

93.3031

**Postulat SPK-NR 92.303
(Minderheit Seiler Hanspeter)
Verstärkung der Grenzkontrollen**
**Postulat CIP-CN 92.303
(minorité Seiler Hanspeter)
Intensification des contrôles à la frontière**

Wortlaut des Postulates vom 22. Januar 1993

Der Bundesrat wird aufgefordert, die Grenzkontrollen zu verstärken, um die illegale Einreise von Asylbewerbern zu erschweren und die Tätigkeit von Schlepperorganisationen zu unterbinden.

Texte du postulat du 22 janvier 1993

Le Conseil fédéral est invité à intensifier les contrôles à la frontière afin de rendre plus difficile l'entrée illégale des requérants d'asile et d'enrayer l'activité des filières de passeurs.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Aubry, Borer Roland, Fischer-Seengen, Schmied Walter, Steffen (5)

Präsident: Nachdem Sie den Minderheitsantrag zu Ziffer 1 der Initiative abgelehnt haben, entfällt auch dieses Postulat.

Abgelehnt – Rejeté

91.3178

**Motion des Ständerates
(Huber)
Beitritt der Schweiz
zum europäischen Erstasylabkommen**
**Motion du Conseil des Etats
(Huber)
Adhésion de la Suisse à l'Accord
européen sur les pays de premier asile**

Wortlaut der Motion vom 3. Oktober 1991

Wie den Medien entnommen werden kann, haben nun alle EG-Länder das Erstasylabkommen unterzeichnet, dessen Ziel es ist, Mehrfachasylbegehren zu verhindern. Der Bundesrat wird eingeladen, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit die Schweiz diesem Abkommen beitreten kann, und den Ratifikationsprozess in die Wege zu leiten.

Texte de la motion du 3 octobre 1991

Comme nous l'apprennent les médias, tous les Etats membres de la CE ont signé à ce jour l'Accord sur les pays de premier asile, dont l'objectif est d'empêcher qu'un requérant d'asile ne dépose des demandes dans plusieurs pays simultanément.

Le Conseil fédéral est invité à tout entreprendre pour que la Suisse puisse adhérer à cet accord et à préparer la ratification.

93.3042

**Postulat SPK-NR 91.3178
Europäisches Erstasylabkommen.
Anpassungen
der schweizerischen Gesetzgebung**
**Postulat CIP-CN 91.3178
Accord européen sur les pays
de premier asile.
Adaptation de la législation suisse**

Wortlaut des Postulates vom 26. Februar 1993

Der Bundesrat wird beauftragt, alle Änderungen in der Gesetzgebung (insbesondere im Bereich des Datenschutzes) vorzubereiten, die bei einer Ratifikation des europäischen Erstasylabkommens vorausgesetzt werden müssen.

Texte du postulat du 26 février 1993

Le Conseil fédéral est chargé d'entreprendre toutes les modifications de la législation et particulièrement dans le domaine de la protection des données, qu'il y a lieu de considérer comme condition à la ratification de l'Accord européen sur les pays de premier asile.

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

Der Ständerat hat am 3. Oktober 1991 beschlossen, die von Ständerat Huber am 17. Juni 1991 eingereichte Motion sei zu überweisen.

Die Motion (91.3178, Beitritt der Schweiz zum europäischen Erstasylabkommen) beauftragt den Bundesrat, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit die Schweiz dem Übereinkommen vom 15. Juni 1990 über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrages (Dubliner Abkommen) beitreten kann, und den Ratifikationsprozess in die Wege zu leiten.

Schon während den Vertragsverhandlungen innerhalb der EG bekundeten die Schweiz und andere europäische Nicht-Mitgliedstaaten ihr Interesse, in den Geltungsbereich der Regelungen dieses Abkommens einbezogen zu werden. In der Folge entstand ein Vertragstext für ein Parallelabkommen, der von den EG-Ministern am 12. Juni 1992 als Verhandlungsgrundlage für Nicht-EG-Staaten gutgeheissen wurde. Das Parallelabkommen stimmt in seinen materiellen Bestimmungen mit denjenigen des Dubliner Abkommens vollständig überein. Die Beitrittsverhandlungen können erst beginnen, sobald alle EG-Staaten das Erstasylabkommen ratifiziert haben. Der Bundesrat beschloss am 25. November 1992 die Aufnahme von Vertragsverhandlungen.

Erwägungen der Kommission

Die Kommission behandelte die Motion an ihrer Sitzung vom 25./26. Februar 1993 und führte zu diesem Thema Anhörungen mit Experten durch.

Ziel und Zweck des Abkommens ist es, die innereuropäische Weiterwanderung einzudämmen, zu gewährleisten, dass jedes Asylgesuch von einem Staat geprüft wird und Menschen nicht von einem Staat zum andern abgeschoben werden können. Die Vermeidung von Mehrfachasylgesuchen führt zudem zu einer Entlastung der zuständigen Stellen ohne Verschlechterung der Rechtsstellung des Asylbewerbers. Das Abkommen ist ein Schritt in Richtung Verminderung der missbräuchlichen Inanspruchnahme des Asylrechts.

Aus den dargelegten Gründen beantragt die Kommissionsmehrheit, die Motion zu überweisen und damit den Bundesrat in seiner bereits geäusserten Absicht zu unterstützen, das Abkommen so rasch als möglich zu ratifizieren.

Die Kommissionsminderheit beantragt, die Motion in ein Po-

stulat umzuwandeln. Mit der Ueberweisung eines Postulates werde signalisiert, dass man nicht grundsätzlich gegen das Abkommen sei. Zurzeit seien aber noch zu viele Fragen offen, um eindeutig Stellung zu nehmen. Zu diesen Fragen gehören unter anderem die Auswirkungen des Abkommens auf die Souveränität der Schweiz, die fehlende Garantie für eine supranationale Ueberwachungsinstanz, die Frage, ob das Abkommen durch das Parlament genehmigt werden soll und ob eine Referendumsmöglichkeit besteht.

Das Abkommen verlangt den Austausch von personenbezogenen Daten, was zur Folge hat, dass zwangsläufig Fragen des Datenschutzes angesprochen sind. Deshalb beschloss die Kommission ein Postulat (93.3042) zu überweisen, das den Bundesrat beauftragt, alle Aenderungen in der Gesetzgebung, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, vorzubereiten, die bei einer Ratifikation des Abkommens vorausgesetzt werden müssen.

M^{me} **Zölich** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Le Conseil des Etats a décidé, le 3 octobre 1991, de transmettre la motion déposée le 17 juin 1991 par M. Huber, conseiller aux Etats.

Cette motion (91.3178, Adhésion de la Suisse à l'Accord européen sur les pays de premier asile) invite le Conseil fédéral à multiplier ses efforts afin de permettre à la Suisse d'adhérer à la convention du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes (Accord de Dublin) et de préparer la procédure de ratification.

Déjà au cours des négociations de la convention à l'intérieur de la CE, la Suisse ainsi que d'autres Etats non membres ont manifesté leur désir d'être intégrés dans le champ d'application des réglementations afférentes à cet accord. Par la suite, le texte d'un accord parallèle a été rédigé et adopté, le 12 juin 1992, par les ministres de la CE, comme base de négociation avec les Etats non membres de la CE. Les dispositions matérielles de cet accord parallèle concordent en tous points avec celles de l'Accord de Dublin. Les négociations en vue d'une adhésion ne pourront débiter qu'après la ratification de l'Accord européen sur les pays de premier asile par l'ensemble des pays de la CE.

Le Conseil fédéral a décidé, le 25 novembre 1992, l'ouverture de négociations en vue d'une adhésion à l'accord.

Considérations de la commission

La commission a examiné la motion lors de ses séances des 25 et 26 février 1993 et a procédé à l'audition d'experts à ce sujet.

L'accord vise à contenir l'avance des migrations à l'intérieur de l'Europe, à garantir que chaque demande d'asile soit examinée par un Etat et que les requérants ne soient pas refoulés d'un Etat à l'autre. L'impossibilité de déposer plusieurs demandes d'asile permet en outre de décharger les instances compétentes sans pour autant porter atteinte au statut juridique du requérant. L'accord représente une étape vers une diminution des abus en matière de recours au droit d'asile.

Pour les raisons exposées ci-dessus, la majorité de la commission propose de transmettre la motion et de soutenir le Conseil fédéral dans ses intentions, déjà exprimées, de ratifier l'accord dans les plus brefs délais.

La minorité de la commission propose de transformer la motion en postulat. La transmission d'un postulat signifierait que l'on n'est en principe pas opposé à l'accord. Cependant, de trop nombreuses questions restent en suspens pour prendre position de manière définie. Parmi ces questions se trouvent notamment les effets de l'accord sur la souveraineté de la Suisse, le manque de garanties relatives à la création d'une autorité de surveillance supranationale, le problème de l'adoption de l'accord par le Parlement et celui de la possibilité de déposer un référendum.

L'accord prévoit l'échange de données personnelles, ce qui pose nécessairement des problèmes au niveau de la protec-

tion des données. La commission a par conséquent décidé de transmettre un postulat (93.3042) invitant le Conseil fédéral à préparer toutes les modifications de la législation, en particulier dans le domaine de la protection des données, exigées par la ratification de l'accord.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 10 zu 3 Stimmen bei 9 Enthaltungen, das Postulat 93.3042 zu überweisen.

Mit 14 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen beantragt sie:

Mehrheit

Ueberweisung der Motion 91.3178

Minderheit

(Fankhauser, Borel François, Caspar-Hutter, Eggenberger, Gross Andreas, Meier Samuel, Tschäppät Alexander)
Ueberweisung der Motion 91.3178 als Postulat

Proposition de la commission

La commission propose, par 10 voix contre 3 et avec 9 abstentions, de transmettre le postulat 93.3042.

Par 14 voix contre 7 et avec 2 abstentions, elle propose:

Majorité

Transmettre la motion 91.3178

Minorité

(Fankhauser, Borel François, Caspar-Hutter, Eggenberger, Gross Andreas, Meier Samuel, Tschäppät Alexander)
Transmettre la motion 91.3178 comme postulat

M. Borel François, rapporteur: Je reviendrai sur un point de détail. La motion a été acceptée par le Conseil fédéral lors du débat au Conseil des Etats déjà. Votre commission vous recommande également de l'accepter. La minorité Fankhauser s'inquiète au sujet d'un certain nombre de points et propose donc de la transformer en postulat.

Parmi les sujets d'inquiétude de la minorité figure la question de savoir si le Parlement débattera ou non de la ratification de cet accord. Je peux rassurer la minorité sur ce point. Le Conseil fédéral accepte la motion. Il a toujours été très rigoureux dans le domaine des motions: lorsqu'il s'agit du domaine législatif délégué au Conseil fédéral, ce dernier a toujours refusé la forme de la motion disant que ce domaine était de sa compétence, qu'un postulat pouvait lui être éventuellement proposé, mais qu'il n'était pas question d'accepter la forme de la motion. Dès lors que le Conseil fédéral accepte la motion, c'est qu'implicitement il accepte que ce ne soit pas du domaine législatif délégué, et que le Parlement aura donc à traiter de la ratification de cet accord.

Frau Fankhauser, Sprecherin der Minderheit: Das Uebereinkommen zum Erstasylabkommen beinhaltet sehr problematische Bestimmungen und ist aus unserer Sicht nur unter ganz bestimmten Bedingungen akzeptabel. Die Chancen auf Asylerteilung müssen bestehen bleiben und dürfen nicht geschmälert werden.

Ich möchte doch zuerst vom Bundesrat hören, dass dieses Erstasylabkommen tatsächlich ein Staatsvertrag ist und dem Parlament unterbreitet wird. Ich habe gehört, was uns Herr Borel François gesagt hat. Aber es war in der Kommission nicht klar, wie weit wir noch die Kompetenz haben, darüber endgültig zu entscheiden.

Die Bedingungen, die wir erfüllt haben wollen, bevor wir uns definitiv für dieses Erstasylabkommen entscheiden können, sind folgende:

Erste Bedingung: Die Frage des Datenschutzes. Die Kommission hat in ihrer Mehrheit bereits erkannt und mit einem Postulat illustriert, dass die Datenschutzbestimmungen intern, also für die Schweiz, noch verbessert werden müssen. Die aktuelle, erneuerte Gesetzgebung genügt nicht; es wird ein internationales Zusatzabkommen notwendig sein. Die Datenschutzbestimmungen, wie sie jetzt zwischen den Staaten bestehen, sind zu unsicher. Die Daten dürfen nur von den Asylbehörden mit Entscheidfunktion und nicht von Polizeiorganen benützt werden.

Zweite Bedingung: Der Minimalstandard für die Anwendung. Es geht um die Rückweisung durch die Schweiz in das Erst-

asylland. Hier trägt die Schweiz eine grosse Verantwortung. Es muss absolut sichergestellt werden, dass im entsprechenden Land ein Asylverfahren besteht. Dieses Asylverfahren hat den Conclusions des Exekutivkomitees des UNHCR zu entsprechen.

Dritte Bedingung: Die Zusammenarbeit mit dem UNHCR muss sichergestellt werden.

Vierte Bedingung: Die parlamentarische Kontrolle. Nachträgliche Aenderungen des Abkommens müssen dem Parlament vorgelegt werden, weil bestimmte sogenannte Conclusions faktisch den Stellenwert von neuen Staatsverträgen haben.

Fünfte Bedingung: Eine oberste Gerichtsstanz. Es muss – und dafür muss sich die Schweiz einsetzen – ein supranationales Konsultativ- und Entscheidungsgremium geschaffen werden, das bezüglich der materiellen Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und bezüglich der Schutzgewährung für Gewaltflüchtlinge konsultiert werden kann; es soll auch Streitfragen zwischen den Staaten im Zusammenhang mit der Zuständigkeit entscheiden.

Die bisherige Entwicklung der Verschärfung des Asylrechts im europäischen Raum kann nicht widerspruchlos hingenommen werden. Das Gebot des Schutzes darf nicht der Verführung zur Abschottung unterliegen.

Deshalb, und weil wir noch mitreden wollen, bitte ich Sie, den Vorstoss anstatt als Motion in der Form des Postulats zu überweisen.

Bundesrat **Koller**: Ich möchte einfach noch einmal versuchen, hier klar zu machen, was für ein eminentes Interesse die Schweiz hat, ein solches Parallelabkommen zur Dubliner Konvention, also zum Erstasylabkommen, mit den EG-Staaten abzuschliessen.

Was wird die Folge sein, wenn uns das nicht gelingt? Dann werden all jene, die in einem EG-Land ein Asylgesuch gestellt haben und dort abgewiesen worden sind, ihr Glück in der Schweiz versuchen. In einem anderen EG-Land können sie das ja nicht mehr, weil das Erstasylabkommen eben ein für alle Mal die Zuständigkeit des ersten Landes festhält, mit der Folge, dass es in einem zweiten Land, das die Dubliner Konvention unterzeichnet hat, überhaupt kein Asylverfahren mehr gibt. Wenn wir nun als einziges Land im Herzen Europas da nicht mitmachen könnten, würde die Schweiz selbstverständlich zum Eldorado für untergetauchte Asylbewerber in den EG-Ländern; die Folgen können Sie sich etwa vorstellen.

Das ist der Grund, weshalb ich seit einigen Jahren mit unendlicher Geduld und Beharrlichkeit an die Türe der EG klopfe, mit der Bitte, uns wirklich Gelegenheit zu geben, diesem Erstasylabkommen auch beizutreten.

Frau Fankhauser, es ist ganz klar: Dieses Erstasylabkommen wird vor das Parlament kommen. Sie werden also alle Gelegenheit haben, zu diesem Erstasylabkommen Stellung zu nehmen. Wir werden uns auch um ein ausreichendes Datenschutzrecht bemühen. Ich glaube – entschuldigen Sie diesen Ausdruck –, wir sehen uns bei Philippi wieder. Aber das ist wirklich kein Grund, um dieses unheimlich wichtige Erstasylabkommen jetzt nicht mit der EG abzuschliessen.

Ich möchte Sie daher um Ueberweisung als Motion bitten.

Motion 91.3178

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

74 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

36 Stimmen

Postulat 93.3042

Ueberwiesen – Transmis

92.3049

Motion des Ständerates (Simmen)

Migrationsgesetz

Motion du Conseil des Etats (Simmen)

Loi sur les migrations

Wortlaut der Motion vom 7. Oktober 1992

Der Bundesrat wird beauftragt, rasch ein Migrationsgesetz auszuarbeiten, das die Grundlage darstellen soll für den Umgang mit Problemen, wie sie aus der weltweiten Völkerwanderung auch für die Schweiz entstehen.

Texte de la motion du 7 octobre 1992

Le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres, dans un proche délai, un projet de loi qui constituera la base permettant de mieux faire face aux problèmes que posent à la Suisse, comme à d'autres Etats, les vastes migrations de population.

93.3043

Postulat SPK-NR 92.3049

Leitlinien für ein Migrationsgesetz

Postulat CIP-CN 92.3049

Lignes directrices

pour une loi sur les migrations

Wortlaut des Postulates vom 25. Februar 1993

Der Bundesrat wird beauftragt, ein Migrationsgesetz auszuarbeiten, das die Zielsetzung und Grenzen der Einwanderungspolitik enthält, eine umfassende Integrationspolitik umschreibt, die Grundlage bildet für die Förderung der Reintegration und einen Beitrag liefert für die Beseitigung der Ursachen von Wanderungsbewegungen.

Texte du postulat du 25 février 1993

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer une loi sur les migrations, qui contient les buts et les limites de la politique d'immigration, une description exhaustive de la politique d'intégration, qui constitue la base d'une politique de réintégration et qui apporte une contribution à la suppression des causes des mouvements migratoires.

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

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates behandelte die Motion (92.3049, Migrationsgesetz) an ihrer Sitzung vom 25./26. Februar 1993 und führte zu diesem Thema Anhörungen mit Experten durch.

Die Kommission kam zu folgenden Schlüssen:

Die schweizerische Ausländer- und Asylpolitik bedarf heute einer gründlichen Anpassung. Die bestehenden Regelungen genügen nicht mehr, um auf die Herausforderungen eines wachsenden Migrationsdruckes zu antworten. Mit der Ueberweisung der Motion will die Kommissionsmehrheit ein Zeichen setzen und dem Willen Ausdruck geben, dass sie eine Neukonzeption der Ausländer- und Asylpolitik befürwortet. Die Kommissionsmehrheit ist sich bewusst, dass die Lösung von komplexen Problemen nicht rasch erfolgen kann, sondern langwierige Gesetzgebungsarbeiten erfordert. Dies ist mit ein Grund, weshalb man bereits heute einen verbindlichen

Motion des Ständerates (Huber) Beitritt der Schweiz zum europäischen Erstasylabkommen

Motion du Conseil des Etats (Huber) Adhésion de la Suisse à l'Accord européen sur les pays de premier asile

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.3178
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.06.1993 - 14:30
Date	
Data	
Seite	1045-1047
Page	
Pagina	
Ref. No	20 022 792

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.