaben».

Es wäre aber an der Realität vorbeigesehen, wenn wir nicht auch von den unechten Asylbewerbern sprechen würden. Das mag da und dort unangenehm erscheinen. Aber es ist eine feste Tatsache, dass Dutzende von Asylbewerbern über die Grenze geschleppt werden, und dass oft gegen Geldbezahlung Ausländer aus fernsten Ländern auf den verschlungensten Wegen – ab und zu auch per Flugzeug – in die Schweiz gebracht werden. Es gibt eine ganze Reihe von Ausländern, die einfach in ein schöneres Land – die Schweiz – kommen wollen. Diese unechten Asylbewerber sind es, die uns die innenpolitischen Probleme schaffen. Und ich meine, in gleichem Masse, wie die echten Asylbewerber unser Mitgefühl verdienen, sind die unechten ohne Gefühlsduselei und ohne falsches Pathos aus unserem Lande auszuweisen. Wir haben für diese strikte Linie einzutreten. In diesem Sinne wird der Bundesrat dringend gebeten, die Asylpraxis zu handhaben.

Ein Letztes: Asylpolitik ist nicht eine Frage der Gesetzgebung allein; sie ist auch keine Angelegenheit der geschichtlichen Betrachtung allein. Asylpolitik muss in einer Demokratie tagtäglich vom Volk «getragen» sein. Die Legitimation oder die Akzeptanz dieser Politik bei unseren Mitbürgern

und Mitbürgerinnen ist das zentrale Anliegen. Ich beurteile die Situation heute als äusserst gefährlich, wenn da und dort nicht sogar als dramatisch, weil die Asylpolitik von vielen Mitbürgern nicht mitgetragen wird.

Was heisst das für den Politiker? Er hat auf der einen Seite für die strikte Handhabung jener Politik besorgt zu sein; welche echte Bewerber von unechten scharf zu trennen weiss. Wir haben uns anzustrengen, bei unseren Bürgern Sinn und Verständnis für eine gute Aussenpolitik zu schaffen. Das gilt aber nicht nur für den Politiker. Das gilt auch für alle Verbände, Organisationen und Hilfsinstitutionen, die mit der Asylpolitik an der Front zu tun haben. Es genügt nicht, dass sie zu den Flüchtlingen Sorge tragen und um sie besorgt sind. Diese Organisationen sollen auch bei den Mitbürgern im Sinne ihrer Tätigkeit eintreten und sie ihnen verständlich machen.

Zum Schluss: Asylpolitik braucht auch in den heutigen Tagen ein gutes Augenmass. Ich hoffe nicht, dass wir das Augenmass verlieren und eine Konfrontation in unserer Volksgemeinschaft heraufbewirken.

Ich bin für Eintreten und für Annahme der Vorlage.

Hefti: Ich möchte mich den Ausführungen meines Vorredners anschliessen. Ich frage mich, ob die Vorlage des Bundesrates genügt. Über unsere Asylpolitik besteht heute ein weitverbreitetes Missbehagen. Die Missbräuche und Übertreibungen lassen sich nicht wegdiskutieren. Ich schliesse mich insbesondere der Bemerkung meines Vorredners an, dass kein Rechtsanspruch des Flüchtlings auf Aufnahme in der Schweiz besteht.

Ich glaube, der Bundesrat muss sich dieser Überlegungen bei der Auslegung des Gesetzes wieder mehr bewusst werden, wenn es nicht eines Tages zu übertriebenen Reaktionen kommen soll. Herr Kollega Miville hat vom Beginn fast einer neuen «Völkerwanderung» gesprochen. Es scheint mir auch, dass gewisse Ansätze in dieser Richtung bestehen und dass diese nicht zu unterstützen sind.

Es gibt heute verschiedene Flüchtlinge – Herr Muheim hat es angetönt –, die in die Schweiz kommen, weil sie es hier angenehmer finden. Es wäre aber besser, sie würden in ihrem eigenen Land an dessen Aufbau arbeiten und darauf achten, dass dort normale politische Verhältnisse herrschen.

Mme Bauer: Tous les observateurs l'ont souligné, Genève dans une proportion plus forte que tout autre canton a refusé avant-hier la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la seconde génération ainsi que des réfugiés et des apatrides. Comment expliquer que cette ville, cité du refuge, à la vocation internationale séculaire, siège de la Croix-Rouge et de l'ONU, traditionnellement ouverte sur le monde, accueillante, généreuse prête ainsi l'oreille aux sirènes xénophobes de l'Action nationale et de Vigilance? Quels sont les facteurs responsables d'un tel retournement? Ils sont de plusieurs ordres et nous saisissons l'occasion de ce débat consacré à la loi de révision sur l'asile pour attirer l'attention du Conseil fédéral sur une situation qui, à Genève, se dégrade rapidement.

Déjà les résultats de plusieurs votes effectués au cours des dernières années ont témoigné de l'irritation engendrée par une surpopulation étrangère qui représente plus du tiers de la population, sans compter les travailleurs au noir, les frontaliers et les réfugiés. Il faut noter que ce canton au territoire exigu reçoit près du tiers des réfugiés qui demandent l'asile à notre pays. Depuis 1980, un millier en moyenne par année se sont présentés aux frontières genevoises et ce ne sont pas moins de quatre mille adultes actuellement plus un certain nombre d'enfants, soit le nombre le plus important après Zurich, que Genève héberge en ce moment. La moitié d'entre eux viennent d'Afrique. Groupés dans quelques quartiers, ils sont aisément reconnaissables, d'où les réactions précitées.

S'il ne fait pas de doute que beaucoup d'entre eux sont des réfugiés politiques, il semble non moins certain, selon le chef du Département de justice et police, le conseiller d'Etat

Fontanet, que des filières d'émigration bien organisées existent qui conduisent chez nous des étrangers dont les motivations sont d'ordre essentiellement économique. Il y a, faut-il le rappeler, vingt millions de réfugiés dans le monde et la période troublée que nous traversons ne semble, hélas! pas approcher de son terme. Or la Suisse, pays riche, extraordinairement privilégié, exerce un attrait tel qu'on peut aujourd'hui en mesurer les effets. C'est pourquoi il importe de réglementer l'accueil dans notre pays.

Après avoir utilisé des immeubles désaffectés, on a logé les réfugiés à Genève dans de petites pensions puis, faute de place, dans des hôtels de plus en plus chers et on a tenté de leur fournir un emploi. Mais il faut relever que dans un canton qui connaît une sévère crise du logement et un chômage qui atteint près de 1800 chômeurs complets et autant de chômeurs à temps partiel, les réactions de rejet se multiplient et pourraient se transformer en racisme, voire en haine de tout ce qui est étranger.

A plusieurs reprises, le Conseil d'Etat de Genève et les députés aux Chambres fédérales sont intervenus à Berne afin d'exprimer leur inquiétude face à une situation qui va se dégradant et afin d'en appeler à la solidarité confédérale. Mais à part les cantons romands, dont certains sont déjà très sollicités, et des cantons alémaniques tels que Zurich et Bâle, il faut noter que les propositions d'accueil des cantons confédérés se sont révélées soit fort modestes, soit même tout à fait inexistantes, d'où la responsabilité des cantons confédérés dans cette affaire. Les autorités genevoises déplorent les réactions négatives qu'exprime bien le vote sur les naturalisations facilitées d'étrangers de ce dernier week-end, mais elles ne peuvent en sous-estimer la signification profonde. C'est pourquoi elles sont favorables à la révision de la loi sur l'asile qui permettra d'accélérer la procédure, des réfugiés devant attendre actuellement jusqu'à six ans le verdict les concernant.

Je voudrais donc prier le Conseil fédéral d'examiner les trois propositions suivantes que les autorités genevoises estiment justifiées dans la mesure où elles permettront d'améliorer la situation actuelle: Premièrement, le Conseil fédéral est-il disposé à user de son influence pour engager tous les cantons à participer à l'accueil des réfugiés? Deuxièmement, en raison du déficit de la Confédération, le Parlement a accepté d'engager une partie seulement des fonctionnaires proposés par l'Office fédéral des réfugiés. Le Conseil fédéral envisage-t-il d'engager des fonctionnaires à titre temporaire pour liquider les dossiers en souffrance pendant plusieurs années? Il semble en effet que nombreux sont les juristes, les avocats, les magistrats à la retraite qui accepteraient avec faveur du travail de l'Office fédéral des réfugiés. C'est ainsi que l'on procède en Allemagne par exemple. N'est-il finalement pas plus humain d'accélérer la procédure, n'est-il pas plus avantageux pour les finances fédérales d'engager du personnel pour liquider les dossiers plutôt que d'entretenir pendant des années des réfugiés dont l'enquête pourrait révéler qu'un certain nombre d'entre eux, étant de faux réfugiés, doivent finalement être renvoyés chez eux? Troisièmement, le Conseil d'Etat de Genève propose d'accorder aux cantons des compétences accrues. Une commission cantonale ne pourrait-elle pas donner un préavis, la décision restant, bien entendu, au Conseil fédéral?

La Suisse a une longue tradition de l'asile derrière elle. Depuis des siècles, les victimes de persécutions trouvent protection et refuge dans notre pays et peut-être plus particulièrement dans notre ville de Genève. Nous sommes bien persuadés que plus qu'une tradition, le droit d'asile est l'expression même de notre conception de la liberté et de l'indépendance. Dans la période troublée que nous traversons, il importe que notre pays poursuive sa politique d'ouverture à l'égard de tous ceux qui sont menacés dans leur intégrité physique et psychique. Il faut bien admettre cependant que l'application de la loi sur l'asile telle qu'elle est entrée en vigueur en 1981 se révèle lacunaire et insuffisante. A une forte majorité, le Conseil national a refusé de créer une instance de recours indépendante. Je voudrais cepen-

dant souhaiter que ce conseil, suivant en cela la décision de la Chambre basse, accepte que les critères d'accueil, à défaut d'être inscrites dans la loi, soient clairement définis dans les ordonnances, ceci afin d'éviter des interprétations subjectives et donc arbitraires.

Pour conclure, je dirai donc qu'il faut entrer en matière afin d'adapter la loi à une situation qui évolue rapidement mais qu'il importe que, dans l'esprit, notre pays reste fidèle à la tradition d'accueil dont il s'est honoré à travers les siècles.

Bundesrat Friedrich: Man kann sich fragen, ob ein Gesetz, das zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten schon wieder geändert wird, eigentlich versagt habe. Das Gesetz hat sich im wesentlichen bewährt; heute müssen aber einige Bestimmungen angepasst werden, und zwar deshalb, weil die Situation gravierend anders geworden ist. Der Sprecher der Kommission hat Sie bereits darauf hingewiesen. Das Asylgesetz ist im wesentlichen aus der Optik des Zweiten Weltkrieges und der Zeit nachher entstanden, als die Flüchtlinge in erster Linie aus Osteuropa kamen. Während sehr langer Zeit war die Zahl dieser Flüchtlinge mehr oder weniger konstant; bis Mitte der siebziger Jahre blieb es bei etwa 1000 Gesuchen jährlich.

Nun hat Sie der Kommissionssprecher bereits auf die Entwicklung, die dann folgte, aufmerksam gemacht. Ich möchte Ihnen das noch mit einigen genauen Zahlen belegen. Es waren 1979 bereits 1882 Personen, die in der Schweiz um Asyl nachgesucht haben; 1980 waren es 3020, 1981 4226 und 1982, also letztes Jahr, schliesslich 7135 Personen. Und die neueste Zahl aus diesem Jahr: Bis Ende Oktober 1983 haben 6179 Personen um Asyl nachgesucht, also etwas mehr als die Vergleichszahl vom letzten Jahr. Die Entwicklung scheint allerdings nicht mehr so sprunghaft anzusteigen, wie wir befürchtet haben. Immerhin: es ist ein ausserordentlich hohes Niveau, auf dem sie sich im Augenblick zu stabilisieren scheint.

Gleichzeitig mit dieser Entwicklung suchen immer mehr Leute aus entfernten Ländern in unserem Lande um Asyl nach, und in vielen Fällen hat sich auch die Motivation geändert. Es sind sehr oft eigentlich wirtschaftliche und nicht politische Gründe, welche die Leute in die Schweiz führen. Früher kamen die meisten aus Osteuropa. Heute stammt noch etwa ein Drittel aus osteuropäischen Ländern, während der Rest im wesentlichen aus Afrika, aus Lateinamerika und aus Asien kommt. Diese Entwicklung hat nun für unseren ganzen Apparat eine doppelte Mehrbelastung zur Folge: auf der einen Seite die zahlenmässige Zunahme, auf der anderen Seite die viel schwierigere Abklärung. Es ist eben nicht dasselbe, ob ein Flüchtling aus Polen oder meinetwegen Rumänien stammt, wo wir die Verhältnisse doch einigermaßen einschätzen können, oder ob er aus Angola, aus Burundi oder aus Sri Lanka zu uns kommt. Es braucht einen sehr viel grösseren Aufwand, um über die Situation Klarheit zu erhalten.

Uns fehlt im Augenblick das Instrumentarium, um diese veränderte Situation in den Griff zu bekommen. Wir sind auf der einen Seite vor die Forderungen des Asylgesetzes gestellt, die eine ausserordentlich zeitintensive Prüfung verlangen, auf der anderen Seite vor den Personalstopp, der es verhindert, dass wir unseren Apparat der neuen Situation anpassen können. Daraus resultieren nun die bereits angesprochene lange Dauer der Behandlung und der Pendenzenberg, die uns Sorgen machen. Es waren per 31. Oktober 1983 beim Bundesamt für Polizeiwesen, der ersten Instanz, 7400 Gesuche für 9692 Personen hängig (die Zahl der Gesuche ist nicht identisch mit der Zahl der asylsuchenden Personen), während es zu Beginn dieses Jahres noch rund 4500 Gesuche waren. Sie sehen also, wie rasch dieser Pendenzenberg wächst.

Dasselbe ist bei der zweiten Instanz der Fall, beim Beschwerdedienst. Wir haben zurzeit rund 1850 Beschwerden hängig. Es gingen in diesem Jahr etwa 1100 Beschwerden ein. 1977, als Vergleichszahl, waren es 55. Sie sehen auch hier den gewaltigen Unterschied. Das führt natürlich

zur immer längeren Dauer der Behandlung solcher Asylgesuche.

Das sind die Fakten, vor die wir uns gestellt sehen, und das muss ich Herrn Miville gegenüber deutlich sagen: Wir müssen mit diesen Fakten fertig werden.

Die lange Dauer der Asylverfahren ist auch rechtsstaatlich sehr unbefriedigend. Sie stellt die Kantone vor ganz ausserordentliche Schwierigkeiten – wir haben die Stimme Genfs gehört, auch diejenige von Fribourg –, und sie führt dazu, dass immer mehr Bewerber veranlasst werden, sich auf dem Weg über ein Asylgesuch den Aufenthalt in der Schweiz zunächst einmal *de iure* vorläufig und dann *de facto* endgültig zu sichern. Denn nach vier, fünf oder sechs Jahren können wir diese Leute aus humanitären Gründen nicht mehr einfach ausweisen. Das wird natürlich ausgenützt; das Bild besteht eben nicht nur aus den idealen Komponenten der Asylpolitik, sondern auch aus sehr vielen Missbräuchen. Das müssen Sie einfach sehen.

Nun schlagen wir Ihnen drei verschiedene Massnahmen vor: Wir arbeiten mit administrativen Vereinfachungen; sie sind im wesentlichen bereits durchgeführt. Dann schlagen wir Ihnen gewisse Änderungen des Asylgesetzes vor. Wir ersuchen das Parlament schliesslich um eine Aufstockung des Personalbestandes. Auch diese dritte Massnahme, das möchte ich mit aller Deutlichkeit sagen, ist unerlässlich, wenn die heute alarmierende Situation bewältigt werden soll. Da muss ich Ihnen auch ganz offen sagen, dass ich über Ihren Entscheid im Rahmen der Budgetdebatte natürlich nicht glücklich bin. Nehmen Sie mir das nicht übel; aber Sie schlagen uns damit ein Instrument etwa zur Hälfte aus der Hand, das für die Bewältigung der Situation unerlässlich ist.

Was sind die Ziele dieser Gesetzesrevision? Ich möchte – Herr Miville hat es schon gesagt – noch einmal bestätigen, dass der materielle Gehalt des Asylgesetzes nicht geändert werden soll. Vor allem bleibt der Flüchtlingsbegriff, der ja mit demjenigen der Flüchtlingskonvention übereinstimmt, unverändert. Das Gesetz wird dort angepasst, wo Vereinfachungen unseres Erachtens rechtsstaatlich zu verantworten sind. Ich glaube – das möchte ich besonders Herrn Hefti sagen –, es wird überall dort angepasst, wo wir es vernünftigerweise verantworten können. Wir streben damit primär eine Beschleunigung des Verfahrens an, damit diesen Missbräuchen begegnet werden kann.

Wir schlagen Ihnen zunächst einmal vor, dass offensichtlich unbegründete Gesuche in einem summarischen Verfahren erledigt werden können. Wir möchten ferner den Beschwerdeweg um eine Instanz verkürzen, dies im Interesse der Verfahrensbeschleunigung. Und wir möchten schliesslich – das scheint uns ebenso wichtig zu sein – das Asylverfahren mit dem fremdenpolizeilichen Vorgehen parallel schalten, damit beide Verfahren gleichzeitig zum Abschluss kommen; so lässt sich verhindern, dass einem langen Asylverfahren noch ein ebenso langes fremdenpolizeiliches Verfahren angehängt werden muss.

Man kann vielleicht argumentieren, dass das Bundesamt für Polizeiwesen als erste Instanz durch diese Massnahmen nicht besonders stark entlastet werde. Wesentlich ist aber die Gesamtdauer des Asylverfahrens: diese kann durch die skizzierten Massnahmen doch wesentlich verkürzt werden. Die vorgeschlagene Revision ist im Vernehmlassungsverfahren von den Kantonen und auch von den Parteien begrüsst worden. Vor allem die Kantone, die mit Flüchtlingen ausserordentlich stark belastet sind, haben uns vehement unterstützt. Die Revision ist umgekehrt bei den Hilfswerken und auch bei der Bischofskonferenz auf eine gewisse Opposition gestossen. Ich nehme diese Opposition nicht auf die leichte Schulter. Ich möchte das ganz deutlich sagen. Ich muss aber umgekehrt festhalten, dass diese Kreise keine anderen Vorschläge für die Bewältigung der anstehenden Probleme gemacht haben. Der einzige Vorschlag geht in Richtung Aufstockung des Personalbestandes; mit welcher Sympathie Sie dieser Aufstockung gegenüberstehen, wissen wir.

Unseres Erachtens wird die Rechtsstaatlichkeit, insbeson-

dere die Garantie des rechtlichen Gehörs durch die vorgeschlagene Revision, nicht in Frage gestellt. Am Gehalt – ich möchte das noch einmal sagen – des Asylgesetzes soll nichts geändert werden. Aber trotz dieser hohen Verpflichtung können wir vor den banalen Problemen der Tagespolitik die Augen nicht verschliessen. Die Situation ist heute unhaltbar. Das muss ich Ihnen mit aller Deutlichkeit sagen. Wir müssen daher alle jene Änderungen treffen, die – ohne das Gesetz in seinem Kerngehalt anzutasten – erhebliche Vereinfachungen bringen.

Ich möchte hier noch auf eine Frage von Herrn Miville eintreten: Warum erfolgt keine bessere Verteilung auf die Kantone? Wir haben keine Kompetenz, eine bessere Verteilung zu erzwingen, und im Vernehmlassungsverfahren ist gegen eine entsprechende Bundeskompetenz von der überwiegenden Mehrzahl der Kantone vehement Opposition gemacht worden. Es bleibt uns also nur übrig, an die freundeidgenössische Solidarität zu appellieren. Ich gebe ohne weiteres zu, dass diese freundeidgenössische Solidarität gegenüber Kantonen wie Genf oder Freiburg heute mangelhaft ist. Das muss man auch mit aller Deutlichkeit sagen. Ich beantrage Ihnen, auf die Revision einzutreten und den Anträgen des Bundesrates und des Nationalrates zuzustimmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 11

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

M. Reymond, rapporteur: L'article 11 désigne à son premier alinéa l'autorité de décision de première instance et, à son alinéa 2, l'autorité de recours, qui est en l'occurrence le Département de justice et police. Il découle du texte proposé qu'il n'y aura désormais plus qu'une seule instance de recours. Cela doit être précisé puisque la loi déroge ici aux dispositions générales de la procédure fédérale régissant les décisions et les voies de recours, au département d'abord, et au Conseil fédéral ensuite.

Notre commission approuve cette modification, qui a pour but d'accélérer la procédure. En effet, comme certains l'ont déjà dit, l'épuisement des deux possibilités successives de recours prévues par la loi actuelle peut porter la durée de la procédure jusqu'à six ans, ce qui n'est pas admissible, cela d'autant moins que le Conseil fédéral, ultime instance, n'a que très rarement invalidé une décision négative précédente.

Je précise encore que l'institution d'une seule instance de recours satisfait aux exigences de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, de même qu'à la Recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur l'harmonisation des procédures nationales en matière d'asile.

Il est par ailleurs normal que l'instance de recours désignée soit le Département de justice et police plutôt que le Conseil fédéral, étant donné que 80 pour cent des décisions de première instance sont l'objet d'un recours. L'examen attentif de ceux-ci représenterait une charge excessive pour

notre haute autorité exécutive. Cependant, l'influence nécessaire du Conseil fédéral sur la pratique de l'asile reste préservée par son droit d'édicter des directives.

Nous avons également examiné en commission la demande tendant à créer une commission de recours indépendante de l'administration. L'institution d'une telle commission présenterait, selon la majorité de la commission, des désavantages considérables. Elle reviendrait à la création d'un véritable tribunal administratif spécial, c'est-à-dire d'une instance juridique qui serait appelée à statuer rapidement et par définition de manière subjective. Le droit d'asile en serait ainsi fondamentalement modifié. Ce droit, comme je l'ai déjà dit lors du débat d'entrée en matière, n'est pas le droit de tous les étrangers persécutés d'être reçus chez nous. Il consiste en des règles admises par la Confédération pour accueillir ou non des étrangers persécutés, ce qui est tout différent.

La commission vous recommande de voter le texte proposé par le Conseil fédéral.

Bundesrat Friedrich: Ich darf dazu noch eine Bemerkung machen: Im Zusammenhang mit der Verkürzung des Rechtsweges ist im Vernehmlassungsverfahren die Frage der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere des rechtlichen Gehörs aufgeworfen worden. Man muss dabei auf die Qualität des Verfahrens abstellen. Das Asylgesuch wird in erster Linie beim Bundesamt für Polizeiwesen geprüft. Dort findet auch die mündliche Befragung des Asylsuchenden statt. Diese Befragung wird von der Rekursinstanz nicht mehr wiederholt. Die entscheidende Phase des ganzen Verfahrens liegt also bei der ersten Instanz, und es kommt darauf an, dass bei dieser ersten Instanz der Sachverhalt sehr gründlich abgeklärt wird. Dass die Einsetzung des Bundesrates als Rekursinstanz keine Lösung ist, und dass auch eine unabhängige Rekursinstanz, wie sie in der nationalrätlichen Kommission behandelt wurde, keine Lösung des Problems bringt, ist vom Sprecher der Kommission genügend dargelegt worden.

Angenommen – Adopté

Art. 16 Abs. 5 und 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 16 al. 5 et 6

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

M. Reymond, rapporteur: Je commenterai simultanément le texte proposé par le Conseil fédéral et celui qui a été adopté par le Conseil national.

Le 2^e alinéa de l'article 16 actuel de la loi sur l'asile précise que l'Office fédéral ne peut rejeter une demande sans avoir au préalable entendu le requérant en personne. Le Conseil fédéral propose de renoncer à cette règle impérative, considérant que l'office en question peut statuer définitivement lorsqu'il se trouve en présence d'une demande manifestement infondée.

D'autre part, il résulte des explications qui nous ont été fournies que la décision de l'Office peut être prise sur la base de critères d'appréciation précis, évitant tout arbitraire. Il en est ainsi par exemple des demandes d'asile émanant de ressortissants de pays d'Europe occidentale. Le Conseil national a ajouté à l'alinéa 6 nouveau disposant que «le Conseil fédéral définit dans une ordonnance, de manière exhaustive, les types de demandes visiblement non fondées».

Votre commission unanime vous invite à approuver le texte du Conseil national, auquel le Conseil fédéral s'est d'ailleurs rallié. Votre commission, comme le Conseil fédéral, estime que le principe fondamental de l'audition personnelle du requérant est ainsi respecté d'une manière suffisante.

Bundesrat Friedrich: In diesem summarischen Verfahren geht es um Fälle, bei denen aufgrund von äusseren, objektiv feststellbaren Gegebenheiten die Flüchtlingseigenschaft überhaupt nicht in Frage steht. Wir denken an folgende Kategorien: Es geht zunächst einmal um Ausländer, die bereits in einem Drittstaat Aufnahme und Schutz gefunden haben, die also keine politischen Flüchtlinge mehr sind. Zweitens geht es um Ausländer, die in einem Drittstaat ein Asylgesuch hängig haben und sich dort aufhalten können. Es geht drittens um Ausländer, die in einer engen Beziehung zu einem Drittstaat stehen, indem sich beispielsweise dort bereits Angehörige aufhalten. Viertens geht es um Ausländer, deren Heimat- oder Herkunftsstaat die Grundsätze der Europäischen Menschenrechtskommission respektiert; wir werden also Asylgesuche von Leuten aus Belgien, Kanada, Schweden oder weiteren solchen Ländern nicht akzeptieren. Schliesslich geht es um Ausländer, deren Anwesenheit in der Schweiz bereits durch richterliche Verfügung abgelehnt wurde (beispielsweise Auslieferung oder Landesverweisung). Wir werden diese Ausnahmefälle in der Verordnung abschliessend umschreiben, so wie es der vom Nationalrat angenommene 6. Absatz dieses Artikels vorsieht. Ich wende mich aus diesem Grunde auch nicht gegen diesen neuen Absatz 6 dieser Bestimmung.

Angenommen – Adopté

Art. 21

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

M. Reymond, rapporteur: La règle actuelle selon laquelle le candidat à l'asile obtient d'une manière générale le droit d'exercer une activité lucrative est devenue discutable du fait qu'elle incite des étrangers à déposer abusivement une demande d'asile uniquement pour obtenir l'autorisation de travailler dans notre pays.

Ce risque est aggravé par le fait que, dans les pays voisins, l'exercice d'une activité lucrative pendant la procédure d'examen de la demande n'est pas autorisé. Etant donné l'attrait supplémentaire que présente de ce fait notre pays, le Conseil fédéral propose de remplacer la formule impérative par la formule potestative. Il n'est donc pas question de décréter une interdiction de travailler, une occupation laborieuse constituant un moyen d'intégration indéniable et souhaitable.

Votre commission vous demande de voter l'article proposé par 8 voix contre 2. De plus, elle vous demande également, à l'unanimité, de donner suite à la requête de la Commission de rédaction tendant à ajouter, afin de rendre le texte de l'article en conformité avec son titre, l'expression «à titre provisoire» à la fin de l'article. Nous aurions ainsi en français: «Une autorisation d'exercer une activité lucrative dépendante peut être délivrée au requérant à titre provisoire» et en allemand «Dem Gesuchsteller kann eine unselbständige Erwerbstätigkeit vorläufig bewilligt werden».

Bundesrat Friedrich: Wir wissen, dass die Zuweisung einer Arbeit natürlich ein wesentliches Mittel ist, um eine gewisse Eingliederung zu ermöglichen. Wir möchten die Praxis nicht einfach umkehren und sagen, jetzt werde keine Arbeit mehr zugewiesen. Aber wir müssen auch sehen, dass unsere bisherige Regelung im Ausland und von vielen Flüchtlingen sozusagen als ein Rechtsanspruch aufgefasst wurde. Ein Recht auf Arbeit in diesem Land übt natürlich auf gewisse Kategorien von Leuten eine grosse Anziehungskraft aus. Wir möchten diese Anziehungskraft etwas abbauen, indem eine Kann-Vorschrift eingeführt wird. Wir geben damit gleichzeitig den Kantonen eine etwas grössere Flexibilität, damit sie mit Bezug auf den Arbeitsmarkt auch auf ihre eigene Situation Rücksicht nehmen können.

Angenommen – Adopté

Art. 21a (neu)*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 21a (nouveau)*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

M. **Reymond**, rapporteur: Grâce à cette nouvelle disposition, l'Office fédéral de la police acquiert la compétence de décider simultanément, après consultation du canton de séjour de l'étranger, de lui refuser l'asile et de le renvoyer de Suisse. Votre commission vous recommande à l'unanimité de soutenir cette proposition pour des raisons de pratique, de cohérence entre les activités des cantons et de la Confédération, ainsi que d'accélération de la procédure.

*Angenommen – Adopté***Art. 47 Abs. 2, Ziff. II und III***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 47 al. 2, ch. II et III*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlussesentwurfes 29 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national***Petitionen – Pétitions**

83.269

Vigilance, Genf. Stopp den falschen Flüchtlingen**Vigilance, Genève. Halte aux faux réfugiés**

83.270

Asylkomitee Schweiz.**Pétition für eine offene Asylpolitik****Comité suisse pour la défense du droit d'asile.****Pétition pour une véritable politique d'asile**

Le président: La commission vous propose de classer ces pétitions.

Zustimmung – Adhésion

82.036

ZGB. Persönlichkeitsschutz**Code civil. Protection de la personnalité**

Siehe Seite 132 hiervor – Voir page 132 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 5. Oktober 1983

Décision du Conseil national du 5 octobre 1983

*Differenzen – Divergences***Art. 28f Abs. 1, 28h Abs. 1, 28k Abs. 1, 28l und 49 Abs. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 28f al. 1, 28h al. 1, 28k al. 1, 28l et 49 al. 1*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Hänsenberger, Berichterstatter: Die ständerätliche Kommission hat am ersten Sessionstag die Differenzen behandelt, die durch den Beschluss des Nationalrates vom 5. Oktober bei dieser Revision des ZGB entstanden sind. Von den fünf Differenzen sind drei eher redaktioneller Natur. Nur zwei Differenzen haben grössere materielle Bedeutung: diejenige bei Artikel 28 I, wo der Eingriff in kantonale Prozessvorschriften heikel ist, und diejenige bei Artikel 49 OR, wo das Verschulden als Voraussetzung für einen Genugtuungsanspruch ganz gestrichen wurde.

Ich möchte dem Rat im Einverständnis mit der Kommission beliebt machen, diese Differenzen durch Zustimmung zum Nationalrat zu beseitigen.

Art. 28f

Le président: A l'article 28f, il s'agit d'une divergence qui ne concerne que le texte allemand. La commission propose de se rallier au texte du Conseil national.

*Angenommen – Adopté**Art. 28h, 28k**Angenommen – Adopté**Art. 28l*

Hänsenberger, Berichterstatter: Die einstimmige Kommission hat auch hier der Fassung des Nationalrates zugestimmt. Die Bundesvorschriften an das kantonale Prozessrecht sind in der neuen Formulierung auf drei Punkte beschränkt worden. Erstens wird vom Richter ein unverzüglicher Entscheid verlangt, zweitens hat er aufgrund der sofort verfügbaren Beweismittel zu entscheiden, und drittens werden die Rechtsmittel nicht eingeschränkt und nicht umschrieben, es wird ihnen aber von Bundesrechtes wegen die aufschiebende Wirkung entzogen. Auf eine Vorschrift, wie sie in der Vorlage des Bundesrates noch enthalten war («Die Kantone haben für diese Streitigkeiten ein einfaches und rasches Verfahren vorzusehen»), kann nun verzichtet werden.

In Absatz 1 – das möchte ich noch erwähnen – wird nun vom «Wohnsitz des Beklagten» gesprochen statt vom «Wohnsitz des Medienunternehmens». Damit wird auf die Rechtsperson – sei es eine natürliche oder eine juristische – abgestellt. Für ein Medienunternehmen, das an vielen Orten tätig sein kann, ist dadurch eindeutig der Sitz festgelegt.

*Angenommen – Adopté**Art. 49 OR*

Hänsenberger, Berichterstatter: Ich habe im Auftrag der Kommission als Präsident zur vorgenommenen Änderung in Artikel 49 OR eine Erklärung abzugeben.

Der Nationalrat hat im ersten Absatz des Artikels 49 OR die Worte «bei Verschulden» gestrichen. Die Kommission des Ständerates hat sich – wie auch der Bundesrat – diesem Text angeschlossen.

Auf den ersten Blick könnte man meinen, die beiden Räte hätten vom bisher gültigen Text des Artikels 49 OR bis zum jetzt vorgeschlagenen Text einen sehr grossen Schritt getan. Ich verzichte jetzt darauf, auf weitere Änderungen gegenüber dem bisherigen Text einzugehen, weil hier keine Differenzen zwischen den Räten bestehen und der Text der Räte die Fassung des Bundesrates mehr redaktionell verbessert. In Artikel 49 wird nun – unter anderem – nicht nur die bisher verlangte besondere Schwere des Verschuldens als Voraussetzung für den Genugtuungsanspruch gestrichen, sondern das Verschulden überhaupt nicht mehr erwähnt.

Asylgesetz. Änderung

Loi sur l'asile. Modification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	83.046
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.12.1983 - 08:00
Date	
Data	
Seite	646-654
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 169

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.