

91.305

Standesinitiative Zürich
Asylpolitik
Initiative du canton de Zurich
Politique d'asile

Beschluss des Ständerates vom 3. Oktober 1991
 Décision du Conseil des Etats du 3 octobre 1991
 Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 25. März 1991

Der Bund wird eingeladen,

1. die Zahl der Asylbewerber sofort in einer Grössenordnung zu stabilisieren, die es auch Gemeinden, in denen Wohnungsmangel herrscht und Unterbringungsmöglichkeiten fehlen, gestattet, zugewiesene Asylbewerber in menschenwürdiger Form aufzunehmen und zu betreuen;
2. die Verfahren so zu gestalten, dass spätestens sechs Monate nach Einreichung über das Gesuch eines zugewiesenen Asylbewerbers endgültig entschieden und im Falle der Wegweisung die unverzügliche Ausreise sichergestellt ist;
3. die aussenpolitischen, aussenwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Massnahmen zu überprüfen und im Sinne einer präventiven Asylpolitik auszubauen.

Texte de l'initiative du 25 mars 1991

La Confédération est invitée

1. à stabiliser immédiatement le nombre des requérants d'asile de manière que même les communes confrontées à la crise du logement et à l'absence de possibilités d'hébergement puissent accueillir et héberger, dans le respect de la dignité humaine, les requérants qui leur sont adressés;
2. à concevoir les procédures de manière qu'une décision définitive soit prise au plus tard six mois après le dépôt de la demande d'un requérant d'asile et que dans le cas d'un renvoi, le départ soit garanti dans les meilleurs délais;
3. à réexaminer les mesures prises dans le domaine de la politique étrangère, de la politique économique extérieure et de la politique de développement, et à les consolider dans l'optique d'une politique d'asile préventive.

Frau **Jeanprêtre** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Der Kantonsrat des Kantons Zürich beschloss am 4. März 1991 auf Antrag des Regierungsrates, der Bundesversammlung eine Standesinitiative zur Asylpolitik des Bundes einzureichen. Der Zürcher Regierungsrat reichte am 20. März 1991 diese Standesinitiative ein. Er begründet sie wie folgt:

1. Die Zahl der Asylbewerber, die in der Schweiz ein Asylgesuch einreichen, hat sich in den letzten Jahren vervielfacht. 1989 stellten 24 425 Ausländer ein Asylgesuch. Der Kanton Zürich hatte 4288 Bewerber aufzunehmen. Ende Jahr waren 40 106 Asylverfahren noch hängig. Die erstinstanzliche Anerkennungquote lag bei 4,2 Prozent. 1990 kamen 35 836 Asylsuchende. Davon entfielen auf den Kanton Zürich 6432 Gesuchsteller. Für 1991 werden 46 000 Gesuche erwartet. Die Zahl der pendenten Verfahren wird damit – sofern nicht zusätzliche Massnahmen getroffen werden – noch weiter ansteigen, und die Kantone haben in noch grösserem Masse Asylbewerber aufzunehmen. Wie der geringe Prozentsatz der Anerkennungen zeigt, sind rund 96 Prozent der Asylbewerber keine echten Flüchtlinge, die in ihrem Herkunftsland bedroht sind. Sie stellen vielmehr aus wirtschaftlichen Gründen ein Asylgesuch. Sie suchen Arbeit in der Schweiz. Der grosse Zustrom von Asylbewerbern kann nicht isoliert als schweizerisches Problem betrachtet werden. Er ist Teil einer weltweiten Wanderbewegung, in der Bewohner armer Länder in die Industrieländer des Nordens ziehen. Viele Asylbewerber stammen denn auch aus Staaten der Dritten Welt, die ihren Einwohnern

aus demographischen und ökonomischen Gründen keine gesicherte Existenz gewähren können.

2. Für die Flüchtlingspolitik und die Zulassung der Asylbewerber ist der Bund zuständig. Die stetig steigende Zahl von Asylbewerbern, die der Bund den Kantonen und Gemeinden zuweist, stellt heute die zürcherischen Gemeinden vor nicht mehr lösbare Probleme. Es fehlen Unterkunftsmöglichkeiten. Die Wohnreserven sind aufgebraucht. In der bestehenden Wohnungsnot lassen sich Wohnungen für Asylbewerber kaum mehr finden. Die Schaffung zusätzlicher Unterkunftsmöglichkeiten durch Wohncontainer ist kurzfristig nicht zu verwirklichen. Es müssen vorerst geeignete Grundstücke gefunden, die erforderlichen Kredite eingeholt und die Bewilligungsverfahren durchgeführt werden. Kinder aus Asylbewerberfamilien können nur mit erheblicher Mühe eingeschult werden. Die Möglichkeiten, Asylbewerber in der Wirtschaft zu plazieren, werden geringer. Viele Bürger stehen der offiziellen Asylpolitik ablehnend gegenüber. Dies äussert sich u. a. in demonstrativen Kreditverweigerungen sowie Baueinsparungen. Viele Gemeinden fühlen sich überfordert und lehnen die Aufnahme und Unterbringung weiterer Asylbewerber ab. Kann die Zahl der Asylbewerber nicht stabilisiert werden, ist mit obdachlosen Asylbewerbern zu rechnen.

3. Der Kanton Zürich befürwortet grundsätzlich ein grosszügig gehandhabtes Asylrecht. Die ungebremste Zulassung von Asylbewerbern, die bis auf einen geringen Prozentsatz nicht als Flüchtlinge bezeichnet werden können, gefährdet das Asylrecht. Sie fördert die Fremdenfeindlichkeit sowie die Tendenz, überhaupt keine Ausländer mehr aufzunehmen. Es gibt auch keinen Sinn, wenn mit Hilfe des Asylrechts in der Schweiz Obdachlose geschaffen werden.

Sollen Asylbewerber in der Schweiz wie bis anhin menschenwürdig aufgenommen und untergebracht werden, sind zusätzliche kurz- und langfristige Massnahmen zu treffen. Im Vordergrund stehen folgende, grösstenteils in der Kompetenz des Bundes liegende Massnahmen:

– Die Begrenzung der Zulassung von Asylbewerbern auf ein tragbares Mass. Es sollten in der Schweiz jährlich nicht über 25 000 Asylbewerber aufgenommen werden. Für die Kantone und Gemeinden ergibt dies Aufnahmequoten, die – wenn auch in Gebieten mit Wohnungsmangel nicht ohne Probleme – untergebracht und betreut werden können. Obdachlosigkeit wird vermieden. Die Zahl von 25 000 aufzunehmenden Asylbewerbern ist nicht als starre Begrenzung, sondern als Richtwert zu verstehen. Dieser Richtwert lässt sich beispielsweise erreichen, indem die Zahl der sogenannten Safe countries ausgeweitet wird. Notfalls ist auf Artikel 9 des Asylgesetzes zurückzugreifen, der den Bundesrat ermächtigt, bei einem ausserordentlich grossen Zustrom von Asylbewerbern die Asylgewährung zu beschränken. Angesichts des bestehenden Notstandes ist eine Begrenzung rasch anzuordnen.

– Die personellen Kapazitäten in Bund und Kantonen sind so weit auszubauen, dass Asylgesuche innert nützlicher Frist behandelt und definitiv entschieden werden können. Die Verfahrensdauer sollte sechs Monate nicht übersteigen. Damit werden Unterkünfte schneller wieder belegbar. Zur Beschleunigung des Verfahrens sind zum Entscheid über Gewährung und Verweigerung des Asyls berechnete Beamte des Bundes in die Kantone abzuordnen. Mit Verfahrensverbesserungen und personellen Aufstockungen allein lässt sich allerdings eine Verkürzung des Verfahrens und damit eine Verringerung der Zahl der zu betreuenden Asylbewerber nicht erreichen. Es bedarf zusätzlich einer Zulassungsbegrenzung.

Das Asylgesetz wurde seit 1979 dreimal revidiert. Jede Revision bezweckte eine Beschleunigung des Verfahrens. Der Ausbau der personellen Kapazitäten konnte aber mit der zunehmenden Zahl von Asylbewerbern offensichtlich nicht Schritt halten. Die Zahl der pendenten Verfahren nahm weiterhin zu.

– Die Verminderung der Wanderbewegung an der Wurzel. Werden die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in jenen Ländern verbessert, in denen die Flüchtlingsströme entstehen, vermindert sich der Druck, in bessergestellte Länder zu ziehen. Die Bewohner armer Staaten finden im eigenen Land eine ausreichende Existenz. Die Schweiz kann an dieser

Zielsetzung mithelfen, zum Beispiel durch eine Erhöhung der finanziellen Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

Erwägungen der Kommission

Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates, welcher dieses Geschäft zur Beratung zugewiesen wurde, prüfte die Standesinitiative am 30. Oktober 1991. Mit dem Ständerat und dem Bundesamt für Flüchtlinge kommt sie zu folgenden Schlüssen:

1. Die Initiative verlangt die Stabilisierung der Zahl der Asylbewerber. Aus der Begründung der Initiative geht hervor, dass eine Begrenzung der Zulassung von Asylbewerbern auf jährlich höchstens 25 000 Gesuche angestrebt wird.

Eine Annahme der Initiative würde somit die Aenderung von Artikel 13 Asylgesetz nötig machen. Dieser bestimmt, dass ein Asylgesuch dann vorliegt, wenn ein Ausländer schriftlich, mündlich oder auf andere Weise zu erkennen gibt, dass er die Schweiz um Schutz vor Verfolgung ersucht. Der Artikel müsste mit dem Vorbehalt ergänzt werden, dass er nur so lange gilt, als in einem Kalenderjahr die Zahl von 25 000 Gesuchen noch nicht erreicht ist.

Dies führt zur Frage, wie Ausländer zu behandeln wären, die zwar um Schutz vor Verfolgung ersuchen, die aber wegen des Vorbehalts kein Asylgesuch mehr stellen könnten.

Auf sie wäre zumindest Artikel 33 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention; SR 0.142.30) anzuwenden. Diese Bestimmung, die in ähnlicher Form auch in Artikel 45 des Asylgesetzes verankert ist, besagt, dass kein Staat einen Flüchtling in irgendeiner Form in das Gebiet eines Landes ausweisen oder zurückstellen darf, in welchem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Anschauungen gefährdet wäre. Dieses sogenannte Non-refoulement-Prinzip gilt nach einhelliger Lehre als regionales Völkergewohnheitsrecht und somit unabhängig vom Beitritt eines Staates zur Flüchtlingskonvention. Selbst eine Kündigung der Flüchtlingskonvention würde die Schweiz demzufolge nicht von der Verpflichtung entbinden, das Non-refoulement-Prinzip zu beachten.

Auf schutzsuchende Ausländer, die nicht zum Asylverfahren zugelassen würden, wäre das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag; SR 142.20) anzuwenden. Nach Artikel 12 im Vergleich mit Artikel 15 Anag könnten die Kantone Ausländer, die keine fremdenpolizeiliche Aufenthaltserlaubnis besitzen, aus der Schweiz wegweisen. Dies allerdings unter dem Vorbehalt von Artikel 14a Anag. Danach ist ein Vollzug der Wegweisung nicht zulässig, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz einer Weiterreise des Ausländers in seinen Heimat-, Herkunfts- oder einen Drittstaat entgegenstehen. Eine solche völkerrechtliche Verpflichtung stellt das oben erwähnte Prinzip des Non-refoulements dar.

Ein Ausschluss schutzsuchender Ausländer vom Asylverfahren hätte damit zur Konsequenz, dass die kantonalen Fremdenpolizeibehörden anstelle des Bundesamtes für Flüchtlinge zu prüfen hätten, ob die Wegweisung eines Ausländers unter dem Gesichtspunkt des Non-refoulement-Prinzips zulässig ist. Diese Prüfung setzt vorfrageweise die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft voraus. Die Annahme der Initiative hätte deshalb keine Reduktion des Prüfungsaufwands, sondern eine Kompetenzverlagerung von den Bundesbehörden hin zu den kantonalen Behörden zur Folge.

Als weiteres Mittel zur Stabilisierung der Zahl von Asylsuchenden wird der Bundesrat in der Begründung der Initiative ersucht, die Liste der verfolgungssicheren Staaten im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz zu erweitern. Dieses Ziel ist ebenfalls Bestandteil des Aktionsprogrammes im Asylbereich 1991/1992. Allerdings lässt sich diese sogenannte Safe-Country-Liste nicht beliebig erweitern. Massgebend für die Bezeichnung eines verfolgungssicheren Staates ist die dortige Menschenrechtssituation. Solange sich in jenen Staaten, aus denen der Grossteil der Asylsuchenden stammt, keine Verbesserung der Situation ergibt, kann von einer Erweiterung der

Safe-Country-Liste keine wesentliche Verringerung der Zahl von Asylsuchenden erwartet werden.

Soweit die Anwendung von Artikel 9 Asylgesetz verlangt wird, ist darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung es zwar erlaubt, abweichende Verfahrensvorschriften zu erlassen und die Asylgewährung einschränkend zu regeln, dass aber auch damit das Non-Refoulement-Prinzip nicht umgangen werden kann.

2. Die in der Initiative enthaltenen Forderungen decken sich mit den Zielsetzungen des Bundesrates.

Auch das Aktionsprogramm des Bundesrates verfolgt das Ziel, Asylgesuche innert sechs Monaten zu erledigen. Zur Erreichung dieses Ziels sollen Asylentscheide in der Regel nur noch summarisch begründet werden, und die Artikel 16, 16a und 16b Asylgesetz sollen konsequent in die Praxis umgesetzt werden. Zudem werden die Kantone ersucht, die Möglichkeit der Vorbereitung von Asylentscheiden zu nutzen und das Arbeitsverbot für Asylbewerber im Rahmen der gesetzlichen Voraussetzungen auf sechs Monate zu verlängern. Schliesslich sollen Wegweisungsverfügungen konsequent vollzogen und die kantonalen Vollzugsbehörden zu diesem Zweck personell verstärkt werden.

Die Initiative verlangt daneben auch Personalaufstockungen bei den Bundesbehörden. Der Bundesrat hat dem Bundesamt für Flüchtlinge im Juni 1991 zusätzliche 165 Stellen bewilligt, die zum überwiegenden Teil mit wissenschaftlichen Beamten besetzt werden, welche Asylentscheide treffen. Die diesbezüglichen Forderungen der Initiative können deshalb ebenfalls erfüllt gelten.

Soweit verlangt wird, Bundesbeamte mit Entscheidkompetenz in die Kantone abzuordnen, wird diesem Anliegen durch die Schaffung eines Prozesszentrums in Zürich Rechnung getragen, das ab September 1991 operativ sein wird. In diesem Zentrum sollen kantonale Beamte und Bundesbeamte eng zusammenarbeiten, um Asylverfahren innert kürzester Zeit zum Abschluss zu bringen. In einer ersten Phase sollen keine weiteren Prozesszentren gebildet werden, weil es sinnvoll erscheint, zunächst die Erfahrungen mit dem Zentrum in Zürich auszuwerten. Zudem bedingt die Schaffung solcher Prozesszentren einen erheblichen organisatorischen Aufwand. Es wird deshalb auch bei positiven Erfahrungen mit dem Prozesszentrum Zürich nicht möglich sein, inner kurzer Frist eine Vielzahl weiterer solcher Zentren zu bilden.

3. Die Forderung nach einer präventiven Asylpolitik im Sinne eines Ausbaus der aussenpolitischen, aussenwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Massnahmen entspricht der Stossrichtung des Strategieberichtes des Bundesrates, der in der Sommersession von den eidgenössischen Räten gutgeheissen wurde.

Mme **Jeanprêtre** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil du canton de Zurich a décidé le 4 mars 1991 de soumettre à l'Assemblée fédérale une initiative du canton portant sur la politique d'asile. Le 20 mars 1991, le Conseil d'Etat du canton de Zurich déposait cette initiative, accompagnée de l'exposé des motifs suivant:

1. Durant ces dernières années, le nombre des requérants d'asile qui ont déposé une demande en Suisse s'est multiplié. En 1989, 24 425 étrangers ont déposé une demande; le canton de Zurich a dû accueillir 4288 requérants. A la fin de l'année, 40 106 procédures d'asile étaient en cours; le taux d'acceptation en première instance a été de 4,2 pour cent. En 1990, 35 836 requérants d'asile sont entrés en Suisse, le canton de Zurich devant en accueillir 6432. Pour 1991, on s'attend à 46 000 demandes. En l'absence de mesures supplémentaires, le nombre des procédures pendantes augmenterait encore, et les cantons devraient accueillir encore plus de requérants d'asile. Ainsi que le montre le faible taux d'acceptation, quelque 96 pour cent des requérants d'asile ne sont pas de véritables réfugiés menacés dans leur pays. Leur demande est plutôt motivée par des raisons économiques. Ils cherchent du travail en Suisse. L'afflux important de requérants d'asile ne

peut être considéré isolément comme un problème suisse. Il s'inscrit dans un mouvement migratoire à l'échelle mondiale, dans lequel les habitants des pays pauvres sont attirés vers les Etats industrialisés de l'hémisphère nord. Ainsi, de nombreux requérants d'asile proviennent des pays du tiers monde qui ne peuvent, pour des raisons démographiques et économiques, garantir les bases d'existence de leurs populations.

2. La Confédération est compétente pour ce qui est de la politique des réfugiés et de l'accueil des requérants d'asile. Le nombre sans cesse croissant de requérants d'asile que la Confédération adresse aux cantons et aux communes pose aux communes zurichoises des problèmes qu'elles ne sont plus à même de résoudre. Des possibilités d'hébergement font défaut. Les réserves de logements sont épuisées. Dans la situation actuelle de crise du logement, il n'est plus guère possible de trouver un toit pour les requérants d'asile. La création de possibilités d'hébergement supplémentaires sous forme de conteneurs habitables n'est pas réalisable à court terme. Il convient auparavant de trouver des terrains appropriés, de débloquer les crédits nécessaires et de suivre les procédures d'autorisation. Les enfants des requérants d'asile ne peuvent être scolarisés qu'à grand-peine. Les possibilités de placer les requérants dans les secteurs économiques s'amenuisent. Bon nombre de nos concitoyens contestent la politique d'asile officielle, ce qui se traduit notamment par de spectaculaires refus de crédits et oppositions à la construction. Bien des communes se sentent dépassées et s'opposent à l'accueil et à l'hébergement de nouveaux requérants. Si le nombre des requérants d'asile ne peut être stabilisé, il faut s'attendre à l'apparition de sans-abri parmi eux.

3. Le canton de Zurich approuve dans son principe un droit d'asile appliqué avec libéralité. L'entrée incontrôlée de requérants d'asile qui, à l'exception d'un faible pourcentage, ne sont pas des réfugiés menace le droit d'asile. Elle encourage la xénophobie ainsi que la tendance à ne plus vouloir accepter d'étranger du tout. Il n'y aurait également aucun sens à vouloir provoquer l'apparition de sans-abri en Suisse par le biais de la législation sur l'asile. Si l'on entend, comme dans le passé, accueillir et héberger des requérants d'asile dans le respect de la dignité humaine, des mesures supplémentaires à court et moyen termes doivent être prises. Les principales d'entre elles sont énumérées ci-après et sont, pour la plupart, de la compétence de la Confédération:

– La limitation, dans une mesure acceptable, des entrées de requérants d'asile. La Suisse ne devrait pas accueillir annuellement plus de 25 000 requérants d'asile. De cette manière, les cantons et les communes pourraient accueillir et héberger les requérants qui leur sont adressés, même si des problèmes sont à prévoir dans les régions souffrant d'une pénurie de logements. On évitera l'apparition de sans-abri. Le nombre de 25 000 requérants d'asile ne constitue pas une limite absolue mais doit être compris comme une valeur indicative, qui pourrait être atteinte par l'augmentation du nombre des pays dits «safe countries». En cas de nécessité, il conviendra de faire appel aux dispositions de l'article 9 de la loi sur l'asile, qui autorisent le Conseil fédéral à régler de manière restrictive les conditions de l'octroi de l'asile dans le cas d'une affluence extraordinaire de requérants d'asile. Eu égard à la situation d'urgence actuelle, une limitation doit être ordonnée rapidement.

– Les effectifs du personnel de la Confédération et des cantons doivent être augmentés de manière que les demandes d'asile puissent être traitées en temps utile et donner lieu à une décision définitive. La durée de la procédure ne devrait pas excéder six mois. De cette façon, les possibilités d'hébergement seront plus rapidement réutilisables. En vue d'accélérer les procédures, la décision d'acceptation ou de refus de l'asile devrait être prise par des fonctionnaires fédéraux habilités, détachés à cet effet dans les cantons. Des améliorations de la procédure et une augmentation des effectifs ne suffisent toutefois pas à garantir seules une accélération des procédures et une réduction du nombre de requérants à héberger. Une limitation du nombre des entrées est également nécessaire. Depuis 1979, la loi sur l'asile a été révisée à trois reprises. Chaque révision avait pour objectif une accélération de la procédure.

Manifestement, l'augmentation des effectifs du personnel n'a pas suivi celle du nombre des requérants d'asile. Le nombre des procédures en suspens n'a cessé de croître.

– Modérer les flux migratoires à leur source. En améliorant les conditions économiques et sociales dans les pays d'origine des flux migratoires, l'on réduira les incitations à se rendre dans des pays mieux lotis. Les populations des pays pauvres trouveront sur place des conditions d'existence satisfaisantes. La Suisse peut contribuer à la réalisation de ces objectifs, en augmentant par exemple sa participation financière à la coopération au développement et à l'aide humanitaire.

Considérations de la commission

La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national a été chargée de l'examen de cet objet, elle l'a analysé lors de sa séance du 30 octobre 1991. D'entente avec le Conseil des Etats et l'Office fédéral des réfugiés, elle tire les conclusions suivantes:

1. L'initiative demande une stabilisation du nombre des requérants d'asile. L'exposé des motifs précise que le nombre de requérants accueillis annuellement dans notre pays devrait être limité à 25 000.

Une acceptation de l'initiative exigerait une modification de l'article 13 de la loi sur l'asile; ce dernier dispose qu'il y a demande d'asile lorsque l'étranger exprime par écrit, oralement ou d'une autre façon sa volonté de chercher en Suisse une protection contre des persécutions. Cet article devrait être complété d'une réserve limitant sa validité jusqu'au moment où, dans une année civile, le nombre de 25 000 demandeurs d'asile serait atteint.

Dès lors, la question se pose de savoir comment il conviendrait de traiter des étrangers qui, tout en étant victimes de persécutions, ne peuvent déposer une demande d'asile eu égard à cette réserve.

A tout le moins, il conviendrait de leur appliquer les dispositions de l'article 33 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (RS 0.142.30), en vertu duquel aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques; ces dispositions sont reprises sous une forme analogue dans l'article 45 de la loi sur l'asile. Ce principe, dit de non-refoulement, est systématiquement considéré par la jurisprudence comme une règle de droit public coutumier régional, indépendante de la ratification, par un Etat donné, de la Convention sur le statut des réfugiés. Par conséquent, même une dénonciation de cette convention ne pourrait libérer la Suisse de l'obligation d'appliquer le principe du non-refoulement.

La loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20) s'appliquerait aux étrangers qui n'auraient pas accès à la procédure d'asile; à ses articles 12 et 15, cette loi dispose que les cantons peuvent expulser de Suisse un étranger dépourvu d'une autorisation de séjour délivrée par la police des étrangers, sous réserve toutefois des dispositions de l'article 14a LSEE. Dès lors, une exécution de la mesure de renvoi est illicite lorsque des engagements de droit international contractés par la Suisse s'opposent au renvoi de l'étranger dans son pays d'origine ou de provenance, ou dans un Etat tiers. Le principe du non-refoulement constitue un tel engagement de droit international.

Exclure de la procédure d'asile des étrangers cherchant protection impliquerait que les autorités cantonales de police des étrangers examinent, en lieu et place de l'Office fédéral des réfugiés, si le renvoi d'un étranger est compatible avec le principe du non-refoulement. Cet examen présuppose celui de la qualité de réfugié. Une acceptation de l'initiative n'entraînerait par conséquent aucun allègement à cet égard, mais uniquement un transfert de compétences des autorités fédérales aux autorités cantonales.

L'exposé des motifs invite le Conseil fédéral à user d'un autre moyen de stabilisation du nombre des requérants d'asile, à savoir de compléter la liste des pays réputés safe countries au sens de l'article 16, alinéa 2, de la loi sur l'asile. Cet objectif est

également poursuivi par le programme d'action 1991–1992 en matière d'asile. Toutefois, cette liste ne peut être allongée indéfiniment. Le statut de safe country est déterminé par la situation qui règne dans le pays en matière de droits de l'homme. Tant que cette situation ne s'améliorera pas dans les pays d'où provient la majorité des demandeurs d'asile, l'on ne saurait s'attendre à ce qu'un allongement de la liste des safe countries entraîne une réduction significative du nombre des requérants.

Dans la mesure où l'on demande l'application de l'article 9 de la loi sur l'asile, il convient de souligner que si cette clause permet d'édicter des dispositions de procédure particulières et de régler de manière restrictive les conditions d'octroi de l'asile, elle n'autorise pas pour autant à déroger au principe du non-refoulement.

2. Les demandes formulées dans l'initiative recouvrent les intentions du Conseil fédéral.

Le programme d'action du gouvernement vise également à traiter les demandes d'asile dans un délai de six mois. Pour ce faire, les décisions d'octroi ou de refus de l'asile se satisferont d'un exposé sommaire des motifs; les articles 16, 16a et 16b de la loi sur l'asile seront donc appliqués en conséquence. En outre, les cantons seront invités à faire usage des possibilités qui leur sont offertes de préparer les décisions et de prolonger jusqu'à six mois l'interdiction de travailler faite aux requérants d'asile en vertu des dispositions légales applicables. Les décisions de renvoi devront être exécutées de manière conséquente et le personnel des autorités cantonales chargées de l'exécution devra être renforcé à cette fin.

L'initiative demande encore le renforcement des effectifs du personnel à la disposition des autorités fédérales. En juin 1991, le Conseil fédéral a accordé 165 postes supplémentaires à l'Office fédéral des réfugiés, qui seront principalement occupés par des fonctionnaires scientifiques chargés de se prononcer sur les demandes d'asile. Par conséquent, on peut considérer que les exigences de l'initiative à ce sujet ont déjà reçu une réponse.

Dans la mesure où l'initiative demande le détachement dans les cantons de fonctionnaires investis du pouvoir de décision, la commission juge qu'il est tenu compte de cette exigence par la création d'un centre de traitement des demandes à Zurich, qui deviendra opérationnel en septembre 1991. Dans ce centre, des fonctionnaires cantonaux et fédéraux collaboreront étroitement en vue d'une clôture rapide des procédures d'asile. Durant une première phase, aucun autre centre de traitement ne devrait être mis en service: il semble en effet judicieux de récolter les premières expériences dans le cadre du centre de Zurich. De plus, la création de tels centres est liée à un investissement important sur le plan organisationnel. Dès lors, même si les expériences réalisées au centre de Zurich s'avéraient positives, il ne serait pas possible de créer à court terme d'autres centres semblables.

3. Le désir de voir mise en place une politique d'asile préventive dans le sens d'une extension des mesures de politique étrangère, de politique économique extérieure et de politique de développement correspond à l'orientation du rapport stratégique du Conseil fédéral, que les Chambres fédérales ont approuvé lors de la session d'été.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, Ziffer 1 der Initiative keine Folge zu geben und die Ziffern 2 und 3 als erfüllt abzuschreiben.

Antrag Neuenschwander

Der Standesinitiative wird bezüglich Ziffer 1 Folge gegeben, die Ziffern 2 und 3 der Initiative sind als erfüllt abzuschreiben.

Schriftliche Begründung

Der Bericht der Petitions- und Gewährleistungskommission vom 30. Oktober 1991 nimmt in Ziffer 1 lediglich zu Rechtsfragen Stellung.

Die stetig steigende Zahl von Asylbewerbern, die der Bund den Kantonen und Gemeinden zuweist, stellt heute die zürcherischen Gemeinden vor nicht mehr lösbare Probleme. Die Zahl der Asylbewerber zu stabilisieren ist nicht gleichzusetzen mit Kontingentierung.

Besondere zusätzliche Probleme bringen die Langzeit-Asylbewerber, die teils illegal, ohne Ausweispapiere in die Schweiz einreisen.

Unser ohnehin überlastetes Amt für Flüchtlingswesen hat Mühe, die einzufordernden Papiere innert nützlicher Frist zu erhalten. Wartezeiten von bis zu zwei Jahren sind keine Seltenheit. Dies im Gegensatz zu den Bemühungen und der Absicht eines beschleunigten Asylverfahrens.

Damit auch eine politische Wertung in der Zulassungsbegrenzung vorgenommen werden kann, ersuche ich Sie dringend, Ziffer 1 der Standesinitiative Folge zu geben.

Antrag Steffen

Der Standesinitiative Folge geben

Schriftliche Begründung

Aus der Begründung der Regierung des Kantons Zürich wird ersichtlich, dass die Behörden in Kanton und Gemeinden grösste Schwierigkeiten bei der Bewältigung der Aufnahme von Asylbewerbern und der menschenwürdigen Unterbringung signalisieren. Die Forderung nach Begrenzung der Zulassung von Asylbewerbern auf jährlich höchstens 25 000 Gesuche ist berechtigt.

Wird der Initiative Folge gegeben, dann wird der Bundesrat endlich gezwungen, griffige Massnahmen zur Lösung dieses schwerwiegenden innenpolitischen Problems zu ergreifen. Unter Anwendung von Artikel 9 des Asylgesetzes hätte der Bundesrat endlich die Möglichkeit, vom Asylgesetz abweichende Beschlüsse zu fassen, was von vielen Politikern und ihrer Wählerschaft gefordert wird. Die Unterstützung der Grenzwachorgane durch übende Einheiten der Armee hätte, wie dies die Praxis unseres Nachbarlandes Oesterreich zeigt, abschreckende Wirkung auf die international organisierten Schlepper.

Da mit den Staaten Deutschland, Oesterreich und Frankreich Schubabkommen bestehen, könnten die aufgegriffenen Asylbewerber in diese Erstländer zurückgeführt werden. Zudem würde der Bundesrat ermuntert, mit Italien über ein Schubabkommen zu verhandeln. Das Non-refoulement-Prinzip wird bei einer Berufung auf diese Schubabkommen nicht geritzt. Allein schon diese Massnahmen könnten den Zustrom von Asylbewerbern bremsen und unter die von der Initiative geforderte Zahl von 25 000 Personen drücken.

Auch den Ziffern 2 und 3 soll Folge gegeben werden, denn zwischen Absicht des Bundesrates und Verwirklichung der Forderungen der Zürcher Regierung liegt noch ein weiter Weg.

Die Initiative ermöglicht Massnahmen, die bestimmt von einer ganzen Reihe anderer Kantone dringend erwartet werden.

Proposition de la commission

La commission propose de ne pas donner suite au chiffre premier de l'initiative et de classer les chiffres 2 et 3, considérant qu'ils ont déjà reçu réponse.

Proposition Neuenschwander

Donner suite au chiffre premier de l'initiative et classer les chiffres 2 et 3, ces deux points ayant été réalisés.

Proposition Steffen

Donner suite à l'initiative

Ziff. 1 – Ch. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (keine Folge geben)	78 Stimmen
Für den Antrag Steffen/Neuenschwander (Folge geben)	42 Stimmen

Ziff. 2, 3 – Ch. 2, 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission/Neuenschwander (abschreiben)	98 Stimmen
Für den Antrag Steffen (Folge geben)	20 Stimmen

Standesinitiative Zürich Asylpolitik

Initiative du canton de Zurich Politique d'asile

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.305
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.01.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	202-205
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 913

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.