



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision 13 février 1989

Decisione

237

Rapport Asylpolitik

DFJP.

verbal

Fortsätzlich

An den Bundesrat

Après délibération, il est

d é c i d é :

Le DFJP reçoit mandat de présenter au Conseil fédéral les documents qui seront soumis à la consultation des milieux intéressés.

Pour extrait conforme,
 le secrétaire:

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	1	-
	X	EDI	1	-
X		EJPD	5	-
	X	EMD	1	-
	X	EFD	1	-
	X	EVD	1	-
	X	EVED	1	-
	X	BK	3	-
		EFK		
		Fin.Del.		

Mit freundlichen Grüßen

A. Koller
 Arnold Koller
 Bundesrat



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

3003 Bern, 6. Februar 1989

Persönlich

An den Bundesrat

Bericht der interdepartementalen Strategiegruppe für eine
 Flüchtlings- und Asylpolitik der 90-er Jahre

Sehr geehrte Herren, liebe Kollegen

Ich freue mich, Ihnen ein persönliches Vorexemplar des Berichtes der interdepartementalen Strategiegruppe für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90-er Jahre zu überreichen. Dieser Bericht soll in den nächsten Wochen in einer graphisch präsentableren Form in einer grösseren Auflage produziert werden. Es ist vorgesehen, ihn Mitte März 1989 den Medien vorzustellen. Anschliessend soll ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Eine frühzeitige Veröffentlichung unsererseits mit entsprechenden Erläuterungen ist einer Publikation des Berichtes durch Indiskretion in einzelnen Medien vorzuziehen.

Ich bitte Sie, diesen Vorabdruck nicht weiterzuleiten, sondern ihn einstweilen als Ihr persönliches Exemplar in Ihren Akten aufzubewahren.

Mit freundlichen Grüssen

A. Koller

Arnold Koller
 Bundesrat



Delegierter für das Flüchtlingswesen
Délégué aux réfugiés
Delegato ai rifugiati

3003 Bern 9 février 1989

☎ 031 / 61'43'22

Telex-Nr. 911545
Telefax-Nr. 615379

Ihr Zeichen
Votre réf.
Vostro rif.

Unser Zeichen
Notre réf.
Nostro rif.

Km/nb

Messieurs les
Conseillers fédéraux

- Jean-Pascal Delamuraz

- René Felber

Monsieur le Vice-chancelier
François Couchepin

Messieurs,

Nous vous remettons ci-joint à titre personnel, le résumé en français du rapport du groupe de stratégie interdépartemental pour une politique d'asile à l'égard des réfugiés pour les années 90.

Veuillez agréer, Messieurs, nos salutations distinguées.

LE DELEGUE AUX REFUGIES
Le directeur suppléant

Urs Hadorn

Annexe

9.2.1989

CONDENSE DU RAPPORT DU GROUPE DE STRATEGIE INTERDEPARTEMENTAL
POUR UNE POLITIQUE D'ASILE A L'EGARD DES REFUGIES POUR LES
ANNÉES 90

1. Introduction

Au cours des dernières décennies, le problème des réfugiés a pris de plus en plus d'ampleur sur le plan mondial et est devenu bien plus complexe. Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés estime qu'actuellement, 12 à 15 millions de personnes tombent sous son mandat. La plus grande partie de ces réfugiés vit dans des pays du Tiers-Monde. Au cours des années 80, il est devenu de plus en plus manifeste que les grands mouvements de réfugiés provenant des parties éloignées du monde doivent être mis pour la plupart sur le compte d'un mouvement migratoire intercontinental. Les mouvements de réfugiés et les mouvements migratoires sont aujourd'hui deux phénomènes difficilement distinguables en raison de leurs causes et de leurs effets.

Au seuil des années 90, force est de constater que les migrations internationales vont devenir l'un des problèmes aigus de cette prochaine décennie. Comme d'autres pays industrialisés, la Suisse se trouve confrontée à cet important défi. A ce sujet, notre pays doit non seulement répondre à la question de savoir comment il veut faire face à cette pression migratoire toujours plus forte, mais encore quel rôle l'asile territorial peut jouer à l'avenir et quel développement devra lui être donné, étant donné la modification de la situation.

C'est pourquoi, conscient que les instruments actuels du droit d'asile ne pourraient que résoudre les problèmes à court et, dans le meilleur des cas, à moyen terme, le chef du Département fédéral de justice et police a institué, en automne 1987, un groupe de stratégie chargé d'élaborer les bases d'une politique suisse en matière d'asile et à l'égard des réfugiés pour les années 90. En raison de la complexité de la matière et de ses implications dans divers domaines de la politique, le groupe de stratégie a été formé au niveau interdépartemental. Il était donc composé de représentants du Département fédéral de justice et police, du Département fédéral des affaires étrangères, du Département fédéral de l'économie publique et de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés.

2. Analyse des problèmes

Pour analyser les causes des mouvements migratoires et de réfugiés, le groupe de stratégie s'est appuyé principalement sur discussions avec de nombreux experts indépendants de l'administration.

Il ressort des expériences des années 80 que la politique d'asile et à l'égard des réfugiés devra tenir compte, au cours de la prochaine décennie, non seulement des relations politiques entre l'Est et l'Ouest, mais encore des rapports existants entre les pays du Tiers-Monde au Sud et les pays industrialisés au Nord. Il ne faut pourtant pas exclure qu'une plus grande libéralisation dans les pays de l'Europe de l'Est entraîne un accroissement des départs vers l'Ouest.

Dans ses analyses, le groupe de stratégie a concentré dès lors ses travaux sur l'évolution probable dans les pays du Tiers- Monde. Il confirme tout d'abord qu'au cours de la prochaine décennie, il faudra s'attendre à une croissance rapide et continue de la population mondiale. Un renversement de cette tendance n'est plus envisageable au cours de ce siècle. Le pourcentage de jeunes par rapport à la population totale va encore s'élever.

Tandis qu'un nombre restreint de pays ont réussi, au cours des trente dernières années, à obtenir des résultats économiques significatifs, la plupart des pays, en particulier d'Afrique et d'Amérique latine, ont enregistré depuis 1980 une stagnation économique ou même un recul. Les facteurs en sont l'augmentation de la dette, le recul des exportations et l'inversion des flux financiers privés. A cela s'ajoutent des facteurs internes tels que l'insuffisance des structures politiques, l'urbanisation, la destruction de l'équilibre fragile de l'environnement ou de la situation économique interne.

Vues dans leur ensemble, les perspectives pour la prochaine décennie ne sont guère encourageantes. En dépit de la décolonisation et de la coopération apportée au développement durant des dizaines d'années, une majorité des pays en développement n'ont pas réussi à modifier fondamentalement leurs conditions de vie. Là où l'échelle des valeurs culturelles et les structures sociales traditionnelles et féodales sont encore intactes, subsistent, certes, des relations encore partiellement équilibrées. Mais il n'est pas rare que celles-ci empêchent l'aménagement d'un mode de vie individuel et diminuent les chances d'avancement pour une large partie de la population. Dans la plupart des pays, le développement a aussi brisé les anciennes structures de la société. De ce fait, la population est confrontée de plus en plus à de nouveaux conflits.

L'économie mondiale, les développements de la civilisation et les mutations culturelles provoquent de plus en plus de mouvements migratoires et de réfugiés au-delà des continents. Les particularismes culturels vont s'amenuiser de plus en plus. Il existe déjà des indices d'une société mondiale unique. La mobilité individuelle élevée et les possibilités de transport international incitent beaucoup de personnes à fuir les conditions économiques, sociales et politiques précaires pour vivre dans les pays où l'on trouve richesse, places de travail et chances de mener une existence meilleure.

A côté de ces causes générales de migration, il y a lieu de mentionner les motifs propres aux mouvements de réfugiés, tels que la persécution pour des raisons politiques, le large recours à la torture et les luttes intestines qui débouchent souvent sur des conflits ethniques qu'il n'est pas rare de voir prendre des dimensions internationales.

L'analyse de la situation fait apparaître que la Suisse doit s'attendre, dans la prochaine décennie, à une pression migratoire de plus en plus forte, même si elle renforce ses efforts pour lutter contre ces causes. Les problèmes de la politique d'asile des années 80 ne constituent pas un phénomène passager, mais durable. Le fait que les instruments de la politique à l'égard des étrangers soient éludés de façon croissante par le dépôt des demandes d'asile, a pour conséquence que les éléments de solutions en matière d'asile ne peuvent être formulés sans tenir compte des effets d'une politique migratoire.

3. Conclusions

Le groupe de stratégie arrive à la conclusion que d'importantes décisions politiques devront être prises dans un proche avenir dans le domaine de l'asile et de la politique à l'égard des étrangers. La pression migratoire constante, les expériences faites jusqu'ici en matière de politique d'asile, mais aussi le processus d'intégration européenne indiquent clairement que ces questions doivent être traitées dans un proche avenir au niveau politique. Sans prise de décisions politiques claires, la dynamique propre des mouvements migratoires pourrait conduire rapidement à un accroissement de la population étrangère, poser des nouveaux problèmes d'intégration et, de ce fait, déboucher sur de nouveaux conflits de politique intérieure.

Trois options politiques peuvent être envisagées:

1. Une politique de laissez-faire, c'est-à-dire qui admette ou tolère indifféremment tous les étrangers désireux d'entrer en Suisse aussi longtemps que les conditions sociales et économiques le permettent. Cette politique est suivie par quelques Etats du Sud de l'Europe.
2. Une politique d'isolationnisme, renforçant de plus en plus les mécanismes de contrôle en réponse à une pression migratoire toujours plus forte; on peut citer le Japon à titre d'exemple.
3. Une politique d'influence qualitative et quantitative sur la migration au moyen de mécanismes appropriés de sélection et d'admission, tels que ceux pratiqués par la Suisse et d'autres pays européens.

Le groupe de stratégie a porté son choix sur la troisième variante. Il est conscient qu'il s'agit là d'une solution des plus exigeantes du point de vue politique. Chaque sélection se fait inmanquablement, non seulement selon des critères qui sont soumis à des opinions politiques diverses, mais encore au moyen d'un appareil administratif suffisamment important pour sa réalisation; elle exige créativité ainsi que volonté de prendre en considération les divers intérêts divergents en présence. Le groupe de stratégie est convaincu que seule cette variante permettra de réaliser à l'avenir une politique d'asile crédible dans l'intérêt des personnes persécutées ou menacées.

Aucune des trois variantes n'est réalisable cependant de façon intégrale dans la pratique. Ainsi, l'on ne pourra pas éviter, par exemple, dans les années 90, de prendre certaines mesures préventives ou, dans certains cas particuliers, de s'abstenir d'appliquer rigoureusement des critères de sélection. Les buts et mesures proposés par le groupe de stratégie doivent être compris dans ce sens.

4. Eléments pour des objectifs et des mesures possibles

Le groupe de stratégie formule deux séries d'objectifs et de mesures. La première a trait à une politique internationale à l'égard des réfugiés et porte sur la contribution de la Suisse aux pays de provenance et de premier asile; la deuxième concerne une politique nationale de l'asile, qui traite des problèmes propres à la Suisse.

En ce qui concerne la politique internationale à l'égard des réfugiés, il s'agit avant tout d'améliorer les conditions politiques, économiques et sociales dans les pays de provenance des réfugiés. Dans les pays où règne l'oppres-

sion politique, il faut s'attacher en particulier à améliorer la situation relative aux droits de l'homme, à accroître la participation démocratique et à promouvoir le respect des minorités. Le renforcement de la politique suisse en matière des droits de l'homme servirait cet objectif. Mentionnons, en premier lieu, l'information et des débats, de même que des interventions relatives au respect ou au non-respect des droits de l'homme et le renforcement du processus démocratique.

Dans les pays en guerre et en proie à une guerre civile, la Suisse devrait intensifier ses efforts en vue de la cessation des conflits armés en préconisant des mesures susceptibles de favoriser la paix. A mentionner notamment les bons offices et la participation à la reconstruction de régions ravagées par la guerre.

Dans les pays défavorisés économiquement, il est urgent d'atténuer le problème de l'endettement par une intensification de la coopération au développement, publique et privée, et par une prise de conscience accrue des conséquences écologiques et sociales de la coopération économique. Simultanément, il y a lieu d'accroître le pouvoir concurrentiel de ces pays sur le marché international.

Les pays qui ont déjà accueilli un nombre élevé de réfugiés doivent être soutenus de façon conséquente. Le groupe de stratégie préconise notamment le renforcement de programmes supplémentaires en faveur des populations locales, de même que l'admission de groupes limités de réfugiés afin de décharger les Etats de premier accueil.

Relevons, pour finir, la solidarité de la Suisse sur le plan international qui, par la coopération et le soutien apporté au HCR, doit contribuer à soulager les problèmes des réfugiés dans le monde.

En ce qui concerne la politique suisse d'asile, il s'agit d'assurer, à long terme, une procédure d'asile rapide et scrupuleuse, d'éliminer la montagne des cas pendants et de restreindre les mouvements migratoires incontrôlés. Les conditions seront ainsi créées pour qu'à l'avenir également, notre pays puisse accorder protection aux personnes persécutées et menacées. Pour ce faire, sont à envisager, en premier lieu, l'introduction d'un statut approprié pour les réfugiés de la violence (personnes provenant de régions en guerre), l'observation sans restriction, comme par le passé, de la Convention internationale relative au statut des réfugiés et toute mesure propre à éviter les cas de rigueur personnelle, en particulier lors du renvoi. Dans un deuxième temps, il s'agit d'encourager l'intégration des réfugiés et des personnes susceptibles de séjourner un certain temps en Suisse, de renforcer le travail d'information du public et de réorganiser les autorités compétentes en matière d'asile. Pour endiguer les mouvements migratoires incontrôlés, il y a lieu d'intensifier les efforts visant à la conclusion d'une convention sur le premier asile, de poursuivre les travaux entrepris pour harmoniser la législation sur l'asile en Europe, de même que l'aide officielle et la coordination administrative. La coopération internationale doit également porter sur la lutte contre les réseaux de passeurs. Pour éliminer les cas pendants et suivre le rythme élevé des nouvelles demandes, on peut envisager, soit d'augmenter l'effectif du personnel au DAR et au Service des recours du DFJP, soit de simplifier la procédure. On examinera, en particulier, l'introduction d'une législation spécifique à la procédure d'asile.

Dans le cadre des discussions relatives à la politique suisse d'asile, on a également examiné la proposition du Gouvernement genevois d'étendre le statut de saisonnier aux ressortissants turcs. Le groupe stratégique est d'avis que

l'octroi d'une autorisation de séjour de courte durée, sans droit au regroupement familial, avec retrait simultané de la demande d'asile, pourrait contribuer à diminuer les anciens cas pendants. La question de l'opportunité d'englober la Turquie, et éventuellement d'autres pays, dans les zones de recrutement ou celle de savoir si le statut de saisonnier sera encore un moyen adéquat, dans les années 90, pour régler les problèmes de migration, devraient s'inscrire dans un examen global de la politique à l'égard des étrangers.

Vu l'interdépendance entre politique d'asile et politique à l'égard des étrangers, le groupe de stratégie propose de resserrer ces deux domaines. La pratique actuelle s'est avérée insatisfaisante, faisant apparaître clairement les divers moyens de contourner et d'éluider le système mis en place. Le groupe de stratégie propose donc un modèle de réglementation globale en matière d'immigration, qui pourrait déboucher sur une véritable politique de l'immigration pour les années 90. Ce modèle aurait pour objectif de définir de façon plus créative la politique d'asile et des étrangers, d'accroître sa faculté d'adaptation aux nouvelles exigences, de mieux utiliser les marges de manoeuvre existantes et, finalement, d'asseoir sur une base plus démocratique la discussion politique sur les objectifs d'une politique de migration.

5. Propositions du groupe de stratégie

Le groupe de stratégie présente sous forme d'options les mesures proposées en politique intérieure et en politique extérieure. En politique extérieure, l'on peut envisager de poursuivre la politique internationale actuelle à l'égard des réfugiés ou bien, d'accroître l'engagement de

la Suisse dans la lutte contre les causes et dans l'aide aux pays de premier asile. En politique intérieure, quatre options peuvent être prises en considération:

1. La poursuite de la politique actuelle d'asile, détachée de la politique à l'égard des étrangers.
2. Une nouvelle élaboration de la politique d'asile, séparée de la politique à l'égard des étrangers.
3. Une nouvelle élaboration de la politique d'asile et de celle à l'égard des étrangers, séparées l'une de l'autre.
4. L'introduction d'une politique globale en matière de migration, qui serait la résultante d'une nouvelle politique d'asile et d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers.

Il y a lieu de combiner les options en politique intérieure avec celles en politique extérieure.

Conscient que tout changement porté à ces questions sensibles de la vie publique se doit d'être bien préparé et requiert une vaste information du public, le groupe de stratégie propose, dans un premier temps, de réaliser les mesures conformes à l'ordre légal existant. Dans un deuxième temps, devront être préparées les mesures nécessitant une modification législative. Afin de promouvoir la discussion de ces questions au sein du public, le groupe de stratégie propose d'instituer une procédure de consultation au sujet de son rapport. Après analyse des résultats, le Conseil fédéral devrait alors définir la nouvelle stratégie pour une politique d'asile et des réfugiés des années 90.

für die BR-Sitzung vom 19. Oktober 1988



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO
 EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Bern, 17. Oktober 1988

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Ausschuss für Asylpolitik

1. Gemäss Art. 17 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (VwOG) vom 19.9.78 kann der Bundesrat "für bestimmte Geschäfte Ausschüsse aus seiner Mitte bestellen....". Nach Art. 17 Abs. 2 VwOG bereiten die Ausschüsse "Beratungen und Entscheidungen des Bundesrates vor".

In Anwendung dieser Bestimmungen hat der Bundesrat bis heute denn auch 13 verschiedene Ausschüsse eingesetzt (vgl. BRB vom 13.1.88).

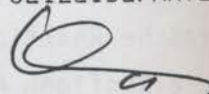
2. **Wir schlagen Ihnen vor, ohne Verzug einen ständigen "Ausschuss für Asylpolitik" einzusetzen.**

Die jüngste Entwicklung - im Zeitraum weniger Wochen hat die Zahl der von arbeitssuchenden, meist illegal eingereisten Ausländern eingereichten Asylbegehren sprunghaft zugenommen, was zu ernststen Unterbringungsproblemen und zu Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit einzelnen Kantonen bzw. Gemeinden geführt hat - zeigt, dass die Schaffung eines solchen Ausschusses einem Bedürfnis entspricht. Das federführende Departement und der Delegierte für das Flüchtlingswesen brauchen die politische Rückendeckung durch den Bundesrat. Da sich die Lage im Asylbereich jeweils unerwartet ändern kann und oft rasche Reaktionen erforderlich sind, ist der flexible Einsatz eines dreiköpfigen Ausschusses zweckmässig. Ueberdies kann Asylpolitik

nicht isoliert betrieben werden. Die notwendigen Massnahmen müssen nicht nur departementsintern (Delegierter, Beschwerdedienst, Bundesamt für Ausländerfragen, allenfalls Bundesamt für Justiz), sondern auch departementsübergreifend koordiniert werden. Im Vordergrund steht die Abstimmung mit der Aussenpolitik schlechthin sowie mit der Arbeitsmarkt - und der Aussenwirtschaftspolitik. Erste Schritte sind mit dem Einsatz des "Koordinators für internationale Flüchtlingspolitik" im EDA sowie mit der Mitarbeit aller interessierten Departemente und Aemter in der sogenannten "Strategiegruppe" gemacht worden.

3. Aus diesen Ueberlegungen ergibt sich auch die sachgerechte Zusammensetzung des Ausschusses: Vorsteherin des federführenden EJPD (Vorsitz) - Vorsteher EDA - Vorsteher EVD. Der Nachteil, dass nur zwei Regierungsparteien vertreten sind, muss in Kauf genommen werden.
4. Die Aufträge des Ausschusses lassen sich wie folgt skizzieren:
 - Durchführung periodischer asylpolitischer Lagebeurteilungen;
 - Behandlung asylrelevanter Vorschläge und Anträge Aussenstehender an den Bundesrat bzw. das EJPD, insbesondere von Kantonen, politischen Parteien und Hilfswerken, soweit von departementsübergreifender Bedeutung;
 - Beratung konkreter, nicht rechtsetzender Massnahmen des Bundesrates bzw. des EJPD, soweit von departementsübergreifender Bedeutung;
 - Vorbereitung von rechtsetzenden Entscheidungen des Bundesrates.
5. Die Mitglieder legen auf Antrag der Präsidentin jeweils fest, ob der Ausschuss unter sich oder in Anwesenheit von kompetenten Mitarbeitern tagt. Dem gesetzlichen Auftrag entsprechend (Art. 17 Abs. 2, 2. Satz VwOG) werden die übrigen Mitglieder des Bundesrates in allen Fällen durch Protokoll informiert.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



Prot
<input checked="" type="checkbox"/> oh
z.V.
X