

Vertraulich!

Bericht der Polizeiabteilung
zum
F l ü c h t l i n g s p r o b l e m

vom 30. Juli 1942

Das Flüchtlingsproblem ist infolge des starken Zustromes von Flüchtlingen jeder Art in der letzten Zeit in ein Stadium getreten, das uns zwingt, die ganze Frage wieder einmal in ihrer Gesamtheit zu überblicken und die Richtlinien für die künftige Praxis festzulegen.

I. Ueberblick über die Entwicklung seit Kriegsbeginn

Von Kriegsbeginn an war damit zu rechnen, dass künftig eine grössere Anzahl fremder Militär- und Zivilflüchtlinge unerlaubt, d.h. unter Umgehung der Grenzkontrolle in die Schweiz zu gelangen versuchen würden. Der Bundesrat hat deshalb mit Art.9 seines Beschlusses über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung, vom 17. Oktober 1939, die rechtliche Grundlage zur Behandlung solcher Flüchtlingsfälle geschaffen:

Die Kantone haben Ausländer, die rechtswidrig in die Schweiz kommen oder seit Inkrafttreten des Bundesratsbeschlusses vom 5. September 1939 über Einreise und Anmeldung der Ausländer in die Schweiz gekommen sind, ohne weiteres auszuschaffen in das Land, aus dem sie gekommen sind oder dem sie angehören. Dies gilt nicht für Deserteure (siehe Art.16 dieses Beschlusses) und für von der Bundesanwaltschaft gemäss Bundesratsbeschluss vom 7. April 1933 über die Behandlung der politischen Flüchtlinge als solche anerkannte Ausländer.

Bis zum Sommer 1940 war die Behandlung der Flüchtlingsfälle ziemlich leicht. Es kamen nur vereinzelt Zivilflüchtlinge. Deserteure wurden interniert; entwichene Kriegsgefangene konnten ohne weiteres wieder abgeschoben werden, da die Schweiz damals an das Gebiet beider Kriegsparteien grenzte.

Mit dem Zusammenbruch Frankreichs änderte sich die Lage vollkommen. Die Schweiz ist seither nahezu ausschliesslich vom Gebiet der einen Kriegspartei umschlossen; nur ein kleiner Korridor führt ins unbesetzte Frankreich, das aber nicht mehr als achsenfeindlich betrachtet werden kann. Diese veränderte Lage wirkte sich in erster Linie aus auf die Behandlung der entwichenen Kriegsgefangenen. Es kommen seither nur noch entwichene

Kriegsgefangene zu uns, die einem der alliierten Staaten angehören; davon können nur noch Franzosen und vereinzelte Polen ohne weiteres weiterreisen, während alle übrigen während mindestens längerer Zeit bei uns bleiben müssen. Das hat uns dazu geführt, die Rückweisung zahlreicher entwichener Kriegsgefangener nach Deutschland, woher sie gekommen waren, anzuordnen. Das hat auch zu den ersten Diskussionen in der Öffentlichkeit und im Parlament geführt, wegen der Polen.

Im Winter 1940/41 begannen deutscherseits neue Massnahmen gegen die Juden in Deutschland, namentlich Deportationen nach Polen. Das hatte zur Folge, dass seither wieder vereinzelte jüdische Zivilflüchtlinge in unser Land zu kommen versuchten. Wir haben zunächst in der Regel ihre Rückweisung angeordnet.

Im Sommer 1941 kamen die ersten Zivilflüchtlinge aus Holland. Ihre Zahl steigerte sich - offenbar infolge von Massnahmen der Besetzungsbehörden - bis zum Frühling 1942 sehr stark. Gegenüber diesen Flüchtlingen wurde von Rückweisungen abgesehen. Im Frühjahr 1942 machte sich ein langsam beginnender Zustrom von Zivilflüchtlingen aus Belgien bemerkbar; auch hier wurde meist von der Rückweisung abgesehen.

Seit dem Herbst 1941 kommen in vermehrter Zahl entwichene Kriegsgefangene anderer Nationalitäten: Jugoslawen, seit Frühjahr 1942 auch Griechen und Russen. In den uns gemeldeten Fällen wurde von Rückweisung abgesehen.

Infolge der sehr grossen Zahl in Deutschland eingesetzter ziviler Arbeitskräfte aus Polen, Holland, Jugoslawien und neustens auch Russland, mehrt sich ständig auch die Zahl der Flüchtlinge dieser Kategorie. Sie wurden nahezu alle nach Deutschland zurückgestellt.

Neben diesen Flüchtlingen versuchen auch immer etwa deutsche Zivilpersonen unsere Grenze zu überschreiten, angeblich um sich einer mehr oder weniger glaubhaft gemachten politischen Verfolgung zu entziehen. Der Entscheid über Aufnahme oder Rückweisung richtet sich hier nach den Umständen des Einzelfalles.

Einige Zahlen mögen die heutige Lage charakterisieren. In der Zeit seit dem 8. April 1942 wurden der Polizeiabteilung folgende Flüchtlingsfälle gemeldet (* meist entwichene Kriegsgefangene, + meist Deserteure):

8. - 30.4.	100
im Mai	132
im Juni	186
am 1.7.	1 Pole *
	1 Deutscher +
	1 Holländer
am 2.7.	4 Holländer
	3 Belgier
	1 Deutscher +
	6 Polen *
am 3.7.	4 Polen *
	1 Rumäne
	2 Deutsche +

am 4.7.	1 Deutscher + 2 Holländer
am 6.7.	3 Holländer 7 Belgier
am 7.7.	1 Pole *
am 8.7.	1 Pole * 1 Holländer 2 Deutsche +
am 9.7.	1 Belgier
am 10.7.	2 Jugoslawen * 2 Polen * 3 Griechen * 1 Belgier 1 Italiener
am 11.7.	1 Deutscher + 2 Staatenlose 1 Holländer 3 Russen 1 Belgier 2 Polen *
am 12.7.	2 Deutsche +
am 13.7.	2 Jugoslawen *
am 14.7.	7 Holländer 7 Polen * 7 Deutsche + 5 Belgier 1 Staatenloser
am 15.7.	5 Deutsche + 2 Polen * 3 Jugoslawen * 1 Belgier 1 Russe *
am 16.7.	5 Holländer 4 Belgier 1 Pole * 1 Ungar
am 18.7.	3 Polen * 1 Deutscher + 1 Jugoslawe * 2 Staatenlose
am 20.7.	3 Deutsche + 1 Pole * 1 Belgier
am 21.7.	11 Belgier 9 Holländer 1 Rumäne 4 Deutsche + 2 Russen *
am 22.7.	4 Belgier 5 Holländer 3 Deutsche + 1 Jugoslawe * 2 Staatenlose
am 23.7.	3 Deutsche + 1 Belgier 1 Brasilianer

am 24.7.	3 Belgier 4 Staatenlose 1 Italiener
am 25.7.	1 Deutscher + 1 Pole *
am 26.7.	2 Franzosen +
am 28.7.	8 Deutsche + 3 Polen * 1 Rumäne 1 Tscheche 3 Belgier 2 Holländer 2 Russen *
am 29.7.	31 Holländer 2 Italiener 1 Belgier 2 Deutsche + 2 Tschechen 1 Pole * 1 Staatenloser

im Juli somit bisher 248.

Seit dem 8. April 1942 hatte sich die Polizeiabteilung also mit insgesamt 664 heimlich eingereisten Ausländern zu befassen.

Hierbei sind die entwichenen französischen Kriegsgefangenen und elsässischen Flüchtlinge nicht eingerechnet. Seit 1. Januar 1942 passierten 952 entwichene französische Kriegsgefangene und 551 elsässische Zivilflüchtlinge die Schweiz.

Die Zahl der durch die Polizeiabteilung internierten Ausländer betrug: am 1. Januar 1942: 308, am 1. April 1942: 390 und heute bereits über 850.

II. Bemerkungen zum Verfahren

1. Seit dem Sommer 1940 besteht folgende Kompetenzausscheidung zwischen der Polizeiabteilung und dem Kommissariat für Internierungen und Hospitalisierungen des Armeekommandos. Das Kommissariat befasst sich mit den übertretenden Militärpersonen, die gemäss Artikel 11 des Haager Neutralitätsabkommens zu internieren (besser: zu "neutralisieren"), d.h. daran zu hindern sind, die Schweiz während der Dauer des Krieges zu verlassen und wiederum an Kampfhandlungen teilzunehmen. Die Polizeiabteilung befasst sich mit allen übrigen Flüchtlingen, d.h. mit Zivilflüchtlingen und mit Militärflüchtlingen, für die keine Neutralisierungspflicht besteht.

2. Seit Herbst 1940 arbeitet die Polizeiabteilung bei der Behandlung von Flüchtlingen eng zusammen mit der Polizeisektion der Abteilung Nachrichten- und Sicherheitsdienst des Armeekommandos. Es hat sich das folgende Verfahren praktisch eingebürgert: Die zivile Polizei und die Grenzwachorgane melden Flüchtlinge, die sie aufgreifen, dem Polizeioffizier des örtlich zuständigen Territorialkommandos, der die Meldung mit Einver-

nahmeprotokoll an die Polizeisektion weiterleitet; die Polizeisektion unterbreitet die Fälle uns und wir geben ihr darauf Weisung über die Erledigung. Dieses Verfahren mag etwas kompliziert erscheinen; es bringt jedoch erfahrungsgemäss keine beträchtliche Verzögerung mit sich und hat zudem den Vorteil, dass alle Fälle den militärischen Stellen bekennt werden, sodass die Interessen der Armee gewahrt sind.

3. Weisungen unsererseits über das hier skizzierte Verfahren sind bisher noch nicht ergangen (ein Entwurf ist bereit). Deshalb ist das Verfahren auch noch nicht ganz einheitlich. Namentlich ist es oft vorgekommen, dass kantonale Polizeiorgane und Angehörige des Grenzwachtkorps Rückweisungen von Flüchtlingen von sich aus vorgenommen haben, ohne dass wir davon Kenntnis erhielten. Die oben angegebenen Zahlen sind daher kleiner als die Gesamtzahl der ausländischen Flüchtlinge, die über unsere Grenze zu gelangen versuchten. Vom Grenzwachtkorps sind seit 1. Januar 1942 insgesamt 123 Personen unmittelbar an der Grenze zurückgewiesen worden, vorwiegend italienische Zivilisten.

III. Die einzelnen Flüchtlingskategorien

1. Entwichene Kriegsgefangene

Für die Behandlung entwichener Kriegsgefangener sind wir gebunden an das Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges, vom 18. Oktober 1907. Dessen Artikel 13 bestimmt:

Die neutrale Macht, die entwichene Kriegsgefangene bei sich aufnimmt, wird diese in Freiheit lassen. Wenn sie ihnen gestattet, auf ihrem Gebiete zu verweilen, so kann sie ihnen den Aufenthaltsort anweisen.

Der Wortlaut ist in der Beziehung klar, dass der neutrale Staat befugt ist, entwichene Kriegsgefangene zurückzuweisen. Eine ernsthafte Diskussion hierüber entstand deshalb nicht. Dagegen kann kein Zweifel darüber bestehen, dass die generelle Rückweisung entwichener Kriegsgefangener dem Sinne des Abkommens nicht entspricht. Die Formulierung des Artikels 13 wurde seinerzeit gewählt, um dem Einwand des schweizerischen Delegierten Rechnung zu tragen, der das Recht vorbehalten wissen wollte, unerwünschte Elemente fernzuhalten. Es besteht daher für die Schweiz im Sinne und Geiste des Abkommens die - wenigstens moralische - Pflicht, entwichene Kriegsgefangene nach Möglichkeit aufzunehmen.

Ueber die Behandlung aufgenommenener entwichener Kriegsgefangener hat sich die Polizeiabteilung mit der Abteilung für Auswärtiges des eidgenössischen Politischen Departementes nach einlässlichen Diskussionen auf folgende Interpretation des Artikels 13 geeinigt: Das Abkommen geht von der den vertragsschliessenden Mächten beim Abschluss als selbstverständlich erschienenen, wenn auch nicht ausdrücklich im Text hervorgehobenen, Voraussetzungen aus, dass der neutrale Staat nicht allseitig von unter dem Machtbereich der einen Kriegspartei stehendem Gebiet umschlossen, sondern in der Lage sei, zu ihm gekommene Flüchtlinge aus dem

Gebiet der einen Kriegspartei unmittelbar, oder über einen neutralen Drittstaat, ins Gebiet der andern Kriegspartei ziehen zu lassen. Die einzigartige Lage, in der sich die Schweiz zurzeit geographisch gegenüber den beiden Kriegsparteien befindet, war den vertragsschliessenden Mächten beim Abschluss des Haager Abkommens nicht gegenwärtig, wurde darum im Abkommen auch nicht berücksichtigt. Die Verpflichtung, aufgenommene entwichene Kriegsgefangene "in Freiheit zu lassen", bedeutet, dass der neutrale Staat diese Flüchtlinge aus seinem Gebiet weiterreisen lassen darf und muss. Sie bedeutet ferner, dass er aufgenommene entwichene Kriegsgefangene, die tatsächlich weiterreisen könnten, weiterhin auf seinem Gebiet verweilen lassen kann und dass er ihnen in diesem Falle höchstens einen Aufenthaltsort zuweisen darf. Dagegen bezieht sich die Bestimmung des Artikels 13, die die Beschränkung der Bewegungsfreiheit im Landesinnern regelt, nicht auf solche aufgenommene entwichene Kriegsgefangene, denen faktisch das (legale) Verlassen des neutralen Staates nicht möglich ist; der neutrale Staat kann vielmehr diese Flüchtlinge ausschliesslich nach seinem nationalen Recht behandeln, sie also z.B. auch internieren.

Diese Bestimmungen und Erwägungen sind für die Behandlung der entwichenen Kriegsgefangenen durch die Schweiz massgebend.

a) Franzosen: Der Zustrom französischer entwichener Kriegsgefangener war zeitweilig sehr gross und hält ständig an. Im Jahre 1941 wurden nahezu 3000 entwichene französische Kriegsgefangene behandelt. 1942 kamen: im Januar 73, im Februar 91, im März 326, im April 183, im Mai 111, im Juni 60 und im Juli bisher 108, zusammen also 952. Diese Flüchtlinge werden durch die Polizeisektion nach kurzer Einvernahme ohne weiteres über Genf nach Annemasse geleitet, wo sie von den französischen Behörden ohne Schwierigkeiten übernommen werden. Die einzelnen Fälle werden der Polizeiabteilung nicht mehr unterbreitet.

b) Engländer: Englische Kriegsgefangene kommen nur ganz vereinzelt zu uns. Der Grund dazu liegt einmal darin, dass die Zahl in deutscher Kriegsgefangenschaft befindlicher Engländer verhältnismässig gering ist, und ferner, dass die englischen Kriegsgefangenen in Deutschland offenbar alle in Lager zusammengefasst und gut bewacht sind. Der grössere Teil der bisher etwa 20 zu uns gelangten entwichenen Engländer waren Offiziere. Wir haben durchwegs von der Rückweisung von Engländern abgesehen, mit Rücksicht auf unsere Beziehungen zu England und auf die geringe Anzahl vorkommender Fälle. Den Aufgenommenen wurde jeweilen ein Zwangsaufenthaltort unter militärischer Aufsicht zugewiesen. Fast allen dieser Leute ist es inzwischen gelungen, von der Schweiz aus weiter zu gelangen.

c) Polen: Vom Sommer 1940 an hatten wir uns andauernd mit aus deutscher Kriegsgefangenschaft entwichenen Polen zu befassen. Nach Abschluss des Feldzuges in Polen hat Deutschland den grössten Teil der gefangen genommenen polnischen Wehrmänner nach Polen entlassen; die Leute haben dort ihre zivile Tätigkeit wieder aufgenommen. Nur eine beschränkte Anzahl blieb in deutscher Kriegsgefangenschaft. Zu dieser Gruppe kamen während des Feldzuges im

Westen noch eine grössere Zahl Polen, die im Rahmen der französischen Armee gekämpft hatten und bis zum Zusammenbruch Frankreichs gefangen genommen worden waren. Seit Herbst 1940 befinden sich noch etwa 180 000 Polen in deutscher Kriegsgefangenschaft. Davon sind allerdings nur noch etwa 60 000, vorwiegend Offiziere, in Gefangenenlagern untergebracht; die übrigen 120 000 werden als Arbeitskräfte eingesetzt, zur Hauptsache in der Landwirtschaft. Diese Kriegsgefangenen-Arbeiter sind einzeln oder in ganz kleinen Gruppen deutschen Bauern zugeteilt; für die Bewachung sorgen schwache Bestände von Landwehrsoldaten, z.B. zwei Mann für 50 Polen in einem Dorf. Bei dieser Sachlage ist den Kriegsgefangenen die Flucht sehr leicht. Für die Schweiz ist bedeutsam, dass zahlreiche solche Polen nahe der Schweizergrenze untergebracht sind. Die Gefahr, dass ein bedeutender Zustrom einsetzen könnte, hat uns zunächst im Herbst 1940 veranlasst, die meisten entwichenen polnischen Kriegsgefangenen an der Grenze zurückzuweisen. Dabei fiel mit ins Gewicht, dass nicht abzusehen ist, wann und wohin diese polnischen Flüchtlinge wieder einmal ausreisen können, ferner dass Polen kurz vor dem Krieg plötzlich einen grossen Teil der im Ausland lebenden Staatsangehörigen ausgebürgert hat, sodass nicht feststeht, wen ein allenfalls wieder auferstehendes Polen als Staatsangehörigen anerkennen wird.

Im Jahre 1941 fanden einlässliche Besprechungen des Politischen Departementes und der Polizeidivision mit der hiesigen Polnischen Gesandtschaft statt. Die Gesandtschaft anerkannte, dass wir das Recht hätten, entwichene polnische Kriegsgefangene zurückzuweisen. Sie erklärte, dass sie - wie wir - zuverlässige Informationen darüber besitze, dass den meisten polnischen Kriegsgefangenen, die wir nach Deutschland zurückstellten, nichts Schweres geschehe. Sie betonte dagegen, dass Polen im Falle der Rückstellung schwer gefährdet seien, wenn es sich um Intellektuelle (einschliesslich Offiziere und Beamte), Zugehörige zu einer polnischen politischen Organisation oder sog. Volksdeutsche handele. Sie bat deshalb darum, wir möchten entwichene Kriegsgefangene dieser drei Gruppen nicht zurückweisen. Selbstverständlich konnten wir aus Neutralitätsgründen auf eine Abmachung dieser Art nicht eingehen; wir haben uns indessen in der Praxis nach Möglichkeit an diesen Wunsch gehalten, im Bestreben, von der Rückweisung wirklich schwer Gefährdeter abzusehen.

Nach unsern früheren Informationen wurden die von uns nach Deutschland zurückgestellten entwichenen polnischen Kriegsgefangenen in Deutschland zuerst mit einer Freiheitsstrafe von wenigen Wochen disziplinarisch bestraft, dann für kurze Zeit in ein Gefangenenlager eingewiesen und kamen später wieder in der früheren Art zu Bauern. Das Auswärtige Amt in Berlin hat übrigens bei einer vertraulichen Erkundigung unserer Gesandtschaft ausdrücklich bestätigt, dass diese Leute strikte nach den internationalen Abmachungen über die Behandlung der Kriegsgefangenen behandelt würden. In neuester Zeit scheint nun allerdings die deutsche Praxis schärfer geworden zu sein: Es wurde uns wiederholt berichtet, entwichene Kriegsgefangene seien in Deutschland nach der Wiedergreifung zwar nicht wegen der Flucht als solcher, wohl aber wegen kleiner Verfehlungen, die sie im Zusammenhange mit der Flucht begangen hatten, sehr schwer bestraft worden.

Seit dem Herbst 1940 haben wir uns mit 135 entwichenen polnischen Kriegsgefangenen befasst; davon konnten 17 nach dem unbesetzten Frankreich weiterreisen, 70 wurden nach Deutschland zurückgewiesen und 48 von uns aufgenommen.

d) Belgier: Bisher sind bloss 5 aus deutscher Kriegsgefangenschaft entwichene Belgier zu uns gekommen. Sie wurden alle aufgenommen, von uns formell interniert, jedoch mit Rücksicht auf eine Intervention der belgischen Gesandtschaft einzeln bei Landwirten im Kanton Freiburg untergebracht.

e) Holländer: Bisher hatten wir uns bloss mit zwei aus deutscher Kriegsgefangenschaft entwichenen holländischen Offizieren zu befassen. Sie wurden aufgenommen und in Zwangsaufenthalt unter militärische Aufsicht gestellt; sie haben die Schweiz vor längerer Zeit wieder verlassen.

f) Jugoslawen: Im Winter 1941/42 begann ein leichter Zustrom aus deutscher Kriegsgefangenschaft entwichener Jugoslawen. Sie wurden alle aufgenommen. Die Polizeiabteilung verfügte ihre Internierung. Anfänglich brachten wir die ersten ca. 20 Mann in einer Baracke in Sugiez unter, die zur Domäne der Strafanstalt Bellechasse gehört und deren Direktion untersteht. Wir hatten der jugoslawischen Gesandtschaft jedoch von Anfang an zugesichert, dass diese Unterbringung im Gebiet einer Strafanstalt nur provisorisch sei. Die Zentralleitung der Arbeitslager hat dann im Frühling 1942 in Oberglatt (Zürich) ein kleineres Lager für ca. 50 Mann eingerichtet, in das ausschliesslich Jugoslawen eingewiesen werden. Ein Detachement von 12 bis 15 Mann befindet sich auf dem Etzel. Da weitere Jugoslawen eintrafen, mussten wir sie wegen Platzmangels in Oberglatt, ins Arbeitslager für Emigranten in Visp einweisen. Sie werden voraussichtlich später ins neue Lager Raron versetzt werden. Acht Offiziere und Kadetten (aus der Militärakademie) haben Zwangsaufenthalt unter Militäraufsicht in Vevey. Neuerdings wünscht die jugoslawische Gesandtschaft, dass die in Oberglatt befindlichen Unteroffiziere - sofern nicht überhaupt alle entwichenen jugoslawischen Kriegsgefangenen dem Interniertenkommissariat unterstellt werden könnten - von den gewöhnlichen Soldaten gesondert untergebracht und mit leichteren Arbeiten (Garten, Gemüsebau) beschäftigt werden. Diese Anregung wird zurzeit noch geprüft.

Bisher überschritten 84 entwichene jugoslawische Kriegsgefangene die Schweizergrenze. Sie wurden alle aufgenommen.

g) Griechen: In den letzten Monaten kamen erstmals auch griechische entwichene Kriegsgefangene in die Schweiz. Sie wurden alle aufgenommen. Heute haben wir 14 solcher Flüchtlinge, alle interniert im Interniertenlager Les Vernes (Bellechasse). Vorgesehen ist ihre Versetzung nach Raron, sobald das dortige Arbeitslager eröffnet werden kann.

h) Russen: Als nach den ersten grossen Schlachten des Feldzuges gegen Russland die riesigen Gefangenenzahlen bekannt wurden, rechneten wir damit, dass bald ein beträchtlicher Zustrom entwichener russischer Kriegsgefangener einsetze. Mit Rücksicht auf die politischen Verhältnisse und die vorauszusehenden Schwie-

rigkeiten, solche Flüchtlinge je wieder weiterzubringen, baten wir die interessierten Stellen der Armee und des Grenzwachtkorps mündlich, allfällig erscheinende russische Kriegsgefangene zurückzuweisen. Ueberraschenderweise blieb dann aber der Zustrom bis zum April 1942 aus, wohl hauptsächlich deshalb, weil die russischen Kriegsgefangenen zur Hauptsache im besetzten Gebiet Russlands selbst untergebracht waren. Im Frühjahr 1942 wurden dann einige Detachemente russischer Kriegsgefangener deutscherseits nahe der Schweizergrenze eingesetzt. Im April und Mai 1942 kamen die ersten 20 Russen im Kanton Aargau über die Grenze (die meisten durchschwammen den Rhein); sie wurden von der aargauischen Polizei aufgenommen, bei Bauern plaziert und erst nachträglich uns gemeldet. Rückweisung kam nicht mehr in Betracht. Wir haben uns auch nicht entschliessen können, die seither noch vereinzelt über die Grenze gekommenen entwichenen russischen Kriegsgefangenen nach Deutschland zurückzuweisen.

Bisher haben wir 25 entwichene Russen aufgenommen. Sie sind alle interniert. Die 20 im Aargau befindlichen Leute werden bis zum Herbst noch dort belassen, mit Rücksicht auf den Mangel an landwirtschaftlichen Arbeitskräften im Aargau. Die übrigen sind ins Interniertenlager Les Vernes (Bellechasse) eingewiesen worden.

2. Deserteure und Refraktäre

Artikel 9 des Bundesratsbeschlusses über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung, vom 17. Oktober 1939, sieht ausdrücklich vor, dass die allgemeine Rückweisungsregel nicht auf Deserteure anwendbar sei. Artikel 16 des Beschlusses bestimmt ferner, dass Deserteure und Refraktäre nur auf Beschluss des Bundesrates in ihren Heimatstaat ausgeschafft werden dürfen. Diese Bestimmung zugunsten der Deserteure geht zurück auf den Gedanken, dass Deserteure in Kriegszeiten ganz ausserordentlichen Strafen, regelmässig der Todesstrafe, ausgesetzt sind und die Schweiz Flüchtlinge nicht "dem Henker" überliefern wolle, ohne zwingende Gründe.

Sämtliche ausländischen Deserteure, die über unsere Grenze gekommen sind, sind aufgenommen und interniert worden. Zurzeit sind bei uns interniert: 102 deutsche, 13 italienische und 3 französische Deserteure. Etwa 20 weitere deutsche und einige französische Deserteure waren hier, haben dann aber von sich aus den Wunsch geäussert, in ihren Heimatstaat zurückgeführt zu werden, auf ihre eigene Verantwortung und Gefahr; diesen Gesuchen wurde entsprochen. Ueber das Schicksal dieser Zurückgekehrten, die zur Hauptsache direkt der heimatlichen Polizei zugeführt worden sind, besitzen wir keine zuverlässigen Informationen. Lediglich von einer Gruppe von 7 jungen deutschen Deserteuren, die im Sommer 1941 gemeinsam von Witzwil aus nach Deutschland zurückgekehrt sind, wissen wir etwas Näheres: Einer der sieben Leute ist inzwischen wieder in die Schweiz zurückgekommen und behauptet, alle sieben seien zu 10 Jahren Zuchthaus verurteilt worden, weshalb er sich der Strafe durch Flucht entzogen habe.

Ganz vereinzelt sind junge Deutsche, die aus dem Arbeitsdienst entwichen waren, über die Grenze gekommen. Sie wurden jeweilen einlässlich einvernommen; gleichzeitig wurde ihnen ihr künftiges Schicksal als schriftenlose Flüchtlinge nachdrücklich geschildert, mit dem Rat, freiwillig nach Deutschland zurückzukehren. Diesem Rate sind die Leute gefolgt. Nach früheren, mehr oder weniger zuverlässigen Informationen aus dem Grenzgebiet wurden solche Flüchtlinge in Deutschland bei der Rückkehr mit sechs Monaten Gefängnis bestraft und dann in den Arbeitsdienst zurückversetzt. Wir haben einen neueren Fall von Zurückstellung einiger solcher Flüchtlinge, die auf ihren Wunsch erfolgt war, benützt, um Erkundigungen einzuziehen über ihr Schicksal nach der Rückstellung. Das Ergebnis steht noch aus.

Die fremden Deserteure werden durch Verfügung der Polizeiabteilung interniert und in einem verhältnismässig strengen Regime gehalten. Alle deutschen Deserteure kommen während einiger Monate ins Interniertenlager Lindenhof (Witzwil) und bei gutem Verhalten nachher ins Arbeitslager Murimooos.

Abschliessend sei noch bemerkt, dass an sich die verschiedene Behandlung von Deserteuren (Aufnahme in allen Fällen) und entwichenen Kriegsgefangenen (Rückweisung in zahlreichen Fällen) stossend wirkt. Der Deserteur ist ein Mann, der sein Vaterland in schwerer Zeit im Stiche lässt, d.h. regelmässig ein unerfreuliches Element. Der entwichene Kriegsgefangene unternimmt die Flucht in den meisten Fällen aus dem durchaus anerkennenswerten Grunde, wieder in seine Heimat zu gelangen, um sich neuerdings für sein Land einzusetzen. Wenn Deserteure nicht zurückgewiesen werden können, ist das ein Argument mehr, entwichene Kriegsgefangene möglichst günstig zu behandeln. Das geschieht auch, soweit der Zustrom in den Grenzen des Tragbaren bleibt.

3. Zivilflüchtlinge aus deutschbesetzten Gebieten

a) Elsässer: Seit dem Winter 1940/41 hält ein nahezu gleichmässiger Zustrom von Zivilflüchtlingen aus dem Elsass an. Diese Leute wollen sich der Besetzungsmacht entziehen und nach dem unbesetzten Frankreich weiterreisen. Die französische Botschaft hat sich seinerzeit bei uns sehr dafür eingesetzt, dass wir diese Durchreise gestatten. Die Elsässer werden denn auch anstandslos von den Polizeibehörden in Annemasse übernommen. Die Einzelfälle werden von der Polizeisektion direkt erledigt, ohne dass sie uns unterbreitet werden.

Im Jahre 1941 sind über 1000 elsässische Flüchtlinge durchgereist; 1942: im Januar 96, im Februar 75, im März 84, im April 79, im Mai 56, im Juni 82 und im Juli bisher 79, insgesamt also 551.

b) Holländer: Im Sommer 1941 kamen die ersten Zivilflüchtlinge aus Holland via besetztes Frankreich in die Schweiz. Anfänglich waren es meistens Offiziere oder Unteroffiziere, die nach dem Zusammenbruch des militärischen Widerstandes in Holland demobilisiert worden und in ihre zivile Tätigkeit zurückgekehrt waren, und die nun das Bestreben hatten, nach Uebersee, vorwiegend

nach holländisch Indien, weiterzuziehen, um wieder am Kampfe für ihr Land teilzunehmen. Die stets guten Beziehungen zwischen Holland und der Schweiz sowie die menschlich verständlichen Beweggründe für die Flucht haben uns davon abgehalten, diese Flüchtlinge an der Grenze zurückzuweisen. Die Leute wurden deshalb aufgenommen und durch die Polizeisektion in Zwangsaufenthalt in der Gegend von Genf versetzt. Der Zustrom nahm bis zum Januar 1942 in beunruhigender Weise zu (bis zu über 50 Flüchtlingen im Monat). Auch dann noch glaubten wir von Rückweisungen absehen zu sollen; als erste Massnahme ordneten wir an, dass neue Flüchtlinge, soweit sie nicht Offiziere (in Zivil) waren, ins Arbeitslager Murimoss eingewiesen werden müssten. Wir wollten damit eine gewisse abschreckende Wirkung auf Leute herbeiführen, die noch in Holland waren, aber die Absicht haben konnten, ebenfalls in die Schweiz zu gelangen. Dieser Versuch ist missglückt. einerseits ergaben sich Unannehmlichkeiten wegen der gleichzeitigen Unterbringung holländischer Flüchtlinge und u.a. deutscher Deserteure im selben Lager, andererseits zeigte sich sehr rasch, dass von einer Abschreckung keine Rede sein konnte. Die Zahl der in der Umgebung von Genf in Zwangsaufenthalt untergebrachten holländischen Flüchtlinge hatte sich inzwischen derart vermehrt, dass auch die holländische Gesandtschaft in Bern den Wunsch aussprach, es möchte eine Aenderung herbeigeführt werden. Wir haben deshalb in Cossonay ein eigenes Lager für Holländer errichtet, das zur Aufnahme von 150 Flüchtlingen dienen kann und wo im Rahmen der Mehranbauaktion gearbeitet wird. Aeltere Flüchtlinge, Ehepaare und solche Holländer, deren Vorbereitungen für die Weiterreise soweit gediehen ist, dass mit der baldigen legalen Weiterreise gerechnet werden kann, werden nach wie vor unter militärischer Aufsicht in kleineren Pensionen in der Umgebung von Genf plaziert.

Bis heute sind insgesamt 335 holländische Zivilflüchtlinge eingereist, darunter 106 Juden, 31 Frauen und 2 kleine Kinder. Davon haben 85 die Schweiz wieder verlassen. Zurzeit befinden sich 154 Flüchtlinge im Holländerlager bzw. einem Holländerdetachement in Arosa, 24 im Durchgangslager und 72 im Zwangsdomizil.

Zu beachten ist, dass in letzter Zeit mehr und mehr Juden unter diesen Flüchtlingen aus Holland sind, infolge der Massnahmen gegen die Juden in Holland. Nach zuverlässigen Aussagen von Flüchtlingen hegen noch mehrere tausend Holländer, vorwiegend Juden, die zurzeit noch in Holland leben, die Absicht, die Flucht nach der Schweiz zu versuchen. Es ist deshalb mit einem anhaltenden Flüchtlingsstrom aus diesem Lande zu rechnen.

Gerade im Zusammenhang mit den Flüchtlingen aus Holland zeigt sich besonders klar, dass jeder gelungene unerlaubte Grenzübertritt unverzüglich in irgendeiner Form (z.B. durch getarnte Korrespondenz) an die Zurückgebliebenen gemeldet wird und deshalb weitere Zureisen zur Folge hat. Andererseits sind wir durch die Flüchtlinge aus Holland nachdrücklich auf zwei Gefahren aufmerksam geworden: Darauf, dass durch ausländische Flüchtlinge der fremde Nachrichtendienst zum Nachteil eines fremden Staates gefördert werden kann und uns daraus grosse Unannehmlichkeiten entstehen könnten; und darauf, dass den Flüchtlingen gegenüber grosse Vorsicht geboten ist, weil sich darunter - wie einzelne einwandfrei abgeklärte Fälle gezeigt haben - auch Leute befinden, die als Spitzel oder Spione zu uns und von hier aus weiter geschickt werden.

c) Belgier: Seit wenigen Monaten kommen auch Zivilflüchtlinge aus Belgien via besetztes Frankreich in die Schweiz. Diese Zureisen vermehren sich beträchtlich. Auf Wunsch der belgischen Gesandtschaft wurden diese Flüchtlinge nicht irgendwo in einem Hotel oder in einer Pension untergebracht (wie z.B. früher die Holländer), sondern im Chalet des Belges in Gryon, einem privaten, mit belgischen Mitteln unterhaltenen Unternehmen. In Gryon haben jedoch nur 40 Männer Platz (die übrigens dort Gemüsebau treiben). Mitte Juli befanden sich aber bereits 49 Belgier hier, worunter 3 Frauen. An-dauernd treffen neue belgische Zivilflüchtlinge ein. Die Polizei-abteilung prüft zurzeit gemeinsam mit der belgischen Gesandtschaft die Frage, wo die weitem Flüchtlinge untergebracht werden sollen. Provisorisch ist die Zuweisung eines Zwangsaufenthaltortes unter militärischer Aufsicht vorgesehen. - Alle diese Zivilflüchtlinge werden durch die Polizeiabteilung formell interniert, also unter ihrer Kontrolle gehalten. Rückweisungen von Belgiern erfolgten bis-her nicht, mit Ausnahme eines einzigen Falles, in dem der Flücht-ling als einziges Motiv für seine Flucht einen Streit mit seinem Vater angab.

4. Ausländische Arbeitskräfte aus Deutschland

Deutschland braucht für seine ganz auf den Krieg einge-stellte Wirtschaft heute sehr viele Arbeitskräfte aus andern Län-dern. Seit einiger Zeit schon sollen sich über 2 Millionen zivile Arbeiter aus Italien, Holland, Norwegen, Belgien, Polen, Jugosla-wien, in neuster Zeit auch aus Frankreich und Russland in Deutsch-land befinden. Es sind durchwegs Zivilpersonen, die durch Arbeits-ämter nach Deutschland vermittelt oder durch Besetzungsbehörden nach Deutschland kommandiert worden sind. Viele dieser ausländi-schen Arbeiter scheinen ihre Arbeit nicht gerne auszuführen und mit ihrer gegenwärtigen Lage nicht zufrieden zu sein.

Bisher sind vor allem polnische Arbeiter aus Deutschland unerlaubt über die Schweizergrenze gekommen. Wir haben alle Flücht-linge dieser Art wieder nach Deutschland zurückgewiesen. Damit wollten wir verhindern, dass die Zahl der zivilen Arbeitsflüchtlinge aus Deutschland beträchtlich zunehme.

5. Juden

Aus der Zeit vor dem Kriege, vorwiegend aus dem Jahre 1938, haben wir noch ca. 5000 jüdische Emigranten in der Schweiz, denen bisher die Weiterwanderung nicht möglich war. Diese Tatsache und allgemein der Umstand, dass die Weiterbeförderung von Juden allergrössten Schwierigkeiten begegnet, zwangen uns von jeher zu grosser Zurückhaltung in der Behandlung jüdischer Flüchtlinge. In der ersten Zeit des Krieges kamen praktisch keine jüdischen Flücht-linge zu uns. Als dann aber Deutschland begann, die im Reich noch ansässigen Juden nach Polen zu deportieren, kamen wieder vereinzelt jüdische Flüchtlinge über die Grenze. Die ersten wurden ohne weiteres zurückgewiesen. In letzter Zeit konnten wir uns jedoch zu solchen Rückweisungen nicht mehr entschliessen.

Wir haben auch die jüdischen Flüchtlinge aus Holland und Belgien in letzter Zeit aufgenommen und interniert. Unter den 335 bisher eingereisten holländischen Flüchtlingen befanden sich 106

Juden; 98 von ihnen sind heute noch in der Schweiz. Ferner befanden sich unter den in letzter Zeit eingereisten Flüchtlingen 16 polnische, 24 deutsche, 6 tschechische, 5 jugoslawische, 3 belgische, 6 russische, 2 ungarische, 2 rumänische und 9 staatenlose Juden; ein kleinerer Teil von ihnen wurde zurückgewiesen, die übrigen wurden interniert.

6. Politische Flüchtlinge

In Artikel 9 des Bundesratsbeschlusses vom 17. Oktober 1939 ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Rückweisungsregel nicht für politische Flüchtlinge im Sinne des Bundesratsbeschlusses vom 7. April 1933 gelte. Eigentliche politische Flüchtlinge werden in Zusammenarbeit mit der Bundesanwaltschaft behandelt und interniert.

Zu bemerken ist allerdings, dass zwar nicht wenige Flüchtlinge behaupten, aus mehr oder weniger politischen Gründen ihren bisherigen Wohnstaat verlassen zu haben, dass aber nur ganz vereinzelte von ihnen bei näherer Prüfung als politische Flüchtlinge im Sinne des Bundesratsbeschlusses von 1933 in Frage kommen können. Von einem bedeutsamen Zustrom von politischen Flüchtlingen ist bisher nichts festzustellen. Zu beachten ist allerdings, dass besonders politische Flüchtlinge sich oft nach der Einreise in unserem Land versteckt halten, sodass der Grenzübertritt regelmässig erst nachträglich bekannt wird, wenn der Flüchtling von der Polizei aufgegriffen worden ist. Eine scharfe Praxis gegen Flüchtlinge, die sich nach dem Grenzübertritt versteckt halten, ist daher geboten.

Beim Vollzug der Internierung wird darauf geachtet, dass die politischen Flüchtlinge weder gegen unser Land noch von unserem Gebiet aus gegen ein fremdes Land politisch tätig sein können.

7. Flüchtlinge aus dem unbesetzten Frankreich

Seit dem Zusammenbruch Frankreichs versuchten Zivilflüchtlinge ziemlich aller möglichen Kategorien, vom unbesetzten Gebiet her, vorwiegend bei Genf, unerlaubt in die Schweiz zu kommen. Fast alle diese Leute wurden nach dem unbesetzten Gebiet zurückgestellt. Entscheidend waren für uns dabei zwei Momente: Erstens befinden sich im unbesetzten Gebiet über 170 000 Ausländer, die von den französischen Behörden als unerwünscht betrachtet und grundsätzlich zur Weiterwanderung aufgefordert werden, sodass bei Aufnahme von Flüchtlingen eine beträchtliche Zureise zu erwarten wäre. Zweitens sind die Flüchtlinge - soweit es sich nicht um De Gaulle-Anhänger handelt - im unbesetzten Gebiet Frankreichs regelmässig nicht schweren Gefahren für Leib oder Leben ausgesetzt, sodass die Rückstellung verantwortet werden kann.

Die ungünstige Ernährungslage in Frankreich und die im allgemeinen eher primitive Unterbringung von Flüchtlingen kann uns nicht davon abhalten, Flüchtlinge aus dem unbesetzten Frankreich zurückzuweisen. Ob heute, im Zuge der Rekrutierung von Arbeitskräften für Deutschland, auch Ausländer aus dem unbesetzten Gebiet nach Deutschland verschickt werden, wissen wir nicht. Immerhin lassen die Erwägungen um den Arbeitseinsatz im besetzten Gebiet die Gefahr, die den zurückgestellten Flüchtlingen in der

unbesetzten Zone droht, heute grösser erscheinen als noch vor einem Jahr.

IV. Die für den Entscheid über Aufnahme oder Rückweisung bedeutsamen Faktoren

Wie sich bereits teilweise aus der Besprechung der einzelnen Flüchtlingskategorien ergeben hat, fallen die folgenden Faktoren bei der Beurteilung der Frage, ob ein unerlaubt über die Grenze gekommener Flüchtling aufgenommen oder zurückgewiesen werden soll, je nach ihrer Bedeutung mehr oder weniger ins Gewicht:

1. Zwei Grundsätze

Die Behandlung der Flüchtlingsfragen wird von zwei Grundsätzen beherrscht:

a) Selbstverständlich können ausschliesslich die schweizerischen Interessen massgebend sein, nicht die Interessen eines einzelnen Flüchtlings oder eines fremden Staates.

b) Wir müssen in allem was Ausländer betrifft, in der Schweiz unbedingte Ordnung wahren. Das gilt in erster Linie für die Behandlung der in der Schweiz weilenden Ausländer, es zwingt uns aber auch dazu, das Flüchtlingsproblem in einer Art und Weise zu behandeln, dass durch einen Flüchtlingszustrom nicht etwa die Ordnung im Landesinnern beeinträchtigt werden kann.

2. Aufnahmefähigkeit der Schweiz

Mit Rücksicht auf die Ernährungslage, die innere Sicherheit und die Gefahr, dass ausländische Flüchtlinge später einmal den schweizerischen Arbeitsmarkt belasten könnten, kann unser Land nicht Flüchtlinge in unbeschränkter Zahl bei sich aufnehmen.

a) Seit der Zeit vor dem Kriege sind über 5700 Emigranten in der Schweiz. Bei den heutigen unsicheren Verhältnissen ist es durchaus ungewiss, wann diese Leute unser Land wieder einmal verlassen haben werden. Auf die Dauer wird es schwieriger werden, die Mittel für ihren Unterhalt aufzubringen, und es wird immer schwerer halten, alle diese Flüchtlinge zu verhindern, eine Erwerbstätigkeit auszuüben.

b) Deshalb ist wesentlich die Zahl der allenfalls noch zu erwartenden Flüchtlinge derselben Kategorie. Hierüber ist oben mit Bezug auf die einzelnen Flüchtlingskategorien, gesprochen worden.

Erfahrungsgemäss zieht jeder gelungene unerlaubte Grenzübertritt weitere Grenzübertritte nach sich. Es ist erstaunlich, wie rasch und gut die im Ausland zurückgebliebenen Bekannten eines Flüchtlings über dessen gelungene Flucht orientiert sind. So sind beispielsweise die in Deutschland in Gefangenenlagern untergebrachten Polen laufend sehr gut orientiert gewesen über unsere Praxis in der Aufnahme bzw. Rückweisung. Ebenso klappt offensichtlich die Rückmeldung von der Schweiz nach Holland sehr gut. Ähnliches liess sich für ziemlich alle Flüchtlingskategorien feststellen. Ferner steht fest, dass ganz besonders im besetzten Frankreich sog. Passeurs die Flüchtlinge bei ihren Grenzübertritten unterstützen.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass strenge Behandlung aufgenommenen Flüchtlinge (Internierung, Einweisung in Arbeitslager) allein nicht schon genügt, um zurückgebliebene Leidensgenossen davon abzuhalten, ebenfalls die Flucht zu versuchen. Als Abschreckungsmittel wirkt einzig die Rückweisung.

Gegenwärtig arbeiten starke deutsche Arbeitsdienst Detachements daran, der ganzen Schweizergrenze vom Bodensee bis zum Elsass entlang einen drei Meter hohen Drahtzaun und fünf Meter breiten Stacheldrahtverhau zu errichten. Wenn dieser Zaun einmal fertiggestellt sein wird, dürfte er die Zahl der von Deutschland nach der Schweiz kommenden Flüchtlinge einigermaßen herabsetzen. Dagegen scheint ein ähnlicher Zaun für die Grenze gegen Frankreich (besetztes Gebiet) deutscherseits nicht vorgesehen zu sein. Da anderseits die Bestände der deutschen Truppen im schweizerisch-französischen Grenzgebiet zurzeit ausserordentlich klein sind, ist mit einem weitem sehr erheblichen Flüchtlingszustrom über das besetzte Gebiet Frankreichs zu rechnen.

c) Für die meisten Flüchtlinge sind kaum Möglichkeiten festzustellen, in absehbarer Zeit die Schweiz wieder legal zu verlassen. Es muss deshalb damit gerechnet werden, dass die meisten der von uns aufgenommenen Flüchtlinge bis zum Kriegsende und wohl noch einige Zeit darüber hinaus bei uns bleiben werden. Für einzelne Flüchtlingsgruppen werden möglicherweise auch nach Beendigung des Krieges grösste Schwierigkeiten bestehen bleiben, sie in irgend einem andern Lande unterzubringen.

Viele Flüchtlinge haben Wunsch und Willen, auf eigenes Risiko hin zu versuchen, "schwarz" nach dem unbesetzten Frankreich und von dort weiter zu gelangen. Gegen diese "schwarze" Abwanderung nach dem unbesetzten Frankreich haben wir stets entschiedene Stellung genommen. Denn "schwarze" Grenzübertritte verursachen bei den französischen Behörden jeweiligen Missstimmung, und wir haben alles Interesse, mit den Behörden des unbesetzten Frankreichs aus wirtschaftlichen und politischen Gründen ein möglichst gutes Verhältnis aufrechtzuerhalten. Die Polizeiabteilung ist aber insbesondere auch daran interessiert, dass Frankreich die vom Emigrantenbüro der eidgenössischen Fremdenpolizei organisierten Emigranten Transporte nach Spanien-Portugal weiterhin gestattet, was kaum der Fall sein dürfte, wenn ein heimlicher Durchstrom von Flüchtlingen festgestellt werden sollte. Zudem interessieren sich auch die deutschen Behörden um das, was im unbesetzten Frankreich geschieht und von der Schweiz aus dorthin ausreist; es scheint nicht ausgeschlossen, dass eines Tages auch das letzte offene Stück der Schweizergrenze von deutscher Polizei besetzt würde, wenn Deutschland feststellen könnte, dass in grosser Zahl Flüchtlinge, für die es sich interessiert, unerlaubt nach dem unbesetzten Gebiet Frankreichs ausreisen.

3. Die aussenpolitische Seite des Problems

a) Die Staaten, denen die Flüchtlinge angehören, interessieren sich begreiflicherweise sehr dafür, welche Massnahmen wir gegen die Flüchtlinge treffen. Wir stehen deshalb dauernd in engem Kontakt mit den in Frage stehenden fremden Gesandtschaften und sind namentlich bemüht, unsere Massnahmen, wenn sie hart sind

oder scheinen mögen, den fremden Vertretungen möglichst gut verständlich zu machen.

Die Art und Weise, wie wir die Angehörigen des Staates wenn sie als Flüchtlinge zu uns kommen wollen, behandeln, wird sich zweifellos nach Ende des Krieges einigermaßen auswirken. Wir dürfen somit nicht bloss auf die augenblickliche Lage Rücksicht nehmen, sondern müssen auch an die Zukunft denken. Alle kriegsführenden Staaten sind in solchen Fragen empfindlich.

b) Es scheint durchaus möglich, dass z.B. Deutschland eines Tages, wenn zahlreiche Flüchtlinge bei uns wären, von der Schweiz fordern könnte, wir sollten diese Leute nach Deutschland schaffen, weil sie bei uns gewissermaßen zur Untätigkeit verurteilt und bloss eine Belastung seien, während sie in Deutschland angesichts des Mangels an Arbeitskräften sehr nützlich eingesetzt werden könnten. Auf ein solches Begehren könnte jedenfalls nicht eingetreten werden, da es unmittelbar unsere Souveränität berührte. Eine solche heikle politische Frage darf aber auch nicht durch unvorsichtige Behandlung des Flüchtlingsproblems provoziert werden. Bisher ist allerdings - wir möchten wohl verstanden sein - keine Spur von einer solchen Forderung festzustellen gewesen. Dass sie aber durchaus im Bereiche des Möglichen liegt, zeigt die Art und Weise, wie ausländische Arbeitskräfte im unbesetzten Frankreich rekrutiert worden sind.

4. Die innenpolitische Seite des Problems

Die Asyltradition ist in der Schweiz tief verwurzelt. Daher versteht ein grosser Teil der schweizerischen Bevölkerung unsere bisherigen Rückweisungsbefehle nicht. Das haben Aeusserungen im Parlament und in der Presse, ferner zahlreiche Unterredungen mit Privatpersonen gezeigt. Besonders klar ist das aber zum Ausdruck gekommen im Grenzgebiet, wo sich im Zusammenhang mit Rückstellung von Flüchtlingen öfters kleinere Volksaufläufe und Demonstrationen ergeben haben. Die Grenzbevölkerung ist eben im allgemeinen besonders gut (manchmal allerdings auch bloss scheinbar gut) unterrichtet über das, was jenseits der Grenze geschieht. Die bloss "Volksmeinung" oder "Volksstimmung" darf an sich nicht überwertet werden. Die Gewährung von Schutz an einen wirklich ernsthaft gefährdeten Flüchtling gehört aber zu den grundlegenden Auffassungen unseres Staatswesens; deshalb darf nicht leicht darüber hinweggegangen werden.

In der heutigen Kriegszeit, in der auch unser Land in gewissem Sinne um seine Existenz kämpfen muss, darf man nicht zimperlich sein. Wir haben deshalb ohne Bedenken Rückweisung von Flüchtlingen angeordnet, denen im Herkunftsland mehr oder weniger schwere Nachteile drohten. Wir glaubten es jedoch nicht ohne weiteres verantworten zu können, Flüchtlinge zurückzuweisen, denen im Herkunftsstaat wirklich ernsthafte Gefahr für Leib und Leben drohte. So liessen wir beispielsweise Flüchtlinge zurückweisen, denen Freiheitsstrafen wegen unerlaubter Ausreise oder unerlaubten Verlassens des Arbeitsplatzes bevorstanden; dagegen konnten wir uns nicht entschliessen, Flüchtlinge zurückzuweisen, die im Herkunftsstaat sehr wahrscheinlich als Saboteure oder feindliche Agenten behandelt würden und entsprechende schwerste

Strafen zu gewärtigen hätten. Diese Einstellung deckt sich mit dem auf Seite 9 hiervor dargelegten Motiv zur Bestimmung des Bundesratsbeschlusses vom 17. Oktober 1939, dass Deserteure und Refraktäre nur auf Beschluss des Bundesrates in ihren Heimatstaat ausgeschafft werden dürfen.

5. Der Vollzug von Rückweisungen.

Infolge der topographischen Verhältnisse unserer Grenzgebiete ist auch bei sorgfältiger Grenzüberwachung nicht zu verhindern, dass es vielen Flüchtlingen gelingt, heimlich die Grenze zu überschreiten. Diese Flüchtlinge melden sich dann meistens von sich aus bei der Polizei oder werden von dieser irgendwo im Landesinnern aufgegriffen. Die Rückweisung solcher Flüchtlinge kann auf zwei Arten erfolgen: Durch "schwarze" Ausschaffung oder durch Uebergabe an die Grenzpolizeiorgane des Nachbarstaates.

"Schwarze" Ausschaffung ist nur durchführbar, wenn der Flüchtling damit einverstanden ist. Wer nicht gehen will, legt sich beispielsweise einfach zu Boden und kann nicht gewaltsam über die Grenze befördert werden, oder er überschreitet zwar die Grenze, kommt aber unmittelbar darauf an anderer Stelle wiederum heimlich zurück. "Schwarze" Ueberstellungen bergen stets die Gefahr in sich, dass der Flüchtling von einer Grenzpatrouille des Nachbarstaates angeschossen wird. Im übrigen bedeuten Ueberstellungen dieser Art in gewissem Sinne eine Unkorrektheit gegenüber dem Nachbarstaat. Deshalb setzt sich allgemein mehr und mehr die Auffassung durch, dass von derartigen Ausschaffungen möglichst abgesehen werden sollte. Zwischen dem Kanton Genf und Hochsavoyen besteht seit 1939 eine Abmachung, durch die sich beide Parteien verpflichtet haben, von "scharzen" Ausschaffungen abzusehen. Eine ähnliche, wenn auch nicht ausdrücklich formulierte Abmachung besteht zwischen der Polizei von Schaffhausen und den deutschen Polizeibehörden von Singen. Der Kanton St. Gallen hat es wiederholt abgelehnt, im Rheintal Ausländer heimlich über die Grenze zu stellen. "Schwarze" Ausschaffungen nach Deutschland oder deutschbesetztem Gebiet sind daher praktisch nur noch im Graubünden oder im Jura durchführbar. - Die "schwarze" Ausschaffung bedeutet jedoch für den Flüchtling, der zurückgehen will, den Vorteil, dass er Gelegenheit hat, möglicherweise unbeachtet an seinen Wohnort zurückzukehren oder wenigstens, wenn er von der ausländischen Polizei aufgegriffen wird, eine ihm gut scheinende Erklärung abzugeben.

Die Uebergabe an die Grenzpolizei des Nachbarstaates ist immer vollziehbar (vorausgesetzt, dass die ausländische Polizei den Flüchtling übernehmen will). Sie ist aber für den Flüchtling immer dann sehr hart, wenn er von der ausländischen Polizei etwas zu befürchten hat.

Verhältnismässig einfach ist es, Flüchtlinge zurückzuweisen, die in unmittelbarer Grenznähe, d.h. im Augenblick des Ueberschreitens der Grenze, gefasst werden können. Sie können gegebenenfalls ohne weitere Umstände sofort am gleichen Ort zurückgeschickt werden. Alle Fälle auf diese Weise zu erledigen

gen, würde aber auch bei einer bedeutenden Verstärkung der Grenzwachorgane und unter Beizug von Militär nie gelingen.

6. Die Unterbringung aufgenommenener Flüchtlinge

a) Bei der Unterbringung ausländischer Flüchtlinge im Landesinnern ist in erster Linie darauf zu achten, dass die Flüchtlinge bei uns nach Möglichkeit daran gehindert sind, eine für die Schweiz in militärischer, politischer oder fremdenpolizeilicher Hinsicht gefährliche oder unerwünschte Tätigkeit ausüben zu können, und dass sie auch nicht von schweizerischem Gebiet aus etwas unternehmen können, das mit unsern Neutralitätspflichten nicht vereinbar wäre. Die Polizeiabteilung hat deshalb gegen nahezu alle seit Beginn des Krieges aufgenommenen Flüchtlinge die Internierung verfügt; die Internierung wird regelmässig durch Einweisung in ein besonderes Lager oder aber durch Zuweisung eines Zwangsaufenthaltsortes unter militärischer Aufsicht vollzogen.

b) Bei der Einweisung in Interniertenlager sollte auf zahlreiche Momente geachtet werden: Regelmässig können Männer und Frauen nicht am selben Ort untergebracht werden. Es ist wünschenswert (und wird namentlich von ausländischen Vertretungen immer wieder verlangt), Zivilflüchtlinge von entwichenen Kriegsgefangenen getrennt zu halten. Bei den entwichenen Kriegsgefangenen ist, in Anlehnung an das internationale Kriegsrecht, gesonderte Behandlung von Offizieren einerseits, Unteroffizieren und Soldaten andererseits geboten (Die jugoslawische Gesandtschaft z.B. möchte auch noch verschiedene Behandlung von Unteroffizieren und Soldaten haben). Im allgemeinen wäre es empfehlenswert, jüdische Flüchtlinge von nichtjüdischen möglichst getrennt unterzubringen. Zu diesen Postulaten kommt hinzu, dass nicht nach Belieben Angehörige verschiedener Staaten im selben Lager untergebracht werden können: Die Erfahrung hat gezeigt, dass z.B. Deserteure aus Achsenländern nicht mit Flüchtlingen aus deutschbesetzten Staaten vermischt werden können. Die teilweise ganz verschiedenen Lebensbedingungen in den verschiedenen Ländern sowie Sprachfragen bringen es mit sich, dass nicht ohne Schwierigkeiten beispielsweise Holländer oder Engländer ins selbe Lager eingewiesen werden können, in dem sich Jugoslawen, Griechen usw. befinden. In Arbeitslager können stets nur arbeitstaugliche Leute eingewiesen werden; für kranke, alte, schwache und gebrechliche Leute müssen gesonderte Unterkunftsmöglichkeiten geschaffen werden.

c) Die Internierung ausländischer Flüchtlinge bringt der Eidgenossenschaft hohe Auslagen. Diese entstehen nicht bloss aus Unterkunft und Verpflegung, sondern in bedeutendem Masse auch infolge von Krankheitsfällen, Zahnbehandlungen, Kleiderbeschaffungen usw.

d) Wir sind der Auffassung, dass heute von jedem Ausländer, der als Flüchtling unser Gastrecht in Anspruch nimmt, verlangt werden darf und - mit Rücksicht auf unsere Ernährungslage - muss, dass er seine Arbeitskraft in den Dienst von Werken von nationalem Interesse, vorwiegend des Mehranbauwerkes,

stellt. Diese Auffassung wird von den meisten ausländischen Gesandtschaften verstanden.

e) Die Polizeiabteilung hat bisher beim Vollzug der Internierungen ausländischer Flüchtlinge nicht allen hier skizzierten Wünschen und Bedürfnissen entsprechen können. Der Grund dazu liegt hauptsächlich bei der technischen Seite der Angelegenheit. Ein Arbeitslagerbetrieb ist in der Regel erst wirtschaftlich zu verantworten bei einem Mannschaftsbestand von wenigstens 50, besser 100 bis 150 Mann. Der Errichtung neuer Arbeitslager stellen sich mannigfaltige technische Schwierigkeiten entgegen: Es ist heute schwer, Baracken zu beschaffen; ebenso ist es mühsam, den nötigen Zement, die erforderlichen Leitungsröhren und -drähte zu erhalten usw. Es können nicht einfach leerstehende oder wenig frequentierte Hotels gemietet werden, da regelmässig bei solchen Hotels keine zweckmässigen Arbeitsobjekte gefunden werden. Ueberhaupt ist zurzeit ein empfindlicher Mangel an baureifen Arbeitsprojekten (z.B. für den Mehranbau), die sich für die Ausführung in einem Gemeinschaftsbetrieb eignen, festzustellen. Schliesslich können ausländische Flüchtlinge auch nur in Gegenden untergebracht werden, wo militärische Bedenken nicht aufkommen.

f) Gegenwärtig stehen der Polizeiabteilung folgende Lager und ähnliche Betriebe zur Unterbringung von Internierten zur Verfügung:

Das Interniertenlager Lindenhof, das der Strafanstalt Witzwil angeschlossen ist und wo zur Hauptsache deutsche Deserteure während der ersten Monate nach ihrer Einreise untergebracht werden. Fassungsvermögen ca. 100 Mann.

Das Interniertenlager Les Vernes, das der Strafanstalt Bellechasse angegliedert ist; dort befinden sich zurzeit Flüchtlinge aus alliierten Staaten, ferner ältere Männer und einige Frauen (diese in der Frauenanstalt). Auf der Domäne Bellechasse befindet sich auch ein Barackenlager "Sugiez", das mit Internierten besetzt werden kann. Fassungsvermögen ca. 100 Personen.

Das Interniertenlager Murimoo, das künftig zur Hauptsache zur Aufnahme von Militär- und Zivilflüchtlingen aus Achsenländern dienen wird und maximal 98 Mann aufnehmen kann.

Das Interniertenlager Gordola, in dem zurzeit 44 Linksextremisten untergebracht sind.

Das Arbeitslager für Holländer in Cossonay, das zur Aufnahme von 150 Mann dienen kann. Ein Detachement von etwa 20 Mann befindet sich auf einem Gutsbetrieb in Arosa.

Das Lager für jugoslawische entwichene Kriegsgefangene in Oberglatt, mit Platz für 50 Mann und mit einem Detachement von etwa 15 Mann auf dem Etzel.

Das Durchgangslager Sumiswald, in dem die holländischen Flüchtlinge zur Quarantäne untergebracht werden, und das 40 Personen zu fassen vermag.

Das Interniertenheim "Les Aroles" in Leysin, in dem 50 kranke, rekonvaleszente, arbeitsuntaugliche Internierte und

Frauen untergebracht werden können.

Die Betriebe von Murimooos, Gordola, Cossonay, Oberglatt, Sumiswald und Leysin unterstehen der Zentralleitung der Arbeitslager in Zürich.

Ein weiteres Arbeitslager für Internierte wird demnächst in Raron eröffnet werden. Es wird 100 Mann fassen können und ist zur Aufnahme von Flüchtlingen aus alliierten Staaten bestimmt.

Ueberdies sind Gruppen von Internierten in verschiedenen Strafanstalten, in Arbeitslagern für Emigranten, in jüdischen Heimen und Lagern und - namentlich Frauen - in verschiedenen katholischen und protestantischen Instituten und Heimen untergebracht. (In den sechs Arbeitslagern für Emigranten, die der Zentralleitung der Arbeitslager in Zürich unterstehen, befinden sich zurzeit etwa 600 nichtinternierte Emigranten.)

Alle diese Unterkunftsmöglichkeiten reichen nicht aus, um eine grössere Zahl weiterer Flüchtlinge aufzunehmen. Schon heute müssen zahlreiche Flüchtlinge in Zwangsaufenthalt verwiesen werden, in kleinen Hotels oder bei Privatleuten; vereinzelte Internierte befinden sich in landwirtschaftlichen Betrieben. Wenn die bisherige Aufnahmepraxis weitergeführt wird, müssen somit neue Unterkunftsmöglichkeiten geschaffen werden.

V. Zusammenfassung.

Die Zahl der Flüchtlinge, die in die Schweiz kommen, nimmt in letzter Zeit ausserordentlich zu: es kamen

vom Herbst 1940 bis 8. April 1942	ca. 420
vom 8. bis 30. April 1942	100
im Mai 1942	132
im Juni 1942	186
vom 1.-29. Juli 1942	248
	Flüchtlinge.

Die Zahl der von der Polizeiabteilung internierten Ausländer hat entsprechend stark zugenommen:

1.1.42	308
1.4.42	390
29.7.42	über 850

Die Entwicklung der militärischen und politischen Verhältnisse in Europa lässt vorausschen, dass in nächster Zeit mit einem eher noch ansteigenden Zustrom von Flüchtlingen zu rechnen ist.

Die Ernährungslage der Schweiz, die Schwierigkeiten für die Weiterwanderung von Flüchtlingen, die grosse Zahl der allenfalls noch zu erwartenden Flüchtlinge, gewisse aussenpolitische Erwägungen, Gründe der innern Sicherheit und die Schwierigkeiten in der Unterbringung der Flüchtlinge lassen grosse Zurückhaltung bei der Aufnahme von Flüchtlingen als geboten erscheinen.

(Traduction)

Confidentiel!

Rapport de la Division de police
sur le
p r o b l è m e d e s r é f u g i é s .

du 30 juillet 1942

Le nombre des réfugiés a fortement augmenté ces temps derniers, d'où la nécessité pour nous de revoir dans son ensemble la question des réfugiés et de fixer des directives pour l'avenir.

I. Aperçu de l'évolution de la question des réfugiés depuis le début de la guerre

La guerre ayant éclaté, il fallait naturellement s'attendre à ce qu'un assez grand nombre de réfugiés étrangers, militaires et civils, tentent de pénétrer illégalement en Suisse, c'est-à-dire en éludant le contrôle à la frontière. C'est pour quoi le Conseil fédéral, à l'article 9 de l'arrêté du 17 octobre 1939 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers, a posé, pour le traitement des cas de cette espèce la base juridique suivante:

Les cantons sont tenus de refouler sans formalités dans le pays d'où ils viennent, ou dont ils sont ressortissants, les étrangers qui pénètrent en Suisse illégalement ou qui y ont pénétré illégalement depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du Conseil fédéral du 5 septembre 1939 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers. Cette disposition n'est pas applicable aux déserteurs (v. art. 16, 2e et 3e alinéas), ni aux étrangers reconnus comme réfugiés politiques par le Ministère public fédéral, conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques.

Jusqu'en été 1940, il fut assez facile de traiter les cas de réfugiés. Quelques réfugiés civils vinrent en Suisse isolément. Les déserteurs furent internés; les prisonniers de guerre évadés purent être refoulés sans autre, la Suisse confinant alors au territoire des deux belligérants.

La défaite française modifia la situation du tout au tout. La Suisse depuis lors est entourée presque exclusivement par le territoire d'un seul belligérant; un petit corridor seulement conduit en France non occupée, que l'on ne peut d'ailleurs plus considérer comme hostile à l'axe. Cette situation nouvelle produisit des effets en premier lieu sur le traitement des prisonniers de guerre évadés. Les prisonniers de guerre évadés qui depuis lors viennent chez nous n'appartiennent plus qu'aux puissances alliées. Parmi eux, seuls les Français et des Polonais en petit nombre peuvent poursuivre sans autre leur voyage. Tous les

- 2 -

autres, au contraire, doivent rester chez nous pendant une longue période au moins. Ceci nous a amenés à ordonner le refoulement en Allemagne, d'où ils étaient venus, de nombreux prisonniers de guerre évadés. C'est précisément ce qui a provoqué les premières discussions publiques et parlementaires relatives au polonais.

Les autorités allemandes prirent en hiver 1940-1941 de nouvelles mesures contre les Juifs en Allemagne; elles procédèrent notamment à des déportations en Pologne. Il s'ensuivit que quelques réfugiés civils juifs tentèrent à nouveau de gagner notre pays. Nous les avons tout d'avord refoulés dans la plupart des cas.

Les premiers réfugiés civils hollandais arrivèrent en été 1941. Leur nombre augmenta très fortement jusqu'au printemps 1942, manifestement à la suite de mesures prises par les autorités d'occupation. Nous avons renoncé à refouler ces fugitifs. Au printemps 1942 commencèrent à arriver en Suisse les premiers réfugiés civils belges dont le nombre augmenta progressivement. Nous avons ici aussi, dans la plupart des cas, renoncé à les refouler.

Dès l'automne 1941 des prisonniers de guerre d'autres nationalités vinrent en Suisse en plus grand nombre: des Yougoslaves, et depuis le printemps 1942, des Grecs, et des Russes également. Nous avons renoncé à faire procéder à leur refoulement dans les cas qui nous ont été soumis.

Un nombre très élevé de travailleurs civils polonais, hollandais, yougoslaves et récemment aussi russes étant employés en Allemagne, le nombre des réfugiés de cette catégorie augmente constamment. Ils ont presque tous été refoulés en Allemagne.

Outre ces réfugiés, des civils allemands tentent aussi de franchir notre frontière pour échapper soi-disant à des persécutions politiques plus ou moins vraisemblables. Il est décidé dans chaque cas particulier si, en raison des circonstances, ces réfugiés peuvent être autorisés à rester en Suisse ou s'ils doivent être refoulés.

La situation actuelle est caractérisée par les quelques chiffres que voici: depuis le 8 avril 1942, les cas suivants de réfugiés ont été annoncés à la Division de police (* prisonniers de guerre évadés pour la plupart, + déserteurs pour la plupart):

8. - 40.4.	100
en mai	132
en juin	186
le 1.7.	1 Polonais *
	1 Allemand +
	1 Hollandais
le 2.7.	4 Hollandais
	3 Belges
	1 Allemand +
	6 Polonais *
le 3.7.	4 Polonais *
	1 Roumain
	2 Allemands +
le 4.7.	1 Allemand +
	2 Hollandais
le 6.7.	3 Hollandais
	7 Belges

- 3 -

le 7.7.	1 Polonais *
le 8.7.	1 Polonais *
	1 Hollandais
	2 Allemands +
le 9.7.	1 Belge
le 10.7.	2 Yougoslaves *
	2 Polonais *
	3 Grecs *
	1 Belge
	1 Italien
le 11.7.	1 Allemand +
	2 apatrides
	1 Hollandais
	3 Russes
	1 Belge
	2 Polonais *
le 12.7.	2 Allemands +
le 13.7.	2 Yougoslaves *
le 14.7.	7 Hollandais
	7 Polonais *
	7 Allemands +
	5 Belges
	1 apatride
le 15.7.	5 Allemands +
	2 Polonais *
	3 Yougoslaves *
	1 Belge
	1 Russe *
le 16.7.	5 Hollandais
	4 Belges
	1 Polonais *
	1 Hongrois
le 18.7.	3 Polonais *
	1 Allemand +
	1 Yougoslave *
	2 apatrides
le 20.7.	3 Allemands +
	1 Polonais *
	1 Belge
le 21.7.	11 Belges
	9 Hollandais
	1 Roumain
	4 Allemands +
	2 Russes *
le 22.7.	4 Belges
	5 Hollandais
	3 Allemands +
	1 Yougoslave *
	2 apatrides
le 23.7.	3 Allemands +
	1 Belge
	1 Brésilien
le 24.7.	3 Belges
	4 apatrides
	1 Italien
le 25.7.	1 Allemand +
	1 Polonais *
le 26.7.	2 Français +

le 28.7.	8 Allemands +
	3 Polonais *
	1 Roumain
	1 Tchèque
	3 Belges
	2 Hollandais
	2 Russes *
le 29.7.	31 Hollandais
	2 Italiens
	1 Belge
	2 Allemands +
	2 Tchèques
	1 Polonais *
	1 apatride

Le nombre total des réfugiés durant le mois de juillet s'élève ainsi à 248.

Depuis le 8 avril 1942 la Division de police a eu donc à s'occuper de 664 cas de réfugiés entrés clandestinement.

Ne sont pas compris dans ce chiffre les prisonniers de guerre français évadés et les réfugiés alsaciens. Depuis le 1er janvier 1942, 952 prisonniers de guerre français évadés et 551 réfugiés civils alsaciens ont traversé la Suisse.

Le nombre des étrangers internés par la Division de police s'élevait: au 1er janvier 1942: à 308, au 1er avril 1942: à 390 et à déjà plus de 850 aujourd'hui.

II. Questions de procédure.

1. Depuis l'été 1940 les compétences ont été réparties de la manière suivante entre la Division de police et le Commissariat pour l'internement et l'hospitalisation du Commandement de l'armée: Le Commissariat s'occupe des militaires entrés en Suisse qui, selon l'art. 11 de la convention de La Haye concernant les droits et devoirs des neutres, doivent être internés (plus exactement: neutralisés), c'est-à-dire qui doivent être empêchés de quitter la Suisse pendant la durée de la guerre ou de participer à nouveau à des opérations de guerre; la Division de police s'occupe de tous les autres réfugiés, c'est-à-dire des réfugiés civils et militaires pour lesquels n'existe aucune obligation de neutralisation.

2. Depuis l'automne 1940 la Division de police traite les cas de réfugiés en étroite collaboration avec la section de police du service de renseignements et de sécurité du Commandement de l'armée. La procédure suivante a pris pratiquement corps: la police civile et les organes du contrôle frontière annoncent les réfugiés qu'ils appréhendent à l'officier de police du Commandement territorial de la région. qui transmet le cas, avec le procès-verbal d'interrogatoire, à la section de police; celle-ci nous le soumet et nous lui donnons alors nos instructions. Cette procédure peut sembler un peu compliquée; l'expérience a montré toutefois qu'elle n'occasionnait aucun retard important et qu'elle avait en outre l'avantage que les autorités militaires avaient connaissance de tous les cas et que les intérêts de l'armée étaient ainsi sauvegardés.

3. Nous n'avons pas encore publié d'instructions relatives à la procédure que nous venons d'esquisser (le projet en est prêt). C'est pourquoi elle n'est pas encore appliquée de manière uniforme. Il est arrivé notamment à plusieurs reprises que des organes de police des cantons ou que des gardes-frontières prennent l'initiative de refouler des réfugiés sans nous en avertir. Les chiffres indiqués ci-dessus sont dès lors inférieurs au nombre total des réfugiés étrangers qui ont essayé de passer notre frontière. Le corps des gardes-frontière a refoulé immédiatement à la frontière 123 personnes au total, des civils italiens pour la plupart.

III. Les diverses catégories de réfugiés.

1. Les prisonniers de guerre évadés:

Nous sommes liés pour le traitement des prisonniers de guerre évadés par la Convention de La Haye concernant les droits et devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, du 18 octobre 1907. Cette convention statue à l'article 13 que

La puissance neutre qui reçoit des prisonniers de guerre évadés les laissera en liberté. Si elle tolère leur séjour sur son territoire elle peut leur assigner une résidence.

Ce texte est clair et signifie que l'état neutre est libre de refouler des prisonniers de guerre évadés. Aussi n'a-t-il pas donné lieu à discussion. En revanche, le refoulement, sans exception, de tous les prisonniers de guerre évadés n'est certainement pas conforme à l'esprit de la convention. La rédaction de l'art. 13 a été choisie, en son temps, pour tenir compte d'une objection du délégué suisse qui tenait à ce que le droit d'éloigner les éléments indésirables fut réservé. À la lettre et à l'esprit de la convention, la Suisse a donc le devoir - tout au moins moral - d'accueillir dans la mesure du possible des prisonniers de guerre évadés.

La Division de police et le Département politique fédéral, après avoir examiné la question à fond, sont convenus d'interpréter l'article 13 de la manière suivante: Bien que le texte soit muet à cet égard, la convention est partie de l'idée que l'état neutre n'était pas entouré de toute part par un territoire soumis à l'influence d'un seul belligérant, mais qu'il avait au contraire la possibilité de permettre aux réfugiés venus du territoire de l'un des belligérants, directement ou par le territoire d'un état neutre tiers, de se rendre dans le territoire de l'autre état belligérant. Cette idée, lors de la signature de la convention, a paru évidente aux parties contractantes. Celles-ci, d'ailleurs, ne pouvaient pas prévoir la situation géographique extraordinaire dans laquelle la Suisse se trouve aujourd'hui à l'égard des deux belligérants. Aussi la convention n'en tient-elle pas compte. L'obligation de "laisser en liberté" les prisonniers de guerre évadés qui ont été reçus, signifie que la puissance neutre peut et doit laisser ces réfugiés quitter son territoire. Elle signifie en outre qu'elle peut autoriser les

prisonniers de guerre évadés qui, en fait, pourraient poursuivre leur voyage, à rester sur son territoire, et que dans ce cas elle peut tout au plus leur assigner une résidence. En revanche la disposition de l'article 13 qui règle la limitation de la liberté de mouvement à l'intérieur du pays ne s'applique pas aux prisonniers de guerre évadés ne pouvant en fait pas quitter (légalement) l'état neutre; l'état neutre peut au contraire traiter ces fugitifs exclusivement selon son droit national, et peut aussi, par exemple, les interner.

Ces dispositions et ces considérations font règle en ce qui concerne le traitement par la Suisse des prisonniers de guerre évadés.

a) Français: Le nombre des prisonniers de guerre français évadés, par moment considérable, se maintient à un niveau élevé. Environ 3000 cas furent traités en 1941. En 1942, 73 prisonniers de guerre français évadés vinrent en Suisse en janvier, 91 en février, 326 en mars, 183 en avril, 111 en mai, 60 en juin, et en juillet, jusqu'à ce jour, 108, au total donc 952. Après un bref interrogatoire, ces prisonniers sont dirigés sans autre formalité par la section de police via Genève sur Annemasse où ils sont reçus sans difficulté par les autorités françaises. Les cas d'espèce ne sont plus soumis à la Division de police.

b) Anglais: Les prisonniers de guerre anglais viennent très rarement chez nous. Tout d'avord parce que le nombre de prisonniers anglais en Allemagne est relativement bas et ensuite parce que tous les prisonniers de guerre anglais en Allemagne sont réunis dans des camps bien gardés. Des 20 Anglais évadés venus chez nous, la plupart étaient des officiers. Nous avons toujours renoncé à refouler les Anglais eu égard à nos relations avec l'Angleterre et au petit nombre des cas qui se sont présentés. Une résidence sous contrôle militaire a été assignée aux Anglais reçus, qui, pour la plupart, ont réussi dans l'entretemps à quitter la Suisse.

c) Polonais: Depuis l'été 1940 nous avons dû sans cesse nous occuper de Polonais évadés des camps de prisonniers de guerre en Allemagne. A la fin de la campagne de Pologne, l'Allemagne a libéré la plus grande partie des soldats polonais faits prisonniers et les a envoyés en Pologne, où ils ont repris leur activité civile. Un petit nombre seulement a été maintenu en captivité en Allemagne. A ce groupe vint s'ajouter pendant la campagne de France un grand nombre de Polonais qui avaient combattu avec les armées françaises et qui avaient été faits prisonniers jusqu'au moment de la débâcle française. Depuis l'automne 1940, 180'000 Polonais environ sont encore prisonniers de guerre en Allemagne. 60'000 d'entre eux seulement, il est vrai, en majorité des officiers, sont placés dans des camps de prisonniers. Les autres 120'000 sont placés comme travailleurs, principalement dans l'agriculture. Ces travailleurs-prisonniers de guerre sont attribués individuellement ou par petits groupes à des paysans allemands; leur surveillance est assurée par de faibles effectifs de soldats de landwehr, à raison de deux hommes par exemple pour 50 Polonais. qui, dans ces conditions, peuvent aisément prendre la fuite. Il n'est pas indifférent pour la Suisse que ces travailleurs-prisonniers polonais soient placés en grand nombre près

de la frontière. Craignant qu'ils ne viennent en Suisse en très grand nombre, nous avons dès l'automne 1940 refoulé la plupart des prisonniers de guerre polonais évadés. Nous avons aussi tenu compte du fait qu'il est impossible de prévoir où et quand ces réfugiés polonais pourront quitter notre pays et que la Pologne, peu avant la guerre, a subitement retiré la nationalité polonaise à un très grand nombre de Polonais vivant à l'étranger. On ignore dès lors, au cas où la Pologne serait rétablie comme puissance souveraine, quels sont les Polonais qu'elle reconnaîtra comme ses ressortissants.

Des discussions approfondies eurent lieu en 1941 entre le Département politique fédéral et la Division de police d'une part et la Légation de Pologne en Suisse d'autre part. La Légation reconnut que nous avions le droit de refouler les prisonniers de guerre polonais évadés. Elle déclara qu'elle possédait des informations sûres - nous en avons aussi - selon lesquelles il n'arrivait rien de grave aux prisonniers de guerre polonais que nous refoulions en Allemagne. Elle relèva en revanche que les intellectuels (y compris les officiers et les fonctionnaires), les membres d'organisations politiques polonaises ou les "Volksdeutsche", couraient un grave danger en cas de refoulement. Elle nous pria, pour cette raison, de ne pas refouler les prisonniers de guerre appartenant à ces trois catégories. Il va bien sans dire qu'en vertu de notre neutralité nous ne pouvons pas conclure une convention de cette espèce; néanmoins nous avons tenu compte en pratique de ces désirs dans la mesure du possible afin de ne pas refouler des Polonais gravement menacés.

Selon nos informations antérieures, les prisonniers de guerre polonais évadés que nous avons refoulés en Allemagne furent punis disciplinairement de peines privatives de liberté de courte durée, puis placés pendant quelques semaines dans des camps de prisonniers et enfin attribués comme précédemment à des paysans. Le Ministère des affaires étrangères à Berlin a d'ailleurs expressément confirmé, lors d'une demande confidentielle de notre Légation, que ces gens étaient traités strictement selon les conventions internationales sur le traitement des prisonniers de guerre. Dernièrement il est vrai la pratique allemande semble être devenue plus sévère: Il nous est revenu à nombreuses reprises que les prisonniers de guerre évadés et repris avaient été très sévèrement punis non pas pour l'évasion elle-même, mais pour des manquements commis en liaison avec la fuite.

Nous nous sommes occupés depuis l'automne d'environ 135 prisonniers de guerre polonais évadés. 17 d'entre-eux purent se rendre en France non-occupée, 70 furent refoulés en Allemagne et 48 reçus en Suisse.

d) Belges: Jusqu'à ce jour seulement 5 prisonniers de guerre belges évadés d'Allemagne sont arrivés en Suisse. Ils ont tous été reçus et ont été formellement internés. Cependant à la suite d'une intervention de la Légation de Belgique nous les avons placés séparément chez des paysans du canton de Fribourg.

e) Hollandais: Nous n'avons eu à nous occuper jusqu'à ce jour que de deux prisonniers de guerre hollandais seulement. Ils ont été reçus et une résidence sous contrôle militaire leur a été assignée; ils ont quitté la Suisse depuis longtemps déjà.

- 8 -

f) Yougoslaves: En hiver 1941-1942, les prisonniers de guerre évadés de nationalité yougoslave commencent à arriver en petit nombre. Ils ont tous été reçus. La Division de police prononça leur internement. Au début, nous en avons placé une vingtaine environ dans des baraquements à Sugiez situés sur le domaine et soumis à la direction du pénitencier de Bellechasse. Nous avons cependant de prime abord donné l'assurance à la Légation de Yougoslavie que ce placement sur le territoire d'un pénitencier n'avait qu'un caractère provisoire. La direction centrale des camps de travail a organisé à Oberglatt (Zurich) au printemps de l'année 1942 un petit camp pour 50 hommes environ réservé aux Yougoslaves. Un détachement de 12-15 hommes est placé à Etzel. De nouveaux Yougoslaves étant arrivés en Suisse, nous avons dû, faute de place à Oberglatt, les placer au camp de travail pour émigrants de Viège. Ils seront probablement transférés plus tard au nouveau camp de Rarogne. Une résidence sous contrôle militaire à Vevey a été assignée à huit officiers et cadets de l'Académie militaire. La Légation de la Yougoslavie a demandé récemment que les sous-officiers placés à Oberglatt soient séparés des simples soldats et chargés de travaux moins pénibles (jardinage, culture maraîchère), à moins que tous les prisonniers de guerre évadés de nationalité yougoslave ne puissent être soumis au Commissariat pour l'internement. Cette proposition est actuellement à l'examen.

Jusqu'à ce jour 84 prisonniers de guerre yougoslaves évadés ont passé la frontière suisse. Ils ont tous été admis en Suisse.

g) Grecs: Des prisonniers de guerre de nationalité grecque sont arrivés pour la première fois en Suisse au cours des mois derniers. Ils ont tous été reçus. Les réfugiés de cette catégorie sont internés au camp des Vernes (Bellechasse). Leur transfert à Rarogne sera envisagé dès l'ouverture de ce camp.

h) Russes: Lorsqu'après les grandes batailles de la campagne de Russie le nombre immense de prisonniers de guerre fut connu, nous avons pensé qu'un afflux de prisonniers de guerre russes évadés ne tarderait pas à se produire. Eu égard à la situation politique et aux difficultés qui très probablement s'opposeraient plus tard au départ de Suisse de ces réfugiés, nous avons prié oralement les services intéressés de l'armée et du corps de gardes-frontière de refouler les prisonniers de guerre russes évadés se présentant, le cas échéant, à la frontière. Contre toute attente aucun prisonnier n'arriva en Suisse jusqu'en avril 1942. Il semble qu'il le faille attribuer principalement au fait que les prisonniers de guerre russes ont été placés, pour la plupart, dans les territoires occupés de Russie. Mais au printemps 1942, quelques détachements de prisonniers de guerre russes ayant été internés non loin de la frontière suisse, les 20 premiers Russes passèrent la frontière dans le canton d'Argovie en avril et mai 1942. La plupart d'entre-eux traversèrent le Rhin à la nage; ils furent arrêtés par la police argovienne et placés chez des paysans. Lorsque plus tard nous en fûmes avisés, un refoulement n'était plus possible. Nous n'avons pas pu, d'autre part, nous résoudre à refouler en Allemagne les prisonniers de guerre russes évadés, qui, depuis lors, passèrent la frontière.

Nous avons reçu jusqu'à ce jour 25 Russes évadés. Tous ont été internés. 20 d'entre-eux se trouvent dans le canton

d'Argovie et y resteront jusqu'en automne, la main-d'oeuvre agricole faisant défaut dans ce canton. Les autres ont été placés dans le camp d'internés des Vernes (Bellechasse).

2. Déserteurs et réfractaires:

L'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers prévoit expressément que la règle générale du refoulement ne peut pas être appliquée aux déserteurs. De plus l'article 16 stipule que les réfractaires et déserteurs ne peuvent être refoulés dans leur pays d'origine que sur décision du Conseil fédéral. Cette disposition en faveur des déserteurs part de l'idée que les déserteurs en temps de guerre sont exposés à des peines tout à fait extraordinaires, régulièrement à la peine de mort, et que la Suisse ne voulait pas, sans motif grave, les livrer au "bourreau".

Tous les déserteurs étrangers qui ont passé notre frontière ont été arrêtés et internés. Sont internés en Suisse les déserteurs suivants: 102 Allemands, 13 Italiens, 3 Français. 20 autres déserteurs allemands environ et quelques déserteurs français ont pénétré sur le territoire suisse, mais ont spontanément exprimé le désir d'être reconduits à leurs risques et périls dans leur patrie. Ces demandes furent acceptées. Nous ne possédons aucune information digne de foi sur le sort de ces déserteurs qui pour la plupart ont été livrés directement à la police de leur pays. Nous n'avons des renseignements précis que sur 7 jeunes déserteurs allemands qui, en été 1941, partirent en commun de Witzwil pour rentrer en Allemagne: l'un d'entre-eux, depuis lors, est revenu en Suisse et a prétendu que tous les sept avaient été condamnés à dix ans de pénitencier, et qu'il avait préféré se soustraire par la fuite à cette peine.

Un nombre très minime de jeunes Allemands évadés du service du travail ont passé la frontière. Ils ont subi un interrogatoire sévère; ils ont été rendus attentifs au sort qui les attendait en qualité de réfugiés privés de papiers réguliers, et le conseil leur a été donné de retourner volontairement en Allemagne. Ces jeunes gens ont suivi ce conseil. Selon des renseignements antérieurs plus ou moins sûrs, émanant des régions frontalières de tels réfugiés, lors de leur retour en Allemagne, ont été punis de six mois de prison et, à la fin de leur peine, ont été renvoyés au service du travail. Ayant à nouveau refoulé en Allemagne, à la demande des intéressés, un groupe de réfugiés analogue, nous avons saisi l'occasion pour prendre des renseignements au sujet de leur sort après le refoulement. La demande est en cours.

Les déserteurs étrangers sont internés par décision de la Division de police et sont soumis à un régime relativement sévère. Tous les déserteurs allemands sont placés pendant un certain temps au camp d'internés Lindenhof (Witzwil). En cas de bonne conduite ils sont transférés au camp de travail Murimoos.

Remarquons pour terminer que la différence de traitement accordé aux déserteurs (réception dans tous les cas) et aux prisonniers de guerre évadés (refoulement dans de nombreux cas) est choquante. Le déserteur est un homme qui abandonne son pays en des temps difficiles, c'est-à-dire le plus souvent un élément peu intéressant. Le prisonnier de guerre s'évade dans la plupart des cas

dans le but tout à fait légitime de retourner dans sa patrie pour combattre à nouveau pour son pays. Les déserteurs ne pouvant pas être refoulés, il convient de traiter le plus favorablement possible les prisonniers de guerre évadés. C'est d'ailleurs bien ainsi que cela se passe pour autant que leur nombre reste dans des limites acceptables.

3. Les réfugiés civils venant des territoires occupés par l'Allemagne:

a) Alsaciens: Depuis l'hiver 1940/41, le nombre des réfugiés civils alsaciens est sensiblement resté le même. Ces gens veulent se soustraire à la puissance d'occupation et se rendre en France non-occupée. L'Ambassadeur de France nous a en son temps instamment demandé d'autoriser ces voyages de transit. Les Alsaciens sont d'ailleurs reçus sans difficulté par la police à Annemasse. Les cas d'espèce sont réglés directement par la section de police et ne nous sont pas soumis.

En 1941 plus de 1000 Alsaciens ont traversé la Suisse; en 1942: en janvier 96, en février 75, en mars 84, en avril 79, en mai 56, en juin 82 et en juillet jusqu'à ce jour 79, donc au total 551.

b) Hollandais: Les premiers réfugiés civils hollandais vinrent en Suisse via la France occupée en été 1941. Ce furent au début pour la plupart des officiers et sous-officiers démobilisés en Hollande après l'écroulement de la résistance militaire de leur pays, qui avaient repris leur activité civile et qui désiraient se rendre outre-mer, aux Indes Hollandaises surtout, pour reprendre la lutte pour leur pays. Nous avons renoncé à refouler ces réfugiés à la frontière eu égard aux bonnes relations qui ont toujours existées entre les Pays-Bas et la Suisse, de même qu'aux raisons tout à fait compréhensibles pour lesquelles ils avaient pris la fuite. C'est pourquoi ils ont été reçus. La section de police leur assigna une résidence dans la région de Genève. L'afflux de réfugiés hollandais augmenta jusqu'en janvier 1942 de manière inquiétante (jusqu'à plus de 50 réfugiés par mois). Néanmoins nous avons cru devoir renoncer encore à les refouler. Nous nous sommes tout d'abord bornés à ordonner que les nouveaux réfugiés, s'ils n'étaient pas officiers (en civil), soient placés au camp de travail de Murimoo. Nous voulions par là effrayer les gens qui, se trouvant encore en Hollande, avaient peut-être l'intention de venir aussi en Suisse. Cet essai a échoué: d'une part l'internement, dans le même camp, de réfugiés hollandais et de déserteurs allemands, n'alla pas sans inconvénients; d'autre part nous dûmes constater bientôt que nos mesures d'intimidation n'avaient eu aucun effet. Le nombre des réfugiés hollandais auxquels une résidence avait été assignée dans la région de Genève avait dans l'entretemps tellement augmenté que la Légation des Pays-Bas à Berne exprima elle aussi le désir que la pratique adoptée fût modifiée. C'est pour cette raison que nous avons établi à Cossonay un camp spécial pour les Hollandais où 150 réfugiés peuvent être placés; et occupés dans le cadre du plan d'extension des cultures. Les réfugiés âgés, les couples et les Hollandais dont les préparatifs d'émigration sont assez poussés pour que l'on puisse s'attendre à leur prochain départ légal, sont

- 11 -

placés sous contrôle militaire dans de petites pensions aux environs de Genève.

Jusqu'à ce jour 335 réfugiés civils hollandais au total sont entrés en Suisse, dont 106 juifs, 31 femmes et 2 petits enfants. 85 d'entre-eux ont quitté la Suisse. 154 réfugiés sont placés actuellement dans les camps hollandais de Cossonay et d'Arosa, 24 dans un camp de quarantaine; une résidence a été assignée à 72 d'entre-eux.

Il convient de relever que ces temps derniers la proportion des Juifs parmi les réfugiés hollandais est de plus en plus élevée. Cette circonstance est due aux mesures antisémites prises aux Pays-Bas. Selon des renseignements sûrs, plusieurs milliers de Hollandais, Juifs pour la plupart, qui actuellement vivent encore en Hollande, ont l'intention d'essayer de fuir en Suisse. Il faut dès lors s'attendre à ce que le nombre des réfugiés hollandais reste élevé.

On a pu faire à l'égard de tous les réfugiés, et plus particulièrement à l'égard des réfugiés hollandais, la constatation suivante: Dès que l'un d'eux a réussi à franchir illégalement la frontière, ses proches et ses connaissances restés en Hollande en sont immédiatement avertis sous une forme quelconque (par exemple au moyen de correspondance à clef), ce qui provoque de nouvelles arrivées. D'autre part les réfugiés hollandais nous ont expressément rendus attentifs à deux dangers: tout d'abord que le service de renseignements d'un état étranger peut être favorisé par des fugitifs étrangers aux dépens d'un autre état étranger et que de graves difficultés peuvent en résulter pour nous, et qu'ensuite une grande prudence est de rigueur à l'égard des réfugiés, des gens envoyés en Suisse et de là dans d'autres pays comme mouchards ou comme espions, se trouvant parmi eux ainsi que plusieurs cas parfaitement établis l'ont montré.

c) Belges: Depuis quelques mois des réfugiés civils belges viennent aussi en Suisse via la France non-occupée. A la demande de la Légation de Belgique, ces réfugiés ne furent pas placés n'importe où en leur part dans un hôtel ou une pension (comme les Hollandais par exemple), mais au Chalet des Belges à Gryon, entreprise privée entretenue par des moyens belges. Toutefois 40 hommes seulement peuvent être placés à Gryon où ils s'occupent de cultures maraîchères. Néanmoins, 49 Belges se trouvaient déjà en Suisse au milieu du mois de juillet 1942, dont 3 femmes. De nouveaux réfugiés civils arrivent sans cesse. La Division de police étudie actuellement avec la Légation de Belgique la question de savoir où les nouveaux réfugiés doivent être placés. L'assignation d'une résidence sous contrôle militaire est envisagée. Tous ces réfugiés civils sont internés formellement par la Division de police et restent ainsi sous son contrôle. Aucun Belge n'a été refoulé jusqu'ici à l'exception d'un seul cas: le fugitif, comme seul motif de fuite, indiquait une dispute avec son père.

4. Main-d'oeuvre étrangère en Allemagne:

L'Allemagne a besoin pour son économie entièrement organisée en vue de la guerre d'un très grand nombre de travail-

leurs étrangers. Il y aurait depuis quelque temps en Allemagne plus de 2 millions de travailleurs civils provenant d'Italie, des Pays-Bas, de Belgique, de Norvège, de Pologne, de Yougoslavie, également aussi de France et de Russie. Ce sont en général des civils qui sont venus en Allemagne par l'intermédiaire d'offices de travail ou qui ont été mobilisés par les autorités d'occupation. Beaucoup de ces travailleurs étrangers semblent ne pas aimer leur travail et n'être pas satisfaits de leur situation présente.

Jusqu'à ce jour, ce sont avant tout des travailleurs polonais qui ont franchi illégalement la frontière suisse. Nous les avons tous refoulés en Allemagne. Nous voulions ce faisant éviter que le nombre des réfugiés de travail allemands ne prenne des proportions importantes.

5. Les Juifs:

Nous avons en Suisse 5000 émigrants juifs environ, qui sont arrivés dans notre pays avant la guerre déjà et notamment en 1938 et qui jusqu'à ce jour n'ont pas encore pu émigrer ailleurs. Cette circonstance, et d'une manière générale les difficultés considérables auxquelles se heurte l'émigration ultérieure des juifs, nous ont obligés, de tout temps, à faire preuve à l'égard des réfugiés juifs d'une grande réserve. Aucun réfugié juif n'arriva pratiquement en Suisse au début de la guerre. Mais lorsque l'Allemagne commença à déporter en Pologne les Juifs résidents dans le Reich, des Juifs en petit nombre passèrent de nouveau la frontière. Ils furent tout d'abord refoulés sans autre formalité. En revanche nous n'avons pas pu nous résoudre à cette mesure ces temps derniers.

Nous avons également reçus et internés, il y a quelques temps, les réfugiés juifs venant de Belgique et de Hollande. 106 Juifs se trouvent parmi les 335 réfugiés hollandais venus en Suisse jusqu'à ce jour. 98 d'entre-eux sont encore en Suisse. D'autre part, parmi les réfugiés entrés en Suisse ces temps derniers, se trouvent 16 Juifs polonais, 24 Juifs allemands, 6 Juifs tchèques, 5 Juifs yougoslaves, 3 Juifs belges, 6 Juifs russes, 2 Juifs hongrois, 2 Juifs roumains et 9 Juifs apatrides dont une partie fut refoulée; les autres furent internés.

6. Réfugiés politiques:

L'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 prévoit expressément que le refoulement ne s'applique pas aux réfugiés politiques conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933. Les réfugiés politiques proprement dits sont traités et internés d'entente avec le Ministère public fédéral.

Il convient de remarquer que de nombreux fugitifs prétendent avoir quitté l'Etat où ils vivaient jusqu'alors pour des motifs plus ou moins politiques. Toutefois ceux qui, après enquête, peuvent être considérés comme des réfugiés politiques conformément à l'arrêté du Conseil fédéral mentionné ci-dessus sont rares. Le nombre des réfugiés politiques n'a pas augmenté d'une manière sensible jusqu'à ce jour. Il faut en outre relever que

- 13 -

les réfugiés politiques demeurent souvent cachés après leur arrivée dans notre pays de sorte que leur présence en Suisse n'est découverte qu'au moment seulement où ils sont arrêtés par la police. Il se justifie dès lors d'être sévère à leur égard.

Nous veillons lors de l'exécution de l'internement à ce que des réfugiés politiques ne puissent exercer aucune activité politique contre notre pays, ou, de notre territoire, contre un pays étranger.

7. Réfugiés venant de France non-occupée:

Depuis la débâcle française, des réfugiés civils de toutes catégories, venant du territoire non-occupé, essayèrent d'entrer illégalement en Suisse, principalement dans la région de Genève. Presque tous ces gens ont été refoulés en territoire non-occupé. Nous avons tenu compte à cette occasion de deux facteurs: premièrement, plus de 170'000 étrangers se trouvent en France non-occupée et sont considérés par les autorités françaises comme indésirables. Celles-ci exigent en principe qu'ils émigrent ailleurs de sorte qu'ils ne manqueraient pas de venir en grand nombre s'ils apprenaient que nous autorisons les réfugiés à entrer en Suisse. Deuxièmement, les fugitifs - à l'exception des gaullistes - ne sont généralement pas exposés en France non-occupée à des dangers très graves; leur refoulement dès lors se justifie.

La situation alimentaire défavorable en France non-occupée et les conditions plutôt primitives dans lesquelles les réfugiés sont placés dans des camps ne doivent pas nous empêcher de refouler les réfugiés venant de France non-occupée. Nous ne savons pas si à l'occasion du recrutement de main-d'oeuvre pour l'Allemagne, les étrangers ont aussi été envoyés du territoire occupé en Allemagne. Il résulte de ce qui précède que les dangers qui menacent en territoire non-occupé les réfugiés refoulés sont aujourd'hui plus grands qu'ils ne l'étaient il y a une année.

IV. Facteurs déterminants en matière de refoulement ou d'admission des réfugiés.

Pour décider si un réfugié, venu illégalement en Suisse, doit être reçu ou refoulé, il faut considérer les facteurs suivants, ainsi que l'a montré en partie déjà notre exposé:

1. Deux principes:

Deux principes sont déterminants pour régler les questions relatives aux réfugiés:

a) Il va bien sans dire que seuls les intérêts de la Suisse doivent être retenus, et non pas les intérêts de chaque réfugié ou d'un état étranger.

b) Nous devons maintenir un ordre absolu en Suisse en tout ce qui concerne les étrangers. Cette règle est valable en

premier lieu pour le traitement des étrangers résidant en Suisse. Elle nous oblige également à traiter le problème des réfugiés de telle manière que l'ordre à l'intérieur du pays ne puisse en aucun cas être influencé par un afflux de fugitifs.

2. Capacité de réception de la Suisse:

Eu égard à la situation alimentaire, à la sécurité intérieure et au danger que les réfugiés étrangers ne chargent éventuellement plus tard le marché suisse du travail, notre pays ne peut pas recevoir des réfugiés en nombre illimité.

a) Plus de 5700 émigrants arrivés dans notre pays avant la guerre résident encore en Suisse. Dans les circonstances instables actuelles, on ignore totalement quand ces étrangers quitteront définitivement notre pays. A la longue il sera toujours plus difficile d'assurer leur entretien, et de leur interdire toute activité lucrative.

b) Le règlement de cette question dépendra donc du nombre de nouveaux réfugiés qui pénétreront en Suisse. Nous avons déjà abordé ce problème en parlant des différentes catégories de réfugiés.

L'expérience a montré que chaque passage clandestin de la frontière couronné de succès entraîne de nouvelles arrivées. Il est surprenant de voir avec quelle rapidité et quelle exactitude les connaissances d'un fugitif restées à l'étranger sont mises au courant de la réussite d'une évasion. Les Polonais placés dans des camps de prisonniers en Allemagne, par exemple, ont toujours été au courant de notre pratique relative à la réception et au refoulement des réfugiés. De même la transmission des nouvelles de Suisse au Pays-Bas fonctionne remarquablement bien. La même constatation peut être faite en général pour chaque catégorie de réfugiés. Il est certain d'autre part, que spécialement en France occupée des passeurs aident les réfugiés à franchir la frontière.

L'expérience nous a également appris qu'un traitement sévère des réfugiés (internement, placement dans un camp de travail) ne suffit pas à lui seul à dissuader les compagnons d'infortune restés en arrière de tenter leur chance. Le seul moyen efficace d'intimidation est le refoulement.

De forts détachements du service allemand du travail construisent actuellement une clôture en fil de fer de 3 m de haut et un barrage de fil de fer barbelé de 5 m de large tout le long de la frontière suisse, du Bodan à l'Alsace. Lorsque cet obstacle aura été terminé, le nombre des réfugiés venant d'Allemagne ne manquera pas de diminuer sensiblement. Par contre il ne semble pas qu'une telle barrière soit prévue par les autorités allemandes le long de la frontière française (territoire occupé). D'autre part les effectifs stationnés à la frontière française étant actuellement très réduits, il faut s'attendre à ce que l'afflux des réfugiés venant de France occupée reste important.

c) La plupart des réfugiés n'ont guère de possibilité de quitter la Suisse légalement dans un délai rapproché. Il faut dès lors s'attendre à ce que les réfugiés que nous avons reçus restent en Suisse jusqu'à la fin de la guerre et même au delà.

- 15 -

Certaines catégories de réfugiés se heurteront probablement à de très grandes difficultés pour s'établir, même après la guerre, dans un autre pays.

De nombreux réfugiés ont la ferme intention d'essayer, à leurs risques et périls, de passer clandestinement en France non occupée et de là de poursuivre leur voyage. Nous nous sommes toujours opposés énergiquement à ces passages "clandestins" en France non-occupée. Ceux-ci, en effet, indisposent gravement les autorités françaises, et nous avons tout intérêt, pour des raisons politiques et économiques, à maintenir des relations aussi bonnes que possible avec les autorités de la France non-occupée. La Division de police a tout intérêt également à ce que la France continue à autoriser les transports d'émigrants à destination de l'Espagne et du Portugal qui sont organisés par le bureau des émigrants de la police fédérale des étrangers, ce qu'elle ne ferait probablement plus si un afflux clandestin de réfugiés venant de Suisse se produisait. De plus les autorités allemandes s'intéressent aussi à ce qui se passe en France non-occupée et aux personnes qui s'y rendent venant de Suisse; il semble qu'il ne soit pas exclu qu'un jour la dernière porte de sortie sous contrôle français ne passe sous le contrôle de la police allemande, si l'Allemagne devait constater que de nombreux réfugiés entrent clandestinement en France non-occupée.

3. Les aspects du problème au point de vue politique extérieure:

a) Les Etats dont les réfugiés sont ressortissants s'intéressent beaucoup, on le comprend, aux mesures que nous prenons contre les fugitifs. Pour cette raison nous nous tenons en contact étroit avec les Légations de ces Etats, et nous nous efforçons, en particulier, de leur faire comprendre dans la mesure du possible les raisons de notre attitude lorsque les mesures que nous prenons sont dures ou semblent l'être.

La manière dont sont traités les ressortissants d'un Etat étranger, qui veulent se réfugier dans notre pays, jouera sans doute un certain rôle à la fin de la guerre. Nous ne pouvons donc pas prendre uniquement en considération la situation actuelle, mais nous devons, au contraire, penser à l'avenir. Tous les Etats étrangers font preuve d'une grande susceptibilité dans ces questions là.

b) Si de nombreux réfugiés résidaient en Suisse, il serait tout à fait possible que l'Allemagne par exemple nous demandât un jour de les lui livrer, vu qu'ils sont chez nous, dans une certaine mesure, condamnés à l'inaction et qu'ils ne sont qu'une charge pour notre pays, alors qu'en Allemagne ils pourraient être occupés d'une manière très utiles en raison du manque de main-d'oeuvre. Il va bien sans dire que nous ne pourrions pas accepter une telle demande, qui constituerait une atteinte directe à notre souveraineté. Néanmoins il faut dans tous les cas éviter de provoquer une situation politique aussi délicate en traitant d'une manière imprudente le problème des réfugiés. Que l'on nous entende bien!... Il n'a pas été question le moins du monde jusqu'à ce jour d'une telle exigence. Cependant la manière dont la main-d'oeuvre a été recrutée en France non-occupée, montre qu'une telle éventualité n'est pas impossible.

4. Le problème au point de vue politique intérieure:

La tradition du droit d'asile est profondément enracinée en Suisse. C'est pourquoi une grande partie de la population suisse n'a pas compris les refoulements que nous avons ordonnés jusqu'à ce jour. C'est ce qu'ont montré des déclarations au Parlement et des articles de journaux, ainsi que de nombreuses conversations avec des personnes privées. Cet état d'esprit s'est manifesté d'une manière particulièrement évidente dans les régions frontalières, où de petits attroupements et des démonstrations populaires ont eu lieu à maintes reprises à l'occasion du refoulement de réfugiés. C'est que précisément la population frontalière est très bien renseignée (souvent, il est vrai, elle semble seulement être bien renseignée, mais en réalité elle l'est mal) sur ce qui se passe au-delà de la frontière. La seule "opinion publique" et "l'état d'esprit du public" ne doivent pas être surestimés. La protection de l'étranger menacé par des dangers vraiment graves est néanmoins l'un des principes fondamentaux de notre droit public. C'est pourquoi on ne peut pas n'en pas tenir compte.

Nul n'a le droit dans les temps actuels de faire montre de faiblesse, car notre pays, dans un certain sens, lutte aussi pour son existence. Nous devons dès lors ordonner sans hésitation le refoulement d'étrangers qui rencontreront des difficultés plus ou moins grandes dans le pays d'où ils viennent. Nous n'avons, en revanche, pas cru devoir refouler les réfugiés qui auraient risqué leur vie en y retournant. C'est ainsi que nous avons, par exemple, refoulé des réfugiés exposés à des peines privatives de liberté pour avoir quitté leur pays ou leur travail sans autorisation. Nous n'avons, au contraire, pas pu nous décider à refouler des réfugiés qui, très probablement, dans le pays d'où ils venaient, seraient considérés comme saboteurs ou comme agents de l'étranger, et qui auraient, en conséquence, à subir les peines les plus graves. Cette attitude est conforme aux raisons exposées à la page 9 qui ont amené le Conseil fédéral, dans son arrêté du 17 octobre 1939 à décider que les déserteurs et les réfractaires ne peuvent être refoulés dans leur pays d'origine que sur décision du Conseil fédéral.

5. L'exécution des refoulements:

En raison des conditions topographiques de nos régions frontalières, il n'est pas possible, même en exerçant une surveillance serrée à la frontière, d'empêcher que de nombreux réfugiés ne réussissent à passer clandestinement la frontière. Ces derniers, pour la plupart, s'annoncent alors spontanément à la police, ou sont arrêtés quelque part à l'intérieur du pays. Le refoulement de ces réfugiés peut être effectué de deux manières: "clandestinement" ou par remise aux organes de la police frontière de l'Etat voisin.

Le refoulement "clandestin" n'est possible que lorsque le réfugié s'y prête volontairement. Si tel n'est pas le cas, le réfugié par exemple se couche simplement à terre et ne peut pas être conduit de force de l'autre côté de la frontière. Dans d'autres cas il passe bien la frontière, mais il ne tarde pas à revenir clandestinement en Suisse à un autre endroit. Les refoulements clandestins présentent toujours le danger que le réfugié essuie le feu des patrouilles de l'Etat voisin. De plus il constitue, dans une certaine mesure, une incorrection envers celui-ci. Pour cette

raison on admet de plus en plus que les refoulements de ce genre doivent être évités dans la mesure du possible. Il existe depuis 1939 entre le canton de Genève et la Haute-Savoie un accord selon lequel les deux parties s'engagent à renoncer aux refoulements "clandestins". Une convention analogue, mais tacite, existe entre la police de Schaffhouse et les autorités allemandes de Singen. Le canton de St.Gall a refusé, à diverses reprises, à refouler "clandestinement" des étrangers dans le Rheintal. Les refoulements "clandestins" en Allemagne ou en territoires occupés ne sont dès lors possible pratiquement que dans les Grisons et le Jura. Le refoulement clandestin présente toutefois des avantages pour le réfugié qui veut retourner chez lui; il a en effet la possibilité de rentrer inaperçu à son domicile, où, s'il vient à être arrêté par la police étrangère, de lui donner l'explication qui lui semblera la meilleure.

La remise à la police frontière de l'Etat étranger est toujours possible (à condition toutefois que la police étrangère veuille recevoir le réfugié). En revanche elle est toujours très dure pour le réfugié, s'il a des raisons de craindre la police étrangère.

Il est relativement simple de refouler les réfugiés qui ont été arrêtés à proximité immédiate de la frontière, c'est-à-dire au moment du passage de la frontière. Dans de tels cas ils peuvent, sans autre formalité, être immédiatement refoulé à l'endroit même où ils se trouvent. Néanmoins on ne parviendra jamais à régler tous les cas de cette manière, même si les organes de gardes-frontière étaient renforcés d'une manière importante ou même si l'on faisait appel à l'armée.

6. Le placement des réfugiés reçus:

a) Lors du placement des réfugiés à l'intérieur du pays, il faut en première ligne veiller à ce que les réfugiés soient empêchés, dans la mesure du possible, d'exercer chez nous une activité dangereuse ou indésirable pour la Suisse au point de vue militaire, politique ou au point de vue de la police des étrangers. Il faut aussi les mettre dans l'impossibilité de se livrer, sur le territoire suisse, à une activité inconciliable avec les devoirs de notre neutralité. C'est pourquoi la Division de police a prononcé l'internement de presque tous les réfugiés reçus depuis le début de la guerre. L'internement est en général exécuté par le placement dans un camp spécial, mais aussi par l'assignation d'un lieu de résidence sous surveillance militaire.

b) Il faudrait tenir compte lors du placement dans un camp d'internés de nombreux facteurs; des hommes et des femmes ne peuvent en général pas être placés au même endroit. Il est désirable (c'est en particulier ce que demandent toujours les représentations étrangères) de séparer les réfugiés civils des prisonniers de guerre évadés. En ce qui concerne les prisonniers de guerre évadés, il est indiqué, conformément au droit international de la guerre, de traiter séparément les officiers d'une part et les sous-officiers et les soldats d'autre part. (La Légation de Yougoslavie par exemple désire même qu'un traitement différent de celui des soldats soit appliqué aux sous-officiers). Il serait recommandable d'une manière générale de séparer les réfugiés juifs

des réfugiés non-juifs. A ces facteurs s'ajoute encore l'impossibilité de placer à volonté, dans un même camp, des ressortissants de n'importe quelle nation; l'expérience a montré par exemple que les déserteurs des puissances de l'axe ne pouvaient pas être mélangés avec des réfugiés des territoires occupés par l'Allemagne. Les conditions de vie totalement différentes des divers pays, de même que des questions de langues, ont pour effet que par exemple des Anglais et des Hollandais ne peuvent pas, sans difficulté, être placés dans le même camp que des Yougoslaves, des Grecs etc. Il n'est possible de placer dans des camps de travail que des personnes qui peuvent travailler. Pour les malades, les vieillards, les infirmes, il faut prévoir des possibilités de placement particulières.

c) L'internement des réfugiés étrangers entraîne pour la Confédération des dépenses élevées. Ces frais ne proviennent pas seulement du logement et de l'entretien mais aussi, pour une part importante, de maladies, de traitements dentaires, de frais d'habillement etc.

d) Nous estimons que l'on peut et, eu égard à notre situation alimentaire, que l'on doit exiger aujourd'hui de chaque étranger réfugié qu'il mette sa force de travail au service d'ouvrages d'intérêt national et qu'il collabore surtout à des travaux d'améliorations foncières. Cette manière de voir est comprise par la plupart des Délégations étrangères.

e) La Division de police, lors de l'internement des réfugiés étrangers, n'a pas pu, jusqu'à ce jour, tenir compte de tous les désirs et besoins exposés plus haut, à cause principalement de l'aspect technique du problème. En règle générale c'est seulement lorsqu'un camp de travail a un effectif d'au moins 50, ou mieux encore de 100 à 150 hommes, qu'il se justifie au point de vue économique. Des difficultés techniques de toute nature s'opposent à la création de nouveaux camps de travail; il est difficile aujourd'hui de se procurer des baraques; c'est tout une affaire d'autre part pour obtenir le ciment, les tuyaux et les fils nécessaires. On ne peut pas simplement louer des hôtels désaffectés ou peu fréquentés, car aucune possibilité de travail adéquate ne se trouve généralement à proximité de ces hôtels. On constate surtout une insuffisance sensible de projets prêts à être mis en chantier (pour l'extention des cultures) et pouvant être entrepris par les occupants des camps de travail. Les réfugiés étrangers, enfin, ne peuvent être placés que dans les régions où l'armée ne s'oppose à leur présence.

f) La Division de police dispose à l'heure actuelle, pour placer les internés, des camps et exploitations analogues suivants:

Le camp d'internés de Lindenhof, qui est rattaché au pénitencier de Witzwil et où sont placés principalement des déserteurs allemands pendant les premiers mois de leur présence en Suisse. Contenance environ 100 hommes.

Le camp d'internés des Vernes qui se rattache au pénitencier de Bellechasse; des réfugiés des Etats alliés y sont actuellement placés de même que des hommes âgés et quelques femmes (ces dernières au pénitencier des femmes). Sur le domaine de Bellechasse se trouve aussi le camp de "Sugiez" qui peut être occupé par des internés. Contenance 100 personnes environ.

- 19 -

Le camp d'internés de Murimooos, où seront placés à l'avenir des réfugiés civils et militaires des pays de l'axe et où 98 personnes au maximum peuvent prendre place.

Le camp d'internés de Gordola où sont placés actuellement 44 extrémistes de gauche.

Le camp de travail pour Hollandais à Cossonay où 150 hommes peuvent être placés. Un détachement de 20 Hollandais environ se trouve dans une exploitation agricole à Arosa.

Le camp de travail pour prisonniers de guerre évadés yougoslaves à Oberglatt, avec place pour 50 hommes et avec un détachement de 15 hommes environ à l'Etzel.

Le camp de passage de Sumiswald pouvant contenir 40 personnes et où les réfugiés hollandais sont mis en quarantaine.

Le home d'internés "Les Aroles" à Leysin où 50 internés malades, convalescents et inaptes au travail ainsi que des femmes peuvent être placés.

Les camps de Murimooos, Gordola, Cossonay, Oberglatt, Sumiswald et Leysin sont soumis à la Direction centrale des camps de travail à Zurich. Un nouveau camp de travail pour internés sera ouvert prochainement à Rarogne. Il pourra contenir 100 hommes et recevra des réfugiés des états alliés.

De plus, des groupes d'internés sont placés dans divers établissements, dans des camps de travail pour émigrés, dans les homes et camps juifs et - des femmes surtout - dans divers instituts et homes catholiques et protestants (dans les 6 camps de travail pour émigrants, soumis à la Direction centrale des camps de travail à Zurich, se trouvent actuellement environ 600 émigrants non-internés).

Toutes ces possibilités de logement ne suffisent pas pour recevoir un grand nombre de nouveaux réfugiés. Il faut, aujourd'hui déjà, assigner résidence dans de petits hôtels et chez des particuliers à de nombreux réfugiés; un petit nombre d'internés se trouve dans des exploitations agricoles. Si la pratique d'admission actuelle est maintenue, de nouvelles possibilités de logement devront être créées.

V. Récapitulation.

Le nombre des réfugiés venant en Suisse augmente extraordinairement depuis quelque temps:

de l'automne 1940 au 8 avril 1942:	environ 420,
du 8 au 30 avril 1942:	100,
en mai 1942:	132,
en juin 1942:	186,
du 1er au 29 juillet 1942:	248 réfug-
giés sont arrivés en Suisse.	

Le nombre des étrangers internés par la Division de police a augmenté dans des proportions analogues:

1er janvier 1942:	308,
1er mars 1942:	390,
29 juillet 1942 plus de	850.

- 20 -

Le développement des opérations militaires et de la situation politique en Europe montrent qu'il faut s'attendre à l'avenir à un afflux de réfugiés qui ira plutôt en augmentant.

La situation alimentaire de la Suisse, l'impossibilité pour les réfugiés d'émigrer d'ici longtemps, le grand nombre de réfugiés auxquels il faut, de toute façon, s'attendre encore, les difficultés que l'on rencontre à héberger ces réfugiés, des raisons de politique extérieure et de sécurité intérieure, érigent une grande réserve en ce qui concerne la réception des réfugiés.
