

réfugiés répertoriés). Le monde industrialisé doit également partager la charge d'accepter ceux d'entre eux qui cherchent asile à l'extérieur de leur région, a-t-il dit, car les Etats ne peuvent pas considérer qu'ils ont rempli leurs obligations en contribuant aux programmes humanitaires. Or les gouvernements qui ont toujours fait respecter les droits des réfugiés réagissent aujourd'hui en adoptant des politiques protectionnistes, déterminées par les impératifs de la dissuasion. Malgré les besoins qu'ont les Etats d'identifier les réfugiés de bonne foi de ceux qui quittent leurs pays pour des raisons socio-économiques, ils ne doivent pas prendre de mesures qui peuvent toucher sans discrimination ces deux groupes.

De plus les réfugiés «hors Convention» devraient absolument recevoir un traitement humanitaire et un asile temporaire le temps nécessaire pour qu'un effort international concerté aboutisse à une solution leur permettant de rentrer chez eux dans la sécurité et la dignité.

Comment le Conseil fédéral se situe-t-il de façon générale face à ces déclarations? Comment apprécie-t-il l'évolution en cours autour des problèmes posés par la prise en charge par la communauté internationale des réfugiés?

Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas qu'en mettant en oeuvre la 2ème révision de la loi d'asile, il engagera encore plus la Suisse dans un processus de dissuasion contraire au mouvement d'ouverture et de responsabilité souhaité par le HCR?

Ne pense-t-il pas que l'actuelle pratique et application de la loi d'asile reflète typiquement une attitude légaliste doctrinaire ne prenant pas en compte les aspects humains du problème?

Comment le Conseil fédéral se situe-t-il face à la notion de «réfugiés de la violence»? Envisage-t-il de participer aux efforts qui visent à trouver des cadres et solutions nouvelles pour faire face aux problèmes nouveaux en tenant compte du principe d'humanité?

Enfin, en relation avec le principe de base de notre politique étrangère de solidarité, comment appréhende-t-il le fait que ce sont les pays du tiers-monde qui supportent le 82 pour cent des réfugiés répertoriés?

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Ammann-St. Gallen, Bäumlín, Borel, Braunschweig, Carobbio, Christinat, Deneys, Fankhauser, Friedli, Gloor, Hubacher, Jaggi, Leuenberger-Solothurn, Leuenberger Moritz, Longet, Ott, Rechsteiner, Renschler, Robbiani, Ruffy, Uchtenhagen, Van-nay (22)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

L'auteur renonce à développer son intervention mais demande une réponse écrite.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates  
Rapport écrit du Conseil fédéral*

1. Le mandat du HCNUJ, conformément à la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 (RS 0.142.30) et au statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés du 14 décembre 1950, s'étend uniquement aux personnes ayant qualité de réfugiés au sens de la Convention du statut ou susceptible de l'acquérir (requérants d'asile), mais pas à celles qui quittent leur patrie pour des raisons indépendantes de l'asile, notamment d'ordre économique, social ou politique. L'extension de la notion de réfugié et un élargissement de la compétence correspondante du HCNUJ supposeraient une révision de la Convention relative aux réfugiés. Une telle révision n'est toutefois pas envisagée à l'heure actuelle.

2. Il n'est pas exact qu'avec la seconde révision de la loi sur l'asile une politique dissuasive de réfugiés potentiels soit poursuivie. Il sera plutôt davantage tenu compte des changements intervenus et plus particulièrement des engagements humanitaires de notre pays. L'objectif majeur de cette révision est de rendre plus efficace la procédure d'asile dans son ensemble, de sorte que, malgré un nombre croissant de requêtes, chaque demande puisse faire l'objet d'une déci-

sion dans un délai raisonnable. La conception actuelle du réfugié ne permet pas d'octroyer l'asile à des requérants qui n'en remplissent pas les conditions. L'extension de la notion de réfugié ne contribuerait d'ailleurs en rien à résoudre les problèmes de politique intérieure de certains Etats.

3. La loi sur l'asile n'est pas l'instrument approprié pour prendre en considération les motifs d'asile qui prévalent aujourd'hui. La loi sur l'asile a pour seul but d'octroyer la protection nécessaire aux personnes persécutées en raison de leur conviction religieuse ou politique ou de leur appartenance à un groupe social ou ethnique déterminé. L'admission en Suisse n'entre en ligne de compte, toutefois, qu'en dernier ressort et comme mesure provisoire. Au préalable, il convient d'effectuer tous les efforts nécessaires pour intégrer les réfugiés dans leur région.

4. Le Conseil fédéral est aussi conscient du fait que les motifs de fuite ont considérablement changé au cours des derniers temps et qu'il y a lieu d'en tenir compte dans la politique générale en faveur des étrangers. L'admission provisoire introduite avec la révision de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) constitue la base légale d'un instrument qui doit permettre de maîtriser ces changements et les problèmes humains qui en résultent. Les dispositions relatives à l'admission provisoire prévoient que les étrangers, et aussi les requérants dont la demande a été rejetée, ne seraient plus rapatriés si cela apparaît comme incompatible avec les conditions régnant dans leur pays ou avec la situation qu'ils se sont personnellement créée en Suisse.

Les nouvelles prescriptions ne seraient toutefois applicables que si la révision de la LFSEE entre également en vigueur.

5. Le fait qu'un grand nombre de réfugiés aient trouvé refuge dans des pays du tiers monde est dû à ce que ces pays sont voisins de ceux d'où ils proviennent pour la plupart. En participant sur place à l'aide au développement et à l'aide humanitaire, ainsi que la solidarité internationale l'exige, la Suisse contribue déjà largement à résoudre le problème des réfugiés.

C'est l'objectif que poursuit l'aide au retour accordée aux requérants d'asile déboutés, qui constitue une part essentielle de la révision de la loi. L'ensemble de ces mesures permet de mieux prendre en considération les aspects humanitaires de la problématique des réfugiés.

**Le président:** L'interpellatrice n'est pas satisfaite de la réponse du Conseil fédéral.

87.310

**Interpellation Gurtner**

**Neues Asylgesetz.**

**Ausführungsbestimmungen**

**Nouvelle loi sur l'asile.**

**Dispositions d'exécution**

*Wortlaut der Interpellation vom 3. März 1987*

In der «Wochenzeitung» («WoZ») Nr. 1 bis 3 vom 16. Januar 1987 wurde der Zwischenbericht des EJPD zum neuen Asylverfahren auszugsweise veröffentlicht. Dieser vom 27. November 1986 datierte Bericht wurde nur den 26 Kantonsregierungen zugänglich gemacht und ansonsten geheimgehalten. Einer Kopie, die der «WoZ» zugespielt wurde, ist zu entnehmen, dass wesentliche Grundzüge über neue Verordnungen und die Handhabung des neuen Asylgesetzes im Falle einer Annahme der noch bevorstehenden Abstimmung bereits feststehen. Der endgültige Bericht und Vorschlag für die Verordnung wird spätestens Ende Januar 1987 fertiggestellt sein.

Der Vorschlag für das neue Asylgesetz enthält zahlreiche schwammig formulierte und juristisch fragwürdige Artikel. Die Folgen der Kantonalisierung des Verfahrens und der Einführung von Grenztoren sind nicht klar ersichtlich. Nur die Verordnung und die weiteren Ausführungsbestimmungen können darüber vermehrt Auskunft geben. Im Interesse einer demokratischen Meinungsbildung im Vorfeld der Abstimmung über das neue Asylgesetz ist die Veröffentlichung dieser Verordnungen und Ausführungsbestimmungen unerlässlich. Eine Geheimhaltung wäre ein eindeutiges Indiz dafür, dass die öffentliche Meinung im Vorfeld der Abstimmung willentlich hintergangen und manipuliert werden soll. Die Bevölkerung hat ein Anrecht auf eine umfassende Information über sämtliche Konsequenzen des neuen Asylgesetzes.

1. Ist der Bundesrat bereit, die Verordnung und die weiteren Ausführungsbestimmungen zum neuen Asylgesetz vor der Abstimmung vom 5. April 1987 zu veröffentlichen?

2. Stimmt es, dass bei Annahme des neuen Asylgesetzes gesuchstellende Asylbewerber/innen an den Grenzübergängen sofort und ohne juristische Begründung festgenommen werden können?

3. Stimmt es, dass der Delegierte für das Flüchtlingswesen für die Transporte der Flüchtlinge von der Grenzstelle in die einzelnen Kantone Zwangsüberführungen per Polizeitransport vorsieht?

4. Laut internationalem und nationalem Recht sind Einreisen über die grüne Grenze kein Grund, um Asylgesuche abzuweisen und Asylbewerber/innen auszuschaffen. Gemäss dem Zwischenbericht sollen Flüchtlinge, die von Grenzschutz oder Polizeipatrouillen aufgegriffen werden, direkt von der kantonalen Polizei ausgeschafft werden dürfen, ohne dass sie Gelegenheit erhalten, ein Asylgesuch zu stellen.

Auf welche Gesetze und Rechtsgutachten stützt sich diese rechtlich fragwürdige Regelung?

5. Asylgesuche sollen neu direkt an den Grenztoren zurückgewiesen und die Einreise der Asylbewerber/innen verhindert werden dürfen. Widerspricht dies nicht dem Grundrecht auf eine rechtsstaatliche Behandlung eines Asylgesuches? Werden den betroffenen Asylbewerber/innen damit nicht das Recht auf Anhörung, Rekurs und eine aufschiebende Wirkung für Rückweisungen und Ausschaffungen bis zum Abschluss des Verfahrens vorenthalten?

6. Laut dem Zwischenbericht des EJPD sollen Asylbewerber/innen innert kurzer Zeit und z. T. unter dem Druck der in Frage 2 erwähnten Festnahmen viermal Befragungen unterzogen werden: An der Grenze (summarisch), an der Empfangsstelle (Kurzbefragung), im Durchgangszentrum (kantonale Befragung), im Aufnahmezentrum (prioritäre Befragung).

Wer führt jede einzelne Befragung durch, welche Qualifikationen und welche Stellung und Kompetenzen haben die einzelnen Fragesteller?

Welchen Zweck hat jede einzelne Befragung, und welche Entscheidungen können aufgrund jeder einzelnen Befragung gefällt werden?

Wieviel zusätzliches Personal ist für dieses aufwendige Verfahren nötig?

7. «Eine wesentliche Verminderung der illegalen Einreisen ist nur zusammen mit einer Personalaufstockung bei den Grenzorganen zu erreichen», wird im Bericht des EJPD festgehalten.

Ist eine Personalaufstockung bei den Grenzorganen in nächster Zeit geplant, und wenn ja, um wie viele Beamte?

8. Ist der Bundesrat bereit, alle Dokumente, Berichte und Informationen, die zu Entscheiden über die Zumutbarkeit einer Rückschaffung von abgewiesenen Asylbewerber/innen in ihr Heimatland herangezogen werden, laufend zu veröffentlichen?

*Wochenzeitung (WoZ)*, du 16 janvier 1987. Seuls les gouvernements des 26 cantons ont eu connaissance de ce rapport daté du 27 novembre 1986 qui, sinon, est resté secret. Une copie remise à la WoZ révèle que les principes de base à introduire dans les ordonnances et qui devront être respectés lors de l'application de la nouvelle loi en cas d'acceptation lors de la prochaine votation, ont déjà été définis. Le rapport final et le projet d'ordonnance devaient être terminés à fin janvier 1987.

Le projet de la nouvelle loi sur l'asile contient nombre de dispositions vagues et juridiquement suspectes. Les conséquences de la cantonalisation de la procédure et l'instauration de points de passage obligatoires à la frontière n'apparaissent pas clairement. Seule l'ordonnance et les autres dispositions d'exécution peuvent donner des renseignements plus complets. Afin que les citoyens puissent démocratiquement se forger une opinion avant la votation sur la nouvelle loi, il est indispensable de publier l'ordonnance et les dispositions d'exécution. Les garder secrètes indiquerait clairement que l'on veut duper et manipuler l'opinion publique en vue de la votation. La population a le droit de recevoir une information complète sur l'ensemble des conséquences de la nouvelle loi.

1. Le Conseil fédéral est-il prêt à publier l'ordonnance et les dispositions d'exécution de la nouvelle loi sur l'asile avant la votation du 5 avril 1987?

2. Est-il exact qu'en cas d'acceptation de la nouvelle loi les demandeurs d'asile pourront être arrêtés immédiatement et sans motivation juridique lors de leur passage de la frontière?

3. Est-il exact que le délégué aux réfugiés prévoit de transférer les réfugiés de la frontière vers l'un des cantons sous escorte de police?

4. Selon le droit international et le droit national, le passage par la «frontière verte» n'est pas un motif suffisant pour repousser une demande d'asile ou refouler un requérant. Selon le rapport intermédiaire, les réfugiés surpris par les gardes-frontière ou une patrouille de police pourront être directement expulsés par la police cantonale sans avoir eu la possibilité de déposer une demande d'asile.

Sur quelle loi et sur quelles considérations juridiques repose cette réglementation juridiquement suspecte?

5. Les demandes d'asile pourront être refusées directement au passage même de la frontière et l'entrée des requérants interdite. Cela n'est-il pas contraire au droit conforme aux principes de l'Etat de droit? Va-t-on refuser aux demandeurs d'asile concernés le droit d'être entendus, le droit de recours et celui d'obtenir l'effet suspensif sur les refus et les expulsions jusqu'à la fin de la procédure?

6. Selon le rapport intermédiaire du DFJP, les requérants doivent être interrogés quatre fois dans un bref délai, en étant parfois menacés d'arrestation comme mentionné à la question 2: une fois à la frontière (audition sommaire), au centre d'enregistrement (condition sommaire également), au centre de transit (audition des autorités cantonales), au centre d'accueil (audition prioritaire).

Qui procède à chacune de ces auditions, quelles sont les qualifications, les compétences et la situation professionnelle de ceux qui les mènent?

Quel est le but de chacune de ces auditions et quelles sont les décisions qui peuvent découler de chacune d'entre elles? Quel personnel supplémentaire est nécessaire pour cette coûteuse procédure?

7. Le rapport du DFJP constate que seul un renforcement du personnel préposé à la surveillance des frontières permettra d'obtenir une réduction substantielle des entrées illégales. Un renforcement de ce personnel est-il prévu pour ces prochains temps et si oui, de combien de fonctionnaires s'agit-il?

8. Le Conseil fédéral est-il prêt à publier de façon suivie tous les documents, les rapports et les informations qui auront permis de conclure que le renvoi dans son pays d'un requérant d'asile dont la demande a été refusée est raisonnable?

*Texte de l'interpellation du 3 mars 1987*

Des extraits du rapport intermédiaire du DFJP sur la nouvelle procédure d'asile ont été publiés dans le No 1 à 3 de la

*Mitunterzeichner – Cosignataire: Keine – Aucun*

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Die Interpellantin verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 27. Mai 1987**Rapport écrit du Conseil fédéral du 27 mai 1987*

1. Die Veröffentlichung interner Entwürfe zu Gesetzen und deren Ausführungsbestimmungen ist nicht üblich. Die Vernehmlassungsunterlagen für eine neue Asylverordnung und eine Verordnung über die vorläufige Aufnahme und die Internierung von Ausländern sind inzwischen veröffentlicht worden.

2. Weder das revidierte Asylgesetz noch ein Verordnungsentwurf sehen vor, dass gesuchstellende Asylbewerber an den Grenzübergängen sofort und ohne juristische Begründung festgenommen werden können.

3. Für die Reise des Gesuchstellers von der Grenze in den zugewiesenen Kanton sieht der Verordnungsentwurf folgendes vor: Ist die Einreise bewilligt, weist der Grenzposten dem Gesuchsteller eine Empfangsstelle zu. Der Gesuchsteller muss sich dort unverzüglich melden. Nach ersten Abklärungen wird der Gesuchsteller einem Kanton zugewiesen. Der Gesuchsteller muss dort umgehend vorsprechen.

4. Illegal eingereiste Gesuchsteller werden der nächstgelegenen Empfangsstelle zugewiesen.

Wenn der Asylbewerber durch Organe des Grenzwachtkorps oder der Polizei in Grenznähe aufgegriffen wird, erfolgt die Befragung zur Identität und zur Einreise durch die Polizei. Es wird geprüft, ob eine Rückgabe an den Nachbarstaat, wo keine Gefährdung droht, möglich ist.

Wenn dies zutrifft, erfolgt die Rückgabe an den Nachbarstaat durch die Polizei, mit dem Hinweis, dass das Asylgesuch nur an einem bezeichneten Grenzübergang oder bei einer schweizerischen Vertretung im Ausland eingereicht werden kann und der Asylentscheid im Nachbarstaat abzuwarten ist.

Ist eine Rückgabe nicht möglich, erfolgt die Aufforderung, sich bei der nächsten Empfangsstelle zu melden.

5. Asylgesuche an den bezeichneten Grenzübergängen werden gleich behandelt wie die bisherigen Gesuche an der Grenze. Das Gesetz umschreibt die Fälle, in denen der Grenzbeamte in eigener Kompetenz die Einreise bewilligen kann. In denjenigen Fällen, da der Grenzbeamte die Einreise nicht selber bewilligen kann, muss er das Gesuch dem Delegierten unterbreiten, der innert 24 Stunden über die Einreise entscheidet. Wie dieser zu entscheiden hat, ist heute in Artikel 5 der Asylverordnung geregelt. Es ist nicht vorgesehen, an diesem Text materielle Änderungen vorzunehmen. Verweigert der Delegierte die Einreise, so kann der Ausländer bei einer schweizerischen Vertretung im Ausland ein Asylgesuch einreichen.

6. Zu den Befragungen an den bezeichneten Grenzübergängen und in den Empfangsstellen ist folgendes vorgesehen:

a) Der Grenzbeamte befragt den Asylbewerber über den Reiseweg und allfällige Verwandte ausserhalb des Heimatstaates. Diese Angaben dienen als Unterlage für den Entscheid des Delegierten, ob die Einreise bewilligt werden kann.

b) In der Empfangsstelle werden die Gesuchsteller, die ihr Gesuch nicht an der Grenze gestellt haben, über Einreise und allfällige Verwandte befragt. Alle Gesuchsteller werden daktyloskopiert und gemäss Verteilerschlüssel einem Kanton zugewiesen. Diese Befragung wird durch einen Bundesbeamten vorgenommen und dient in erster Linie der Überprüfung der Rückgabemöglichkeiten nach Artikel 19 des Asylgesetzes und der Zuweisung an einen Kanton.

Die Befragung durch den Kanton (bei der Fremdenpolizei oder in einem Durchgangs- oder Aufnahmezentrum) ist im Gesetz eingehend geregelt und dient der Abklärung der Fluchtgründe. Der kantonale Befrager hat keine Entscheidkompetenzen.

Für den Betrieb der vier Empfangsstellen sind etwa 20 Beamte des Delegierten vorgesehen. Die eingehendere kantonale Befragung bringt den Kantonen eine gewisse

personelle Mehrbelastung. Je besser die kantonalen Protokolle sind, desto mehr Aktenentscheide können durch den Bund gefällt werden, was beim Bund eine personelle Entlastung bringt.

7. Die Frage einer Verbesserung der Grenzkontrolle hat nichts mit der Asylgesetzrevision zu tun. Weder die Revision des Asylgesetzes noch des Anag sehen darüber Bestimmungen vor. Eine Verbesserung der Grenzkontrolle ist wünschenswert. Der Bundesrat gedenkt daher, das Grenzwachtkorps langfristig um 270 Etatstellen aufzustocken.

8. Die Asylbehörden des Bundes beziehen ihre Länderinformationen aus verschiedensten Quellen wie Veröffentlichungen durch Massenmedien und spezialisierte Institutionen, Auskünfte schweizerischer Vertretungen und eigene Nachforschungen. Für die Beurteilung der Zumutbarkeit einer Rückschaffung ist aber nicht nur die allgemeine Menschenrechtssituation in einem Lande massgebend, sondern insbesondere die individuelle Gefährdungssituation. Die allgemeinen Informationen über die Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land sind der Öffentlichkeit weitgehend bekannt, und die individuelle Gefährdungssituation eines Asylbewerbers kann nicht Gegenstand einer Veröffentlichung durch die Bundesbehörden sein.

**Le président:** L'interpellatrice n'est pas satisfaite de la réponse du Conseil fédéral.

87.345

**Interpellation Rechsteiner****Asylpolitik und -praxis der Bundesbehörden****Politique d'asile et pratique suivie par les autorités fédérales***Wortlaut der Interpellation vom 16. März 1987*

Der Bundesrat wird ersucht, so rasch wie möglich folgende Fragen zu beantworten:

1. Der Presse ist zu entnehmen, dass der Ausschuss EJPD der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission bereits im letzten Herbst an der gegenwärtigen Asylpraxis der Bundesbehörden Kritik geübt hat.

a. Bereits anfangs Oktober 1986 wurde im Rahmen einer Interpellation (86.905) kritisiert, dass die Revision der Asylverordnung vom Dezember 1985 im Hinblick auf die Ausdehnung der Fälle von Aktenentscheiden bzw. von «offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen» durch die Delegationsnorm nicht gedeckt und auch sonst problematisch sei. Die Kritik wurde durch den Bundesrat im Rahmen der Interpellationsbeantwortung am 1. Dezember 1986 praktisch vollumfänglich zurückgewiesen. Die Kritik wird nun aber durch den Bericht des GPK-Ausschusses bestätigt. Ist der Bundesrat bereit, die Asylverordnung im Lichte der Kritik des GPK-Ausschusses zu überarbeiten und abzuändern?

b. Im genannten Bericht wird offensichtlich festgestellt, dass die Bundesbehörden den Flüchtlingsbegriff zu eng interpretieren. Immer wo jemand von staatlichen Behörden verhaftet oder misshandelt werde, müsse richtigerweise davon ausgegangen werden, dass jemand Opfer einer individuellen und damit gezielten Verfolgung sei. Ausserdem müsse angenommen werden, dass das Kriterium des «unerträglichen psychischen Druckes» heute viel strenger ausgelegt werde als noch vor einigen Jahren.

Ist der Bundesrat bereit, die Asylpraxis im Lichte dieser Feststellungen zu überprüfen?

c. Weiter wird offensichtlich kritisiert, dass die Praxis dem Umstand ungenügend Rechnung trage, dass gegen eine Wegweisung auch nicht asylrelevante Gesichtspunkte gel-

## **Interpellation Gurtner Neues Asylgesetz. Ausführungsbestimmungen**

## **Interpellation Gurtner Nouvelle loi sur l'asile. Dispositions d'exécution**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	87.310
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.06.1987 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1020-1022
Page	
Pagina	
Ref. No	20 015 543

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.