



Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht für
 eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 13. Dezember 1989
 Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens über den Bericht "Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre" wird Kenntnis genommen.
2. Das Vernehmlassungsergebnis wird veröffentlicht. Der Bericht wird der Presse und den angehörten Kreisen sowie - auf Verlangen - weiteren Interessenten abgegeben.
3. Das EJPD wird beauftragt, gestützt auf eine Aussprache im bundesrätlichen Ausschuss für Asylpolitik, ein Aussprachepapier über die künftige Strategie in der Asyl- und Flüchtlingspolitik auszuarbeiten.

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	8	-
		EDI		
X		EJPD	8	-
		EMD		
		EFD		
	X	EVD	5	-
		EVED		
	X	BK	6	-
		EFK		
		Fin.Del.		

EJPD Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre

Der Bundesrat hat am 13. Februar 1989 beschlossen, den Bericht der interdepartementalen Strategiegruppe zu einer Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre den Kantonen, politischen Parteien, interessierten Verbänden und Organisationen zur Vernehmlassung zu unterbreiten. Die Vernehmlassungsfrist lief am 30. September 1989 ab.

Eine Arbeitsgruppe, in der auch die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe vertreten war, wertete die 94 eingegangenen Stellungnahmen aus.

Die Vernehmlassung zeigt in den wichtigsten Punkten die folgenden Resultate:

Probleme und Entwicklungen

Der Analyse der weltweiten Flucht- und Wanderungsbewegungen schliessen sich die meisten Vernehmlasser, namentlich die Kantone, Parteien und anerkannten Hilfswerke, an. Die SPS und einige andere humanitäre Organisationen erklären sich mit dieser jedoch nicht einverstanden. Die Analyse der innenpolitischen Lage im Asylbereich wird weitgehend bestätigt.

Ziele und Massnahmen

Ueber die Notwendigkeit, die Ursachen der weltweiten Fluchtbewegungen verstärkt zu bekämpfen, herrscht ein fast einhelliger Konsens. Die Erfolgsaussichten werden jedoch eher skeptisch beurteilt. Die humanitären Organisationen stellen einen Mangel an konkreten Vorschlägen fest, welche die Entschuldungsproblematik und die Ethik in der Schweizer Aussenhandelspolitik betreffen würden.

Im Bereich der schweizerischen Asylpolitik sind die Stellungnahmen unterschiedlich ausgefallen.

Eine intensivere Zusammenarbeit unter den europäischen Aufnahmeländern findet breite Unterstützung. Geteilt sind die Meinungen hingegen über die Einführung eines Status für Gewaltflüchtlinge und zwar sowohl unter den Kantonen und den Parteien als auch nach Landesteilen.

Die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingsen ist kaum umstritten. Individualverfahren und Beibehaltung des geltenden Flüchtlingsbegriffs werden ebenfalls nicht in Frage gestellt. Alle Vernehmlasser wünschen eine verstärkte Bekämpfung der Schleppertätigkeit. Massnahmen für ein beschleunigtes Verfahren und die Schaffung eines speziellen Asylverfahrensrechts, das sich nicht mehr am Verwaltungsverfahrensgesetz orientiert, werden in fast allen Stellungnahmen gefordert. In der Frage

der Einführung eines Zulassungsverfahrens sind die Meinungen unter den Kantonen, Parteien und Organisationen geteilt. Eine Kantonalisierung des Verfahrens wird fast ausnahmslos abgelehnt.

Ein Ausbau der Rückkehrhilfe wird positiv aufgenommen. Kaum auf Opposition stossen auch die vorgeschlagenen Massnahmen in den Bereichen Organisation, Information und Forschung. Die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge wird mehrheitlich begrüsst.

Das vorgeschlagene Migrationsmodell wird mit grosser Mehrheit abgelehnt, obwohl fast alle Vernehmlasser betonen, dass Flüchtlings- und Asylpolitik nicht losgelöst von anderen Politikbereichen, wie z.B. der Ausländerpolitik, formuliert werden können. Gegenargumente oder alternative Vorschläge werden jedoch kaum vorgebracht. Für die meisten enthält das Migrationsmodell zuviele Unbekannte. Manche humanitären Organisationen befürchten eine Kontingentierung der Zahl der Flüchtlinge, wirtschaftsorientierte Organisationen eine Einschränkung ihrer Kontingente für qualifizierte Arbeitskräfte zugunsten arbeitssuchender Asylbewerber. Mit dem Migrationsmodell würden überdies vermehrt Menschen aus fremden Kulturkreisen in die Schweiz einwandern, was die Integrationsproblematik verschärfen würde.

DFJP Résultats de la procédure de consultation relative au rapport du groupe de réflexion interdépartemental sur la politique des années nonante en matière d'asile et de réfugiés

Le 13 février 1989, le Conseil fédéral a décidé de soumettre le rapport du groupe de réflexion interdépartemental sur la politique des années nonante en matière d'asile et de réfugiés aux cantons, aux partis politiques et aux associations et organisations intéressées pour consultation.

Un groupe de travail, au sein duquel l'Office central suisse d'aide aux réfugiés était représenté, a dépouillé les 94 réponses reçues.

La consultation a donné pour l'essentiel les résultats suivants:

Problèmes et développements

La majorité des personnes consultées, à savoir les cantons, les partis et les oeuvres d'entraide reconnues, souscrivent à l'analyse des mouvements de fuite et de migration dans le monde. Le PSS et quelques organisations humanitaires ne peuvent toutefois pas s'y rallier. L'analyse de la situation prévalant en politique intérieure au sujet de l'asile est largement confirmée.

Buts et mesures

Le consensus est presque unanime sur l'urgence qu'il y a de renforcer la lutte contre les mouvements de fuite dans le monde. Toutefois, l'on est plutôt sceptique quant aux chances de succès. Les organisations humanitaires constatent l'absence de propositions concrètes concernant le problème de l'endettement et l'éthique de la politique suisse en commerce extérieur.

Les avis sont partagés sur la politique suisse en matière d'asile.

L'idée d'intensifier la collaboration entre pays d'accueil européens rencontre un succès certain. En revanche, les avis divergent entre cantons, partis politiques et même entre régions dès qu'il est question de créer un statut de réfugié de la violence.

Il n'y a guère d'opposition à accueillir des réfugiés dans le cadre de programmes spéciaux. Tous les milieux consultés souhaitent que l'on renforce la répression des activités des passeurs. Dans presque toutes les réponses, l'on demande de prendre des mesures pour accélérer la procédure et créer un droit propre à la procédure d'asile qui ne soit plus axé sur

la Loi sur la procédure administrative. Les cantons, les partis et les diverses organisations ne parviennent pas à s'entendre sur l'introduction d'une procédure d'admission. Ils sont presque tous opposés à ce que la procédure d'asile relève de la compétence des cantons.

L'accroissement de l'aide au retour est perçue avec satisfaction. Il n'y pour ainsi dire aucune opposition aux mesures proposées dans le domaine de l'organisation, de l'information et de la recherche scientifique. La majorité est favorable à ce que l'on crée un Office fédéral des réfugiés.

La grande majorité des personnes interrogées rejette le modèle proposé en matière de migrations, bien que presque toutes soulignent que l'on ne saurait dissocier l'asile et les réfugiés d'autres domaines politiques, tels celui des étrangers par exemple. Néanmoins, il n'y a pratiquement pas de contrepropositions ou de solutions alternatives. Le modèle proposé comporte trop d'inconnues pour la plupart. Maintes organisations humanitaires craignent un contingentement des réfugiés, certains milieux économiques la diminution des contingents de main d'oeuvre qualifiée au bénéfice de requérants d'asile à la recherche d'un emploi. En outre, ce modèle aurait pour conséquence qu'un nombre accru de gens provenant de cultures qui nous sont étrangères immigrerait en Suisse, ce qui aggraverait les problèmes d'intégration.



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

3003 Bern, 13. Dezember 1989

An den Bundesrat

Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht für
 eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre

1. Ausgangslage

Am 9. September 1987 hat die Vorsteherin des EJPD eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt und sie beauftragt, Grundlagen für eine schweizerische Asyl- und Flüchtlingspolitik der 90er Jahre zu erarbeiten. Den Bericht der Arbeitsgruppe unter dem Titel "Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre" hat der Bundesrat am 13. Februar 1989 zur Kenntnis genommen. Das EJPD wurde ermächtigt, unter den Kantonen, politischen Parteien sowie den interessierten Organisationen und Verbänden ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Dieses lief am 31. August 1989 ab und wurde einzelnen Kantonen, Parteien und Organisationen bis Ende September 1989 erstreckt.

Insgesamt trafen 94 Stellungnahmen ein, davon 26 von den Kantonen, neun von Parteien, acht von Kommissionen und Vereinigungen, 13 von

Hilfswerken und Flüchtlingsorganisationen, neun von Kirchen und kirchlichen Organisationen, 15 von Wirtschaftsorganisationen und Berufsverbänden, neun von anderen interessierten Organisationen und Vereinigungen sowie fünf von Einzelpersonen.

2. Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Die meisten Vernehmlasser, insbesondere die Kantone und Parteien, schliessen sich der im Bericht erarbeiteten Analyse der weltweiten Flucht- und Migrationsbewegungen an. Ergänzend wurde von verschiedener Seite auf das Potential bestehender und zukünftiger Ost-West-Wanderungen aufmerksam gemacht. Einige an entwicklungspolitischen Fragen interessierte Kreise und Menschenrechtsorganisationen sehen eine Überbetonung der demographischen Aspekte künftiger Entwicklungen. Menschenrechtliche Probleme und die wirtschaftliche Abhängigkeit der Entwicklungsländer von den westlichen Industriestaaten als Ursachen für Flucht- und Wanderungsbewegungen seien hingegen zu wenig gewichtet worden.

Bei der im Strategiebericht ausgeführten innenpolitischen Lagebeurteilung wird die offene Darlegung von Spannungsfeldern und Konflikten im Asylbereich begrüsst.

Bei der Bewertung der Ziele und Massnahmen zur Beseitigung und Milderung von Flüchtlings- und Asylproblemen herrschte unter den Vernehmlassern breite Übereinstimmung auf dem Gebiete der internationalen Flüchtlingspolitik. Sie erklären sich mit Forderungen nach einer verstärkten Ursachenbekämpfung einverstanden, obwohl die Er-

folgsaussichten eher skeptisch beurteilt werden.

Unterschiedliche Stellungnahmen waren im Bereiche der Asylpolitik zu verzeichnen. Die Vernehmlasser stimmten, von wenigen warnenden Stimmen abgesehen, die eine Abschottung gegenüber Flüchtlingen und Einwanderern aus anderen Kontinenten befürchten, darin überein, die Harmonisierungsbestrebungen unter den europäischen Aufnahmeländern zu intensivieren. Die Einführung eines Status für sogenannte Gewaltflüchtlinge wird unterschiedlich beurteilt. Hilfswerke und Kirchen begrüßen den Vorschlag, währenddessen quer durch Parteien und Kantone Befürchtungen über die Schaffung eines neuen Attraktivitätsmomentes im Falle eines unilateralen Vorgehens laut wurden. Ähnlich kontrovers werden die Fragen der Globallösung, des Ausbaus der vorläufigen Aufnahme und die Schaffung einer verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz abgehandelt.

Das zur Diskussion gestellte Migrationsmodell wird mehrheitlich abgelehnt. Zwar herrscht Übereinstimmung darüber, dass die Asyl- und Ausländerpolitik nicht losgelöst voneinander formuliert werden können und sich gegenseitig beeinflussen. In den Vernehmlassungen fehlen jedoch weitgehend Überlegungen darüber, wie die Zielsetzungen der beiden Politikbereiche miteinander koordiniert werden können.

3. Weiteres Vorgehen

Das Ergebnis der Vernehmlassung stellt die Grundlage dar für die weitere Behandlung des Berichtes in der Asyldelegation des Bundesrates. Das EJPD wird anschliessend zuhanden des Bundesrates ein

Aussprachepapier über die künftige Ausgestaltung der Flüchtlings- und Asylpolitik ausarbeiten. Gestützt auf eine Motion der GPK ist dieser Bericht zusammen mit einem Zusatzbericht über neue Akzente in der Ausländerpolitik den Eidgenössischen Räten vorzulegen.

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

EIDGENOESSISCHES

JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koll

Beilagen:

- Entwurf des Beschlussdispositivs
- Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Protokollauszug an: EJPD (8), EDA und BK (je 3)

Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht für
eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 13. Dezember 1989
wird

beschlossen:

1. Vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens über den Bericht "Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre" wird Kenntnis genommen.
2. Das Vernehmlassungsergebnis wird veröffentlicht. Der Bericht wird der Presse und den angehörten Kreisen sowie - auf Verlangen - weiteren Interessenten abgegeben.
3. Das EJPD wird beauftragt, gestützt auf eine Aussprache im bundesrätlichen Ausschuss für Asylpolitik, ein Aussprachepapier über die künftige Strategie in der Asyl- und Flüchtlingspolitik auszuarbeiten.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

1. Einleitung

1.1. Zielsetzung

Am 9. September 1987 hat Frau Bundesrätin Elisabeth Kopp, die damalige
Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, eine
interdepartementale Strategieworkshop einberufen und sie beauftragt,
Grundlagen für eine...

**Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht für
eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre**

Die Kantone, die politischen Parteien, die Gewerkschaften,
Organisationen und Interessengruppen haben...

Nachdem der Strategiebericht am 4. September 1988
wurde er am 19./20. April 1989 den Vernehmlassungsstellen der Kantone
und Organisationen zur Verfügung gestellt...

Die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen durch die
interdepartementale Arbeitsgruppe...

Insgesamt trafen 94 Stellungnahmen ein, davon 26 von den Kantonen,
neun von Parteien, acht von Kommissionen und Vereinen, 13 von
Gewerkschaften und Flüchtlingsorganisationen, neun von Kirchen und kirch-
lichen Organisationen, 15 von Wirtschaftsorganisationen und Berufsver-
bänden, neun von anderen interessierten Organisationen und Vereinen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung
2. Verzeichnis der Vernehmlasser
(inklusive Abkürzungsverzeichnis)
3. Stellungnahmen und Vorschläge
 - 3.1. Zum Kapitel "Probleme und Entwicklungen"
 - 3.2. Zum Kapitel "Ziele und Massnahmen"
 - 3.2.1. Internationale Flüchtlingspolitik der Schweiz
 - 3.2.2. Asylpolitik der Schweiz
 - 3.2.2.1. Zusammenarbeit unter den Aufnahmestaaten
 - 3.2.2.2. Aufnahmepraxis
 - 3.2.2.3. Begrenzung der Einreisen
 - 3.2.2.4. Aufnahmeverfahren
 - 3.2.2.5. Rückführung von Asylbewerbern
 - 3.2.2.6. Organisation
 - 3.2.3. Migrationspolitik
4. Beanstandete Mängel des Strategieberichts insgesamt
5. Schlussbemerkungen

1. Einleitung

Am 9. September 1987 hat Frau Bundesrätin Elisabeth Kopp, die damalige Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, eine interdepartementale Strategieguppe eingesetzt und sie beauftragt, Grundlagen für eine schweizerische Asyl- und Flüchtlingspolitik der 90er Jahre zu erarbeiten. Den aus der Arbeit der Strategieguppe resultierenden Bericht "Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre" hat der Bundesrat am 13. Februar 1989 an einer ausserordentlichen Sitzung zur Kenntnis genommen und das EJPD ermächtigt, ihn den Kantonen, den politischen Parteien sowie den interessierten Organisationen und Verbänden zur Vernehmlassung zu unterbreiten.

Nachdem der Strategiebericht am 4. April 1989 publiziert worden war, wurde er am 19./20. April 1989 den Vernehmlassern zugestellt. Die Vernehmlassungsfrist lief am 31. August 1989 ab. Einzelnen Kantonen, Parteien und Organisationen wurde sie bis zum 30. September 1989 erstreckt.

Die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen erfolgte durch eine interdepartementale Arbeitsgruppe.

Insgesamt trafen 94 Stellungnahmen ein, davon 26 von den Kantonen, neun von Parteien, acht von Kommissionen und Vereinigungen, 13 von Hilfswerken und Flüchtlingsorganisationen, neun von Kirchen und kirchlichen Organisationen, 15 von Wirtschaftsorganisationen und Berufsverbänden, neun von anderen interessierten Organisationen und Vereini-

gungen sowie vier von Einzelpersonen (vgl. Kapitel 2: Verzeichnis der Vernehmlasser).

Die Stellungnahmen sind sehr unterschiedlich ausgefallen. Ihr Umfang reicht von einer bis zu über 30 Seiten. Einige der Stellungnahmen halten sich streng an den am Aufbau des Strategieberichts orientierten Fragebogen und beantworten diesen systematisch. Andere beschränken sich auf eine Auseinandersetzung mit Einzelfragen. Dritte wiederum fassen ihre Meinungsäusserung in die Form eines einlässlichen Berichts.

Der Auswertungsbericht folgt der Struktur des Fragenkatalogs, wobei jeweils die einzelnen Fragen in Erinnerung gerufen werden. Er beschränkt sich auf die Darstellung der eingegangenen Stellungnahmen; weitergehende Vorschläge zur Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre enthält er nicht. Angesichts der Anzahl und des Umfangs der Stellungnahmen drängte sich eine Beschränkung auf die wesentlichen Grundzüge, Kriterien und Anregungen auf.

2. Verzeichnis der Vernehmlasser (inklusive Abkürzungsverzeichnis)

Kantone

Regierungsrat des Kantons Zürich	ZH
Regierungsrat des Kantons Bern	BE
Polizei- und Umweltschutzdepartement des Kantons Luzern	LU
Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri	UR
Landammann und Regierungsrat des Kantons Schwyz	SZ
Landammann und Regierungsrat des Kantons Obwalden	OW
Regierungsrat des Kantons Nidwalden	NW
Regierungsrat des Kantons Glarus	GL
Regierungsrat des Kantons Zug	ZG
Conseil d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Regierungsrat des Kantons Solothurn	SO
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt	BS
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen	SH
Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh.	AR
Landammann und Standeskommission des Kantons Appenzell I.Rh.	AI
Landammann und Regierungsrat des Kantons St. Gallen	SG
Regierungsrat des Kantons Graubünden	GR
Regierungsrat des Kantons Aargau	AG
Regierungsrat des Kantons Thurgau	TG
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino	TI
Conseil d'Etat du Canton de Vaud	VD

Conseil d'Etat du Canton du Valais	VS
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel	NE
Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève	GE
Gouvernement de la République et Canton du Jura	JU

Parteien

Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SPS
Schweizerische Volkspartei	SVP
Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz	CVP
Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz	FDP
Evangelische Volkspartei der Schweiz	EVP
Bund der Unabhängigen	LdU
Liberaler Partei der Schweiz	LPS
Grüne Partei der Schweiz	GPS
Nationale Aktion für Volk und Heimat	NA

Kommissionen und Vereinigungen

Conférence des chefs des Départements de Justice et Police de Suisse Romande	CDJPSR
Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren	EDK
Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme	EKA
Groupement Romand des Institutions d'Assistance publique et privée	GRIAPP
Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge	SKöF
Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen	SVBK

Verband Schweizerischer Arbeitsämter	VSAA
Vereinigung der Kantonalen Fremdenpolizeichefs	VKF

Hilfswerke und Flüchtlingsorganisationen

Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture	ACAT
Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für Brüder/ Helvetas	AGSFBH
amnesty international	ai
Asylkoordination Schweiz	AKCH
Caritas Schweiz	CARITAS
Coordination Droit d'Asile Fribourg	CDAFR
Christlicher Friedensdienst	CFD
Comité Valaisan pour la défense du Droit d'Asile	CVDDA
Ligue Suisse des Droits de l'Homme	LSDH
Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe	SFH
SOS - Asile Vaud	SOSAVD
Schweizerisches Rotes Kreuz	SRK
United Nations High Commissioner for Refugees	UNHCR

Kirchen und kirchliche Organisationen

Christkatholische Kirche der Schweiz	CKS
Evangelischer Frauenbund der Schweiz	EFS
Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Bern, Koordinationsstelle für Oekumene, Mission und Entwicklungsfragen	EKBE
Kommission der Zürcher Kirchen für Asyl- und Flüchtlingsfragen	KZHKAF
Oekumenische Basisbewegung für Flüchtlinge Bern	OeB

Schweizer Bischofskonferenz	SBK
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund	SEK
Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund	SIG
Schweizerischer Katholischer Frauenbund	SKF

Wirtschaftsorganisationen und Berufsverbände

Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz	cng
Confédération romande du travail	CRT
Fédération Romande des Syndicats Patronaux	FRSP
Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Schweiz	KAB
Landesverband freier Schweizer Arbeitnehmer	LFSA
Schweizerischer Anwaltsverband	SAV
Schweizerischer Bauernverband	SBV
Schweizerischer Fremdenverkehrsverband	SFV
Schweizerischer Gewerkschaftsbund	SGB
Schweizerischer Gewerbeverband	sgv
Syndicat Interprofessionnel de Travailleuses et Travailleurs	SIT
Union Vaudoise des Associations Commerciales, Industrielles et des Métiers	UVACIM
Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins	Vorort
Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände	VSA
Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen	ZSAO

Diverse Organisationen

Aktion für freie Meinungsbildung "Trumpf Buur"	AFM
Bund Schweizerischer Frauenorganisationen	BSF

Vereinigung Umwelt und Bevölkerung	ECOPOP
Erklärung von Bern für solidarische Entwicklung	EvB
Interessengemeinschaft der Beratungs- und Kontaktstellen Schweizer - Ausländer	IGSA
Institut Universitaire d'Etudes du Développement	IUED
Section Suisse du Service Social International	SSI
Schweizerische Stiftung für technische Entwicklungs- zusammenarbeit Swisscontact	Swiss- contact
Weisser Ring	WR

Einzelpersonen

Prof. Eugen Egger

Prof. Gilbert Etienne (Institut Universitaire
des Hautes Etudes Internationales)

Prof. Anne-Marie Im Hof-Piguet (Mitglied geschäfts-
führender Ausschuss Swisscontact)

Prof. Dr. Peter Stadler

Prof. Pierre-André Tschumi

3. Stellungnahmen und Vorschläge

3.1. Zum Kapitel "Probleme und Entwicklungen"

In seinem ersten Hauptkapitel stellt der Strategiebericht weltweite und schweizerische Entwicklungen dar, zeigt Ursachen und Zusammenhänge auf, umreist Spannungsfelder und Konflikte.

Zu diesem Teil wurden die folgenden Fragen gestellt:

- Teilen Sie die Analyse der weltweiten Fluchtbewegungen und Migrationen? Welche anderen Ursachen, Wirkungen und möglichen Entwicklungen sehen Sie?
- Teilen Sie die innenpolitische Lagebeurteilung? Welche anderen Aspekte und Faktoren sind mitzuberücksichtigen?
- Sehen Sie andere mögliche, für den Asylbereich relevante Spannungsfelder und Konflikte?
- Inwieweit hat die Flüchtlings- und Asylpolitik der vergangenen Jahre tendenziell ausländerfeindliche oder -kritische Stimmungen gefördert oder vermindert? Besteht überhaupt eine solche Einstellung der schweizerischen Bevölkerung gegenüber Ausländern, Flüchtlingen und Asylsuchenden? Oder bestehen solche Haltungen unabhängig von der Ausgestaltung der Flüchtlings- und Asylpolitik?

Die Analyse der weltweiten Fluchtbewegungen und Migrationen findet insbesondere bei Kantonen und Parteien breite Zustimmung. Ergänzend wird von einigen Vernehmlassern vermerkt, dass in Zukunft möglicherweise eine Fluchtbewegung in ost-westlicher Richtung einsetze. Dies sei ein Aspekt, der im Strategiebericht zu wenig Beachtung gefunden habe (BS, GR, LU, TG; FDP; VKF; SFH).

Manche Menschenrechtsorganisationen, insbesondere aus dem francophonen Raum, sowie die SPS, halten die Analyse der Fluchtbewegungen für unzulänglich. Sie bemängeln insbesondere, dass der Bericht demographische Aspekte zu stark betone, dafür aber menschenrechtliche Gesichtspunkte vernachlässige. Generell sei die Analyse zu holzschnittartig, um eine tragfähige Grundlage für den Strategiebericht bieten zu können (ACAT, AKCH, CDAFR, CVDDA, LSDH, SOSAVD; SEK; CRT, SGB, ZSAO; IUED).

Die im Strategiebericht skizzierte innenpolitische Lagebeurteilung, besonders das offene Aufzeigen von Spannungsfeldern und Konflikten im Asylbereich, wird fast ausnahmslos begrüsst. Mit diesem Teil des Berichts können sich wiederum die obengenannten Kreise nicht einverstanden erklären, mehrheitlich aus dem Grunde, dass sie die Analyse als ebenfalls zu generalisierend erachten.

An relevanten Spannungsfeldern und Konfliktherden im Asylbereich werden von den Vernehmlassern insbesondere die folgenden genannt: Hilflosigkeit und Ohnmacht der Behörden (AI, AR, BS, FR, GE, GL, JU, NE, SG, SH, SO, TI, UR, VD, VS; FDP; VKF; CARITAS, CVDDA); mangelhafte Infor-

mation durch die Behörden (BL, GL, GR, LU, OW, SZ; CVDDA); Spannungen zwischen Bundes- und kantonalen Behörden (LU; FDP); Spannungen zwischen DFW und BFA (BL; SPS); Verfahrens- und Vollzugsprobleme (GR, NW, OW, UR, ZG; FDP); zunehmend restriktive Asylpraxis (NE; ai, CDAFR; SBK; CRT); Rivalität zwischen Asylbewerbern und sonstigen Ausländern (FR, GE, JU, NE, TI, VS); Problem der Schwarzarbeiter und Untergetauchten (BS, FR, GE, JU, NE, TI, VS); Vorbehalte und irrationale Ängste der Bevölkerung gegenüber Menschen fremder Herkunft, anderer Rasse und Religion (AG, GL, NW, OW, UR).

Hinsichtlich der Existenz ausländerfeindlicher bzw. -kritischer Stimmungen in der Schweiz weisen die meisten Kantone darauf hin, dass sich solche Einstellungen allenfalls gegen Asylbewerber, nicht aber gegen Ausländer im allgemeinen richteten. Ein Teil der Gründe für derartige Tendenzen finden sich bereits im vorherigen Abschnitt angeführt. Als weitere mögliche Ursachen werden genannt: Fehlen bzw. Fehlschlagen von Konzepten zur Erfassung von unkontrollierten und irregulären Wanderungsbewegungen (AI, BE, GL, NW); Arroganz, Begehrlichkeit und mangelnde Anpassungsbereitschaft von Asylbewerbern (AG, SH; BSF); missbräuchliche Asylgesuche (AG); lange Verfahrensdauer (GR); Belastung der Fürsorge und ihrer Behörden (BE, GR); Wohnungsnot (AG); allgemein steigende Ausländerzahl (AG); restriktive, unflexible Ausländerpolitik, gekoppelt mit überhitzter Konjunktur und Schwarzarbeit (SFH).

Ein einziger Vernehmlasser (SVP) stellt in Abrede, dass in der Schweiz fremdenfeindliche Tendenzen bestehen.

Zur Bekämpfung entstehender oder bereits vorhandener Fremdenangst und fremdenfeindlicher Stimmungen schlagen zahlreiche Vernehmlasser Verbesserungen in der Informationspolitik vor (BL, GL, GR, LU, OW, SZ; SPS; ai, CVDDA).

3.2. Zum Kapitel "Ziele und Massnahmen"

Dieser Teil des Strategieberichts formuliert Ziele und Vorschläge für die drei Bereiche: Internationale Flüchtlingspolitik der Schweiz, Asylpolitik der Schweiz, Migrationspolitik.

3.2.1. Internationale Flüchtlingspolitik der Schweiz

Hierzu wurden den Vernehmlassern folgende Fragen gestellt:

- Sind Sie mit den in Ziffer 3.1.1. gegenüber Flüchtlingsherkunftsländern formulierten Zielen und Massnahmen einverstanden? Welche anderen oder zusätzlichen Massnahmen schlagen Sie vor? Wo liegen allenfalls die Grenzen eines solchen verstärkten Einsatzes? Wie sind die mittel- oder langfristigen Erfolgsaussichten zu beurteilen?
- Sind Sie mit den in Ziffer 3.1.2. gegenüber Erstaufnahmestaaten der Region formulierten Zielen und Massnahmen einverstanden? Welche anderen oder zusätzlichen Massnahmen schlagen Sie vor?
- Sind Sie mit der gemäss Ziffer 3.1.3. vorgeschlagenen weitergehenden

Unterstützung des UNHCR einverstanden? Welche zusätzlichen Massnahmen schlagen Sie vor?

Fast alle Vernehmlasser erklären sich grundsätzlich mit den gegenüber Flüchtlingsherkunftsländern formulierten Zielen und Massnahmen - einer verstärkten Ursachenbekämpfung - einverstanden. Die Erfolgsaussichten werden jedoch, wie auch im Strategiebericht, skeptisch beurteilt. Den Einfluss der Schweiz auf die Politik der Flüchtlingsherkunftsländer beurteilen die meisten als gering. Von allfälligen Massnahmen wird kaum eine direkte Wirkung auf die Anzahl der Asylbewerber erwartet. Einige Vernehmlasser weisen auch auf die wirtschaftliche Abhängigkeit der Dritten Welt von den Industriestaaten hin und darauf, dass die Weltprobleme nicht durch eine Völkerwanderung von Süden nach Norden gelöst werden könnten (FDP, GPS, SPS; CARITAS, LSDH, SFH, SOSAVD; SBK, SKF; CRT, SGB, SIT; IUED). Die bisherigen politischen Entscheidungen liessen jedoch wenig Hoffnung auf eine Aenderung. Eine Verstärkung der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe - unter stärkerer Berücksichtigung der Flüchtlingsherkunftsländer und Aufnahmeregionen - wird begrüsst. Es müsse sich hierbei aber um Zusatzleistungen handeln und nicht um eine Schwergewichtsverlagerung zulasten der Hilfe an die ärmsten Länder. Auf breite Zustimmung stossen die Vorschläge zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in den Herkunftsländern.

Keinerlei Widerspruch finden die gegenüber Erstaufnahmestaaten der Region formulierten Ziele und Massnahmen. Es wird darauf hingewiesen, dass deren Angemessenheit von Fall zu Fall festzulegen sei.

Unbestritten bleibt auch der Vorschlag einer verstärkten Unterstützung des UNHCR. Als stossend empfunden wird mitunter, dass die Schweiz für die Behandlung von Asylgesuchen und die Betreuung von Asylbewerbern gegenwärtig jährlich rund 400 Mio. Franken aufwendet, während dem UNHCR für die Betreuung der Flüchtlinge in aller Welt und für deren Schutz jährlich lediglich ca. 900 Mio. Franken zur Verfügung stehen (FDP).

Betreffend die internationale Flüchtlingspolitik der Schweiz haben einige Vernehmlasser eigenständig die folgenden Vorschläge für mögliche Massnahmen vorgebracht:

- Beitritt der Schweiz zu den Menschenrechtspakten der UNO und zum Übereinkommen gegen den Völkermord (ai)
- Finanzielle Unterstützung des internationalen und des europäischen Komitees gegen die Folter (ai)
- Einbezug von Menschenrechtsaspekten in der Aussenwirtschaftspolitik (GPS, SPS; AGSFBH, ai; SBK, SEK)
- Aktives Mitwirken bei der Anwendung der europäischen Konvention gegen die Folter (cng)
- Aktives Mitwirken bei der Schaffung und Anwendung eines Zusatzprotokolls zur UNO-Konvention gegen die Folter (cng)

- Prüfung einer Politik des "nächstliegenden Asyllandes" durch den Bundesrat, d.h. Unterbringung von Asylbewerbern - allenfalls auf Kosten der Schweiz - in Nachbarländern des Herkunftsstaates (AFM).

3.2.2. Asylpolitik der Schweiz

Unter diesen Oberbegriff fallen die Zusammenarbeit unter den Aufnahmestaaten, Aufnahmepraxis, Begrenzung der Einreisen, Aufnahmeverfahren, Rückführung von Asylbewerbern und Organisation der Asylbehörden.

3.2.2.1. Zusammenarbeit unter den Aufnahmestaaten

Die den Vernehmlassern hierzu vorgelegten Fragen lauteten:

- Sind Sie mit den in Ziffer 3.2.1. zur Zusammenarbeit unter den Aufnahmestaaten vorgeschlagenen Zielen und Massnahmen einverstanden? Welche anderen oder zusätzlichen Massnahmen schlagen Sie vor?

Soll die Schweiz ihre Asylpolitik vermehrt mit derjenigen anderer europäischer Aufnahmestaaten koordinieren? Welche Konsequenzen hat dabei der Abbau der Grenzkontrollen innerhalb der europäischen Gemeinschaft auf die zukünftige Asylpolitik?

Die Mehrheit der Vernehmlasser, darunter besonders die Kantone, kann sich mit den Zielen und Massnahmen betreffend Zusammenarbeit unter den Aufnahmestaaten einverstanden erklären und erachtet sie als dringend

notwendig (AG, AI, AR, BE, BL, BS, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TI, UR, VS; CVP, FDP, LdU; VKF; UNHCR; SBK, SKF; FRSP, SBV, SGB, ZSAO; BSF).

Einige Vernehmlasser befürchten, dass eine verstärkte Koordination zwischen den europäischen Aufnahmestaaten zu einer "Festung Europa" führen könnte, polizeiliche Massnahmen im Asylverfahren überhand nehmen und tatsächlich Verfolgte davon abhalten könnte, in europäischen Ländern Schutz zu suchen (CVP, GPS, SPS; ai, CARITAS, LSDH, SFH; OeB, SBK, SEK, SKF; SIT). Es wird ferner auf Probleme des Datenschutzes aufmerksam gemacht, die sich bei einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten ergeben könnten.

Der geplante Abbau der Grenzkontrollen innerhalb der EG wird mehrheitlich als weitere mögliche Ursache für den verstärkten Zustrom von Asylbewerbern in die Schweiz eingeschätzt.

Als ergänzender Vorschlag im Bereich der internationalen Zusammenarbeit wurde einzig der folgende vorgebracht:

- Schaffung einer europäischen Asylzentrale, zwecks Entsendung von Delegierten in die Herkunftsländer von Asylbewerbern zur Erstellung einer von allen Beteiligten anerkannten Situationsanalyse, zur Ausarbeitung einheitlicher und allseitig anerkannter Verfahren zur Asylgewährung, einheitlicher Fristenregelungen, Bildung einer zentralen Rekurskommission und Regelung technischer Fragen (Unterbringung etc.) (SIG).

3.2.2.2. Aufnahmepraxis

Zu diesem Themenbereich wurden den Vernehmlassern drei Fragenblöcke vorgelegt.

- **Sind Sie mit den in Ziffer 3.2.2. zur Aufnahmepraxis vorgeschlagenen Zielen und Massnahmen einverstanden? Welche anderen oder zusätzlichen Massnahmen schlagen sie vor?**

Hiermit wird die Einführung des Status "Gewaltflüchtlinge" angesprochen. Die Meinungen erwiesen sich in dieser Frage als geteilt und zwar sowohl unter den Kantonen und Parteien als auch nach Landesteilen betrachtet. Einzelne Kantone und Parteien weisen auf die Gefahr eines Pulleffekts hin und auf die Problematik eines allfälligen Entzugs eines solchen Status.

Klare Unterstützung findet dieser Vorschlag indessen bei Hilfswerken und Kirchen (AGSFBH, ai, CARITAS, CVDDA, SFH, SOSAVD, UNHCR; CKS, OeB, SBK, SEK, SIG, SKF; cng, KAB, SGB; BSF, ECOPOP). Sie halten eine angemessene rechtliche Regelung für diesen Personenkreis für notwendig.

Ein identisches Bild bietet sich bei den Stellungnahmen zu den in diesem Fragenkomplex angesprochenen Problemen einer Globallösung und einer ausgedehnteren bzw. restriktiven Handhabung der vorläufigen Aufnahme. Die Meinungsspaltung geht quer durch Kantone, Parteien und Landesteile, während vor allem Hilfswerke und Kirchen überwiegend Global-

lösung und ausgedehntere Anwendung der vorläufigen Aufnahme befürworten.

Die Frage der Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen wird wenig diskutiert und ist kaum umstritten. Es wird jedoch einer vorsichtigen Praxis das Wort geredet und damit begründet, dass die Aufnahme von Gruppen keinesfalls zulasten individueller Aufnahme gehen dürfe.

- **Genügen die bisherigen Anerkennungskriterien des Asylgesetzes, die sich an der Genfer Flüchtlingskonvention orientieren, zur Asylgewährung? Sollen sie gegebenenfalls erweitert werden, und wenn ja, in welche Richtung? Gibt es Grenzen der Aufnahme und wie wären diese zu definieren?**

Die Mehrheit der Vernehmlasser erachtet die bisherigen Anerkennungskriterien als genügend und begrüsst eine Beibehaltung des geltenden Flüchtlingsbegriffs. Es wird indessen in etlichen Stellungnahmen betont, dass eine grosszügigere Praxis in der zunehmend restriktiven Anwendung der Anerkennungskriterien gewünscht würde (NE; SPS; ACAT, ai, CARITAS, CVDDA, CDAFR, SFH; OeB, SBK; CRT).

Die Minderheit der Vernehmlasser, die für eine Ausweitung des Flüchtlingsbegriffs votiert, trägt die folgenden konkreten Vorschläge vor:

- Anerkennung spezifisch weiblicher Fluchtgründe (SPS; CFD)

- Der Begriff der "begründeten Furcht" soll auch auf in Zukunft ernsthaft zu befürchtende Verfolgung ausgedehnt werden (ai)
- Anerkennung nicht-staatlicher Verfolgung und Bedrohung durch organisierte Gruppen (ai, AKCH; OeB)
- Abschaffung der Argumentation mit "legitimer staatlicher Verfolgung" (ai)
- Anerkennung subjektiver Nachfluchtgründe (ai, AKCH, UNHCR)
- Ausweitung des Begriffs des "unerträglichen psychischen Drucks" (ai, CARITAS)
- Abschaffung der Argumentation mit innerstaatlicher Fluchtalternative, da sie ethisch unhaltbar sei (OeB)
- Ueberprüfung der zunehmend strengeren Handhabung von Art. 8 und 12 AsylG (ai)
- **Ist es möglich und zweckmässig, hinsichtlich der Ausländer zwischen Migranten, anerkannten Flüchtlingen, anderen schutzbedürftigen Ausländern und humanitären Einzelfällen zu unterscheiden?**

Nur wenige Vernehmlasser erachten dieses Problem als einer Diskussion wert. Diejenigen, die dazu Stellung beziehen, finden in der Mehrheit

eine Unterscheidung in der Praxis zwar nicht einfach, aber durchaus sinnvoll.

3.2.2.3. Begrenzung der Einreisen

Die den Vernehmlassern hierzu vorgelegten Fragen lauteten:

- Sind Sie mit den in Ziffer 3.2.3. zur Begrenzung der Einreisen vorgeschlagenen Zielen und Massnahmen einverstanden? Welche anderen oder zusätzlichen Massnahmen schlagen Sie vor? Mit welchen Massnahmen kann insbesondere die Attraktivität des Asylverfahrens für Einwanderer gesenkt werden (die politisch auch realisierbar sind)?

Die Vorschläge zur Begrenzung der Einreisen stossen nicht auf einheitliche Zustimmung. Manche Vernehmlasser, insbesondere humanitäre Organisationen und Kirchen, lehnen sie generell ab, weil sie das Recht auf Asyl einschränkten oder da sie sich nach erfolgter Personalaufstockung beim DFW und BD erübrigten (GPS, SPS; AGSFBH, ai, CVDDA, LSDH, SOSAVD; SBK, SEK, SKF; CRT).

Die Möglichkeit der Verstärkung der Grenzkontrollen wird illusionslos beurteilt; obwohl diese für an sich sinnvoll gehalten wird, erwartet man sich nicht allzuviel Effekt davon. Die Vernehmlasser teilen im allgemeinen die Ansicht des Strategieberichts, dass die Umsetzung in die Praxis sich schwierig gestalten dürfte.

Für die konsequentere Bekämpfung der Schleppertätigkeit sprechen sich die Stellungnahmen uni sono aus.

Hinsichtlich der Vorschläge im Bereich Fürsorge sind die Meinungen geteilt. Als besonders stossend wird, wie die Vernehmlassung zeigt, die Praxis empfunden, für im Ausland lebende Kinder von Asylbewerbern Kinderzulagen nach Schweizer Ansätzen zu entrichten (GR, OW; SVP; BSF).

Die Frage der Einführung eines generellen Arbeitsverbots für Asylbewerber bleibt weiterhin umstritten. Für ein solches Arbeitsverbot treten namentlich die folgenden Vernehmlasser ein: AR, FR, GE, GR, JU, NE, TI, VS; FDP; FRSP, SFV, sgv.

Angesichts dessen, dass Massnahmen zur Beschränkung der Einreisen entweder schwer realisierbar sind oder aber kaum einen tragfähigen Konsens finden, wird in praktisch allen Stellungnahmen eine Beschleunigung des Asylverfahrens als einzige Massnahme, die zu greifen vermag, gefordert.

Zusätzlich schlagen die Vernehmlasser folgende möglichen Massnahmen zur Begrenzung der Einreisen vor:

- Schliessung unbewachter Grenzübergänge (AG)
- Bekämpfung der Schleppertätigkeit in Koordination mit den anderen europäischen Staaten (GR)

- Visumpflicht für Jugoslawen (ZH)
- Ausbau der Empfangsstellen, Aenderung ihrer Funktion zu "Einreiseämtern", um die illegalen Einreisen Arbeitsuchender zu bekämpfen, Gesuchsteller dieser Kategorie aus dem Asylverfahren fernzuhalten und zur sofortigen Ausreise veranlassen zu können (BS; VKF)
- Versetzung von Befragergruppen und Entscheidern in die Empfangsstellen (BS; VKF)
- Konsequenterer Anwendung der bilateralen Abkommen in den Empfangsstellen (AG)
- Deutliche Schlechterstellung illegal Eingereister während des Verfahrens (AG)
- Nichtannahme von Gesuchen illegal Eingereister (ZH; NA)
- teilweise Aufnahmesperre für bestimmte Kategorien von Zuwanderern, gestützt auf Art. 9 AsylG (ZH)
- Vermehrte Zuweisungen ins "Verfahren 88" (ZH)
- Ausdehnung der Kapazitäten der Bundeszentren (ZH)
- Unterbringung in Sammelunterkünften während des Verfahrens/Contai-

- ner-, Barackenunterkünfte (BS; VKF; FDP, NA)
- Dezentrale Unterbringung (GR)
- Arbeitsmöglichkeiten nur im Rahmen wirtschaftlicher Notwendigkeit (BS; VKF)
- Einschränkung der Arbeitsmöglichkeiten bezüglich Termin der Arbeitsaufnahme und der Tätigkeitsbereiche (GR)
- Beschäftigungsprogramme (FDP; FRSP)
- Arbeitsverdienste werden - zumindest zu einem Teil - auf einem individuellen, verzinsbaren Konto gutgeschrieben. Allenfalls Bezug von Taggeldern möglich. Auch Kindergelder und andere Einnahmen werden diesem Konto gutgeschrieben. Ausbezahlung erst bei Anerkennung als Flüchtling oder, bei Ablehnung des Gesuchs, bei Rückkehr in den Heimatstaat nach Deckung von Fürsorge-, Verfahrens-, Rückschaffungs- und Wiedereingliederungskosten (AG, BS; VKF; FDP, NA)
- Variante: Schaffung eines Fonds aus den Einkommen aller Asylbewerber, ohne Führung individueller Konten. Daraus werden Fürsorge, Auslandsprojekte, Rückkehrhilfe, Weiterbildung bestritten (AG)
- Einführung einer "Asylanten(kredit)karte" in Form einer Chipkarte, die lediglich individuell zu gebrauchen ist und über die nur Naturalleistungen und kleinste Barbezüge erhältlich sind. Sperrung des

in der Schweiz erworbenen Guthabens während einer bestimmten Frist bei Ausreise (AFM)

- Verbot des Transfers von Taggeldern ins Ausland (KAB)
- Bekämpfung und Bestrafung von Schwarzarbeit (AG)
- Fürsorgeleistungen werden nur oder vermehrt in Form von Naturalien entrichtet (AG; FDP)
- Senkung von Fürsorgeleistungen auf das rechtlich zulässige absolute Minimum (GR)
- Strenge Kriterien für die Ausrichtung von Kinderzulagen (GR)
- Abschaffung der Kinderzulagen für sich im Ausland befindende Kinder von Gesuchstellern (NA)

3.2.2.4. Aufnahmeverfahren

Zum Aufnahmeverfahren wurden den Vernehmlassern insgesamt zehn Fragenpakete zur Beantwortung unterbreitet, die im folgenden einzeln mit den entsprechenden Antworten angeführt werden.

- Sind Sie mit den in Ziffer 3.2.4. zum Aufnahmeverfahren vorgeschlagenen Zielen und Massnahmen einverstanden? Welche anderen oder zu-

sätzlichen Massnahmen schlagen Sie vor? Halten Sie insbesondere eine Erhöhung des Personalbestandes bei den Asyl- und Fürsorgebehörden nach Massgabe der Gesuchsentwicklung für möglich? Wenn nein, wo liegen die Grenzen?

Die Mehrheit der Stellungnahmen erklärt sich ohne grössere Einschränkungen mit den Vorschlägen zum Aufnahmeverfahren einverstanden. Rundweg abgelehnt werden sie von FR, GE; LSDH, dies mit der Begründung, dass die vorgeschlagenen Massnahmen den aktuellen Notwendigkeiten nicht gerecht würden.

Durchweg wird eine Verfahrensbeschleunigung als dringend notwendig erachtet. Wie diese Verfahrensbeschleunigung indessen realisiert werden soll, führt die Mehrheit der Vernehmlasser nicht mit konkreten Vorschlägen aus.

Breite Zustimmung finden die Schaffung eines speziellen Asylverfahrensrechts und eine konsequentere Bekämpfung der missbräuchlich eingereichten Gesuche. Humanitäre Organisationen warnen jedoch davor, dass Effizienz und Quantität der Entscheide auf Kosten von deren Qualität gehen könnte. Diejenigen Vernehmlasser, die die gegenwärtigen Rechtsgrundlagen für genügend erachten, sofern diesen Nachachtung verschafft werde, befinden sich in der Minderheit (SZ, VD; SPS, SVP; SAV, UVA-CIM).

Die Möglichkeit, das Asylverfahren mit negativen Kollektiventscheiden zu rationalisieren, wird von der Mehrheit der dazu stellungnehmenden

Vernehmlasser abgelehnt, da dieses Vorgehen nicht mit der Tradition des Individualverfahrens vereinbar sei (BE, BL, GR; CVP; AGSFBH, ai, CARITAS, SFH; OeB; SAV). Für positive Kollektiventscheide hingegen lassen sich die meisten Vernehmlasser gewinnen.

Um dem Pendenzenberg der unerledigten und den laufend neu eingehenden Gesuchen wirksam begegnen zu können, ist - so die Stellungnahmen - eine Erhöhung des Personalbestandes bei den Asylbehörden unerlässlich. Ueber den Umfang der Personalaufstockungen herrschen jedoch geteilte Ansichten; während die meisten dafür eintreten, den personellen Ausbau im vollumfänglich notwendigen Masse zu gewährleisten, warnen einzelne vor einer Ueberdimensionierung der Asylbehörden, zumal in näherer Zukunft Verfahrensbeschleunigungen und -straffungen zu erwarten seien (GRIAPP; OeB).

- Soll am bisherigen Individualverfahren festgehalten werden? Gibt es Möglichkeiten besonderer Verfahrensarten für bestimmte Kategorien von Asylsuchenden? Wie müssten gegebenenfalls solche Verfahren ausgestaltet sein?

Das Festhalten am Individualverfahren steht für die Vernehmlasser ausser Diskussion. Sie stimmen der diesbezüglichen Frage einstimmig zu, da sie das Individualverfahren als schweizerische Tradition betrachten, mit der nicht gebrochen werden soll.

Die Frage nach der Möglichkeit besonderer Verfahrensarten für bestimm-

te Kategorien von Asylsuchenden wird, sofern überhaupt darauf eingegangen wird, durchweg in dem Sinne beantwortet, dass ein besonderer Status für Gewaltflüchtlinge eingeführt werden sollte (s.S. 18).

- **Ist es wünschenswert, ein Zulassungsverfahren vorzusehen, um Personen mit unbegründeten, missbräuchlichen oder sonst asylfremden Gesuchen vom eigentlichen Anerkennungsverfahren auszuschliessen?**

Für die Einführung eines Zulassungsverfahrens sprechen sich die folgenden Vernehmlasser aus: AI, AR, GL, GR, NW, SG, SH, TG, UR, ZH; FDP, SVP; LFSA, SAV, Vorort; BSF.

Dagegen äussern sich: BE, BL, FR, GE, JU, LU, VD, VS; ai, AKCH, CARITAS, SFH, UNHCR; SBK, SEK; SGB. Sie begründen ihre Haltung damit, dass ein Zulassungsverfahren in keiner Weise zu einer Verfahrensbeschleunigung beitrage und lediglich zusätzlichen Aufwand bringe.

Dass sich zahlreiche Vernehmlasser in dieser Frage einer Meinungsäusserung enthalten haben, dürfte damit zu erklären sein, dass der Strategiebericht die Ausgestaltung eines allfälligen Zulassungsverfahrens nicht genauer umrissen hat.

- **Soll in bestimmten Fällen (offensichtlich unbegründete Gesuche, Doppel- und Mehrfachgesuche etc.) die einer Beschwerde zukommende aufschiebende Wirkung entzogen werden können, so dass sofort aufenthaltsbeendende Massnahmen getroffen werden können?**

Soll eine verwaltungsunabhängige Beschwerdeinstanz geschaffen werden? Welche Vor- und Nachteile wären damit verbunden? Wäre gegebenenfalls eine Beschränkung der Kognitionsbefugnis vorzusehen?

Auch zur Frage, ob Beschwerden in bestimmten Fällen der Suspensiv-effekt entzogen werden könnte, äussern sich viele Vernehmlasser nicht. Bei den übrigen halten sich Zustimmung und Ablehnung bzw. Unentschlossenheit quer durch Kantone und Parteien die Waage.

Die überwiegende Mehrzahl der Vernehmlasser erklärt sich zwar mit der Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz einverstanden, da dadurch die Legitimität der Asylentscheide wesentlich gestärkt werden könne (AG, FR, GE; CVP, GPS, LPS, NA, SPS; ai, AKCH, CARITAS, CDAFR, SFH, SOSAVD, SRK, UNHCR; KZHKA, SBK, SEK, SIG, SKF; CRT, SAV, SGB; BSF, SSI). Auf Skepsis stösst dieser Vorschlag dagegen bei den Kantonen, weil ihm keinerlei effizienzsteigernde Wirkung und ein lediglich psychologischer Effekt zugeschrieben wird. Zu bedenken gegeben wird ferner, dass eine verwaltungsunabhängige Beschwerdeinstanz nicht mehr die Asylgewährung als souveränen Akt des Staates garantieren könne (AI, AR, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, TG, UR, VD, VS, ZH; FDP, SVP; VKF).

- Soll auch in Zukunft allein der Staat über die Anerkennung resp. die Ablehnung und den Vollzug einer Wegweisung entscheiden? Oder wären auch Modelle mit einer Mitwirkung nichtstaatlicher Organisationen oder dem UNHCR denkbar? Wie sähen solche Modelle aus? Ist es denk-

bar, dass solche Organisationen in einzelnen Verfahrensarten eine bestimmte Funktion erhalten könnten, und wenn ja, welche?

Auch diese Fragen werden relativ wenig diskutiert, indem rund die Hälfte der Vernehmlasser dazu keine Stellung bezogen hat.

Die Stellungnehmenden indessen bejahen einstimmig, dass der Staat auch künftig allein über Anerkennung und Ablehnung von Asylgesuchen entscheiden sollte, weil ein Mitwirkungsrecht Dritter mit aller Wahrscheinlichkeit zu einer Verfahrensverzögerung führen würde.

Die Mitwirkung nichtstaatlicher Organisationen oder des UNHCR findet bei einer Mehrheit - nicht nur bei im Flüchtlingsbereich tätigen und kirchlichen Organisationen - Zustimmung (BE, BS, FR, GE, JU, TI, VS; SPS; VKF; ai, CARITAS, CVDDA, SFH; SEK, SKF; SGB; SSI); einige Stellungnahmen lehnen diesen Vorschlag rundweg ab (AG, GR, LU, ZG, ZH).

- Wie würde gegebenenfalls das Verfahren aussehen, in dem schutzbedürftigen Ausländern, die keine Flüchtlinge sind, ein besonderer Aufenthaltsstatus gewährt wird? In welchem Verhältnis stünde ein solches Verfahren zum Asylverfahren? Wie könnte verhindert werden, dass verschiedene Verfahren nacheinander in Anspruch genommen würden?

Weit mehr als die Hälfte der Vernehmlasser übergeht diese Fragen wohl, weil sie als bereits im Zusammenhang mit den Fragen nach der Aufnahmepraxis, dem Aufnahmeverfahren im allgemeinen oder dem Individualver-

fahren (s.S. 18f., 25ff., 27f.) beantwortet erachtet wurden.

Als Möglichkeit für ein Verfahren für schutzbedürftige Ausländer, die keine Flüchtlinge sind, werden genannt: Gewährung der vorläufigen Aufnahme mit klarer Befristung der Aufenthaltsdauer (AI, BE, FR, GE, GL, JU, SG, TI, VS); Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für Nichtrück-schaffbare (FR, GE, JU, VS); Einführung eines getrennten Verfahren (TG).

Einige Stimmen melden jedoch auch Kritik und Ablehnung gegenüber einem Verfahren für schutzbedürftige Ausländer, die keine Flüchtlinge sind, an. Sie betonen ihr Festhalten am klassischen Flüchtlingsbegriff (AG, BL, GR; FDP).

- Welche weiteren Massnahmen könnten getroffen werden, um die Gesamtdauer des Asylverfahrens auf eine zumutbare Dauer herabzusetzen? Wie lange dürfte ein Asylverfahren im Durchschnitt längstens dauern?

Als mögliche Massnahme zur Herabsetzung der Verfahrensdauer wird mehrheitlich der Ausbau des "Verfahrens 88" genannt (AI, AR, BE, GL, VD, VS). Einzelne Vernehmlasser schlagen auch die Konzentration des Verfahrens auf die erste Instanz, die Einführung eines sogenannten Einwendungsverfahrens und die Verkürzung der Ausreisefristen vor.

Die Mehrzahl der Vernehmlasser hält eine Verfahrensdauer von maximal sechs Monaten bis zum rechtskräftigen Entscheid für anstrebenswert und

zumutbar. Einzelne sehen die zeitliche Grenze bei einigen Tagen (SVBK), maximal drei (AR, GR; KAB), vier (SVP) oder acht Monaten (BS; VKF).

- Ist die bisherige Kompetenzverteilung zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden beizubehalten? Kann sie geändert werden und wenn ja, in welche Richtung? Soll die Entscheidkompetenz auf die Kantone verlagert werden? Oder sollen sie gegenteils von jeglichen Aufgaben im Anerkennungsverfahren entlastet werden? Würde dies auch für Aufnahmeverfahren für andere schutzbedürftige Ausländer gelten?

Mehrheitlich wird für die Beibehaltung der bisherigen Kompetenzverteilung votiert und damit eine Kantonalisierung des Asylverfahrens abgelehnt. Begründet wird diese Haltung zumeist damit, dass die Kantone - insbesondere die kleineren - mit einem kantonalisierten Verfahren personell überfordert wären und dass die unité de doctrine gefährdet würde.

Für eine Kantonalisierung des Verfahrens sprechen sich lediglich vier Kantone aus (FR, GE, LU, SO). Hinsichtlich des Vollzugs von Wegweisungen schlägt ein Vernehmlasser die Schaffung einer kantonalen Härtefallkommission vor (KZHKAf).

- Besteht zwischen der Dauer des Asylverfahrens und der Möglichkeit des Vollzugs rechtskräftig negativer Entscheide ein Zusammenhang? Wo liegt gegebenenfalls die zeitliche Grenze?

Es wird nicht bestritten, dass zwischen der Dauer des Asylverfahrens und dem Vollzug von Wegweisungen ein Zusammenhang besteht. Je länger das Asylverfahren dauere, desto schwieriger gestalte es sich, Personen, die oft schon recht gut integriert seien, und insbesondere Familien mit allenfalls schulpflichtigen Kindern in ihre Heimatstaaten rückzuschaffen.

Schwierigkeiten bietet es den Vernehmlassern offenbar, eine zeitliche Grenze zu ziehen; die meisten Stellungnahmen bezeichnen den Zeitraum, in dem eine Wegweisung ohne grössere Probleme vollzogen werden kann, als nicht exakt bezifferbar, da hierbei der Integrationsgrad des Wegzuweisenden eine zentrale Rolle spiele. Wo zeitliche Angaben gemacht werden, bewegen sich diese zwischen sechs Monaten und vier Jahren.

- Sollen die Kantone verstärkt verpflichtet werden, von Bundesbehörden negativ entschiedene Gesuche zu vollziehen? Oder soll den Kantonen ein Vollzugsermessen eingeräumt werden? Wie weit ginge dieses Ermessen? Sollten die Vollzugsbehörden der Kantone den von den Bundesbehörden erlassenen Entscheid noch einmal überprüfen können?

Die wenigen Stellungnahmen, die auf diese Frage eingehen, äussern sich folgendermassen: Ein Vollzugsermessen und eine Ueberprüfung des Entscheids der Bundesbehörden durch die Kantone erscheinen einer Mehrheit als nicht wünschenswert. Die Meinungen, ob die Kantone verstärkt zum Vollzug verpflichtet werden sollen oder nicht, halten sich die Waage. Befürwortend sprechen sich aus: AI, GL, GR, NW, VS; FDP, SVP; SFV,

sgv, UVACIM, Vorort; BSF; ablehnend: BE, BS, FR, GE, JU, TG; SPS; ai, CARITAS, CVDDA, SFH. Für eine gänzliche Uebertragung der Vollzugskompetenz auf die Bundesbehörden votieren einzig ZH und sgv.

Verschiedene Vernehmlasser unterbreiten zahlreiche Aenderungs- und Verbesserungsvorschläge für das Aufnahmeverfahren, die sich mit fast allen Phasen und Aspekten des Asylverfahrens befassen und die im folgenden einzeln aufgelistet werden:

- Begrenzung des Asylverfahrens auf Menschen aus dem westlich-europäischen Kulturkreis (NA)
- Erstellung von Lagebeurteilungen durch das EDA, denen zufolge bestimmt wird, aus welchen Ländern überhaupt Asylbewerber stammen können (LPS)
- Aufhebung des persönlichen Anwesenheitsrechts; Ausbau der "konsularischen Asylgesuche" mit Vorprüfung und Bewilligung bzw. Ablehnung der Einreise (LFSA)
- Konzentration der Sachverhaltsermittlung vor der ersten Instanz. Mitwirkung durch Hilfswerkvertreter, die nicht mehr nur blosse Beobachter sein sollen. Schon in der Anfangsphase des Verfahrens Beratung der Gesuchsteller durch Vertrauensleute der Hilfswerke. Ausstattung der Hilfswerkvertreter mit gewissen verfahrensrechtlichen Instrumenten, evtl. Einräumung eines Beschwerderechts in Verfahrensfragen. Der Hilfswerkvertreter nicht als Partei, sondern als "Ver-

fahrenshelfer".

Erstellung des Dossiers durch die Gesuchsteller selber; Mittel: Fragebogen.

Einwendungsphase vor dem erstinstanzlichen Entscheid (ai, CARITAS, CVDDA)

- Einlässliche erste Befragung; der DFW entscheidet, ob es ein klar negativer oder klar positiver Fall ist. Ist der Fall klar, in allen Verfahrensstufen prioritäre Behandlung (CARITAS)
- Offensichtlich unbegründete Gesuche sollen nach Befragung durch die Bundesbehörden direkt in den Empfangsstellen abgewiesen werden (TI)
- Abschaffung der Empfangsstellen-Triage, die sich als Flaschenhals erwiesen habe (CVDDA)
- Entwicklung von zwei Verfahrenstypen: einem schnellen und einem langsameren.

Nach kurzer Empfangsstellen-Befragung Triage. Kurzes Verfahren: Befragung durch Bundesbehörden von max. 2 Stunden Dauer. Entscheid.

Dauer: höchstens 4 Wochen.

Langsameres Verfahren: identisch mit dem gegenwärtigen, aber auch Gewaltflüchtlinge sollen hierunter fallen.

Hilfswerkvertreter sollen Partei sein; Entwicklung einer juristischen Beihilfe für die Gesuchsteller (SPS)

- Sachverhaltsermittlung durch eine einzige Instanz. Weniger Aktenentscheide, in der Mehrzahl der Fälle mündliches Verfahren. Teilnahme von DFW-Beamten an den Befragungen in den Empfangsstellen, den Kantonen, in speziellen Bundeszentren. Ermöglicht sofortige Entscheide (FDP)
- Abschaffung des "Verfahrens 88"; Wiederherstellung des vorherigen Rechtsstandes (AKCH, SOSAVD)
- Aufhebung der Grenztor- und Empfangsstellen (GPS)
- Abschaffung der Empfangsstellen-Befragungen. Im Falle einer Beibehaltung, bei Grenztor- und Empfangsstellen-Befragungen Beizug von Rechtsvertretern und Hilfswerkvertretern (AKCH)
- Keine Unterbringung in Bundeszentren, Förderung privater Freiplätze (AKCH; OeB)
- Energische Weiterentwicklung der Grenztoridee. Für Grenztorbenützer Weiterführung des heutigen Verfahrens, für illegal Eingereiste Aufspaltung des Verfahrens.

Für illegal Eingereiste zentralistische Lösung, d.h. Befragung, Unterbringung und allenfalls Wegweisung durch die Bundesbehörden allein.

Triage in den Empfangsstellen: Kurzbefragung binnen 3 Tagen, nicht anfechtbarer Triageentscheid durch DFW innerhalb 7 Tagen. Die Triage besteht darin, dass illegal Eingereiste zu einem DFW-Wegweisungsver-

fahren zugelassen werden, d.h. der Entscheid beinhaltet nicht mehr Asyl, lediglich die vorläufige Aufnahme. Illegal Eingereiste werden nur ausnahmsweise zum normalen Asylverfahren zugelassen.

Bei offensichtlich unbegründeten Gesuchen: Ueberstellung an die kantonalen Behörden, die ein Wegweisungsverfahren durchführen (ZSAO)

- Ersetzung des "Verfahrens 88" durch eine neue Form der Triage: unabhängig von der Form der Einreise möglichst rasche Erstbefragung, dezentral, durch Bundesbeamte. Maximale Befragungsdauer: 2 Stunden. Klar positive und klar negative Fälle werden entschieden, die übrigen kommen ins normale Verfahren oder in ein Verfahren, in dem nur noch das Non-refoulement geprüft wird (SGB)
- Befragungen ausschliesslich durch Bundesbehörden (JU; CARITAS)
- "Das Volk" soll in die Befragungen eingreifen können, indem es darin durch Institutionen und ihre Mitarbeiter vertreten wird, die mit den gleichen Rechten wie die Hilfswerkvertreter ausgestattet sind (NA)
- Befragungen von Frauen ausschliesslich durch weibliche Beamte und Dolmetscherinnen (CFD)
- Generelle Möglichkeit für ein eigenständiges Verfahren für Frauen (CFD)

- Bei Befragungen muss die Rechtsmittelbelehrung schriftlich abgegeben werden (AKCH)
- Verbesserung der Qualität der Entscheidungsbegründungen bei DFW und BD (ai)
- Auch positive Entscheide müssen begründet werden (AKCH)
- Arbeitserlaubnis schon ab dem zweiten Monat. Arbeitsverträge werden befristet auf den Zeitpunkt, zu dem der definitive Entscheid vorliegt (KAB)
- Beschäftigungsfelder ausweiten auf alle Berufszweige, in denen Arbeitskräftemangel herrscht (KAB)
- Während des Verfahrens obligatorische Schulungsmassnahmen für alle Asylbewerber (KAB)
- Abschaffung des staatlichen Monopols der Anerkennung. Stattdessen soll der Staat mehr auf engagierte Bürger und ihre Erfahrungen mit Geschuchstellern hören (OeB)
- Privat- oder Kirchenasyl soll vom Staat akzeptiert oder geduldet werden (OeB)
- Folter muss auch im späteren Verlauf des Asylverfahrens noch vorgebracht werden können (OeB)

- Beschwerdeverfahren nur möglich für legal Eingereiste (NA)
- Beschwerdeinstanz beschränkt sich auf Willkürüberprüfung (FDP)
- Beschwerdeverfahren in Form einer mündlichen, kontradiktorischen Parteienverhandlung (ai, CARITAS)
- Textbausteine, Kreisschreiben an Kantone und verwaltungsinterne Weisungen, die auf die Arbeit der Hilfswerke Einfluss haben, müssen öffentlich zugänglich gemacht werden (AKCH)
- Schaffung von Härtefallkommissionen in allen Kantonen, bestehend aus Vertretern der kantonalen Behörden, der Kirche und der Hilfswerke (KZHKAf)
- Aufwertung der Stellung der EKF zu einem echten Konsultationsorgan der Bundesbehörden (ai)

3.2.2.5. Rückführung von Asylbewerbern

Hierzu wurden den Vernehmlassern die folgenden Fragen gestellt:

- Halten Sie die unter Ziffer 3.2.5. zur Rückführung von abgewiesenen Asylbewerbern vorgeschlagenen Ziele und Massnahmen für richtig? Welche anderen oder zusätzlichen Massnahmen schlagen sie vor?

Soll die Schweiz insbesondere zusammen mit anderen Asylstaaten und internationalen Organisationen wie dem UNHCR vermehrt mit Herkunftsländern von Asylsuchenden in Kontakt treten im Hinblick auf eine sichere Rückkehr sowohl von Flüchtlingen als auch von Personen, deren Gesuch abgelehnt werden musste?

Eine intensivere Rückkehrhilfe wird von den Vernehmlassern einstimmig begrüsst, sofern sie nicht dazu führe, dass der Aufenthalt in der Schweiz attraktiver werde. Offizielle Kontakte mit den Herkunftsländern von Asylbewerbern sollen allerdings mit Vorsicht gepflegt werden (BE, FR, GE, SH; SPS; CVDDA; OeB, SEK).

3.2.2.6. Organisation

Zu diesem Komplex wurden folgende Fragen vorgelegt:

- Halten Sie die unter Ziffer 3.2.7. zum Organisatorischen, 3.2.8. zur Öffentlichkeitsarbeit, 3.2.9. zur wissenschaftlichen Forschung vorgeschlagenen Ziele und Massnahmen für sinnvoll? Welche anderen oder zusätzlichen Massnahmen schlagen Sie vor?

- Halten Sie die Umwandlung des Delegierten für das Flüchtlingswesen in ein Bundesamt für zweckmässig? Halten Sie die Einführung einer koordinierenden Stabsstelle auf der Ebene der Bundesverwaltung mit Scharnierfunktion zu den Kantonen im Sinne der Sicherstellung einer kohärenten Flüchtlings- und Migrationspolitik für sinnvoll?

Die vorgeschlagenen Massnahmen in den Bereichen Organisation, Oeffentlichkeitsarbeit und Forschung finden die einhellige Billigung aller Vernehmlasser. Insbesondere stösst die organisatorische Konsolidierung der Asylbehörden mit der Schaffung eines selbständigen Bundesamtes für Flüchtlingswesen auf breite Unterstützung. Auf Opposition trifft dieser Vorschlag einzig bei FR und SVP. Die Einsetzung eines Delegierten für Flüchtlings- und Asylpolitik mit Stabs- und Koordinationsfunktionen wird jedoch von mehreren Vernehmlassern als überflüssig erachtet (GL, SG, TI; SGB; IUED).

Als zusätzlicher Vorschlag im organisatorischen Bereich wird vorgetragen:

- Schaffung eines interdisziplinären universitären Forschungszentrums für Flüchtlings- und Migrationsprobleme mit den Forschungsbereichen: internationales und vergleichendes Recht, Entwicklungspolitik, politische Soziologie, Anthropologie, Sozialpsychologie (IUED)

3.2.3. Migrationspolitik

Als einleitende, allgemein formulierte Fragen wurden den Vernehmlassern zum Themenbereich Migrationspolitik die folgenden vorgelegt:

- Kann die Flüchtlings- und Asylpolitik losgelöst von anderen Politikbereichen formuliert werden? Auf welchen Gebieten beeinflussen sich

gegebenenfalls Entwicklungen und Entscheidungen in verschiedenen Politikbereichen?

Zahlreiche Vernehmlasser gehen auf diese Fragen nicht ein. Von denjenigen, die sich dazu äussern, ist die Mehrheit der Meinung, dass Flüchtlings- und Asylpolitik nicht losgelöst von anderen Politikbereichen formuliert werden könnten und eine ganzheitliche Betrachtung nottue (AG, AI, AR, BE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, TG, TI, UR; FDP, SPS, SVP; AGSFBH, ai, CARITAS, CVDDA, SFH, UNHCR; OeB, SEK, SKF; SBV; BSF). Eine Vermischung von Asyl- und Ausländerpolitik werde uns von den Einreisewilligen sogar geradezu aufgedrängt (BL). Die Minderheit, die Flüchtlings- und Asylpolitik von anderen Politikbereichen getrennt sehen will, betont insbesondere die Unabhängigkeit von Wirtschafts-, Sozial- und Ausländerpolitik (FR, GE, JU, NE, VS).

Im weiteren wurden die Vernehmlasser mit folgenden Fragen um ihre Meinung zum Migrationsmodell gebeten:

- **Wie beurteilen Sie das vorgeschlagene Migrationsmodell? Halten Sie die Einführung einer umfassenden Einwanderungsregelung für sinnvoll und notwendig?**
- **Halten Sie es für notwendig, einen politischen Konsens über einen Migrationssaldo zu erzielen und wenn ja, auf welcher Ebene (Bundesrat, Bundesrat/Kantonsregierungen, Parlament)?**
- **Halten Sie den Vorschlag, Asylbewerbern, die bereit sind, ihr Asyl-**

gesuch zurückzuziehen, einen kurzfristigen Aufenthalt zur Arbeitsaufnahme ohne Gewährung des Familiennachzuges zu bewilligen, für sinnvoll (insbesondere für türkische Gastarbeiter, die zwecks Arbeitsaufnahme ein Asylgesuch eingereicht haben)?

Das vorgelegte Migrationsmodell wird mit grosser Mehrheit abgelehnt. Die meisten Vernehmlasser begründen ihre ablehnende Haltung kaum. Sie sprechen jedoch Befürchtungen aus. Obwohl sie die Analyse teilen, dass das Stabilisierungsziel in der Ausländerpolitik mit den heutigen Mitteln nicht erreicht werden kann, fehlen alternative Vorschläge. Viele Vernehmlasser sprechen sich jedoch dafür aus, dass sämtliche Bereiche der Einwanderung und Einreise besser aufeinander abzustimmen sind.

Den meisten Stellungnehmenden wirft das Migrationsmodell zuviele Unbekannte und Probleme auf. Die humanitären Organisationen befürchten eine Kontingentierung der Flüchtlinge, die wirtschaftsorientierten Organisationen eine Einschränkung ihrer Kontingente für qualifizierte Facharbeiter zugunsten arbeitssuchender Asylbewerber. Als weitere Kritikpunkte kristallisieren sich im wesentlichen heraus: Asyl- und Ausländerpolitik seien zwei fundamental verschiedene, nicht miteinander verknüpfbare Bereiche. Mit dem Migrationsmodell werde die ganze bisherige, "effiziente" Ausländerpolitik der Schweiz zunichte gemacht (OW, SO; ZSAO). Es werde die Attraktivität der Schweiz als Einwanderungsland - für notabene meist illegal Einreisende - steigern, und es werde eine bisher legale durch eine illegale Einwanderung ersetzt. Darüber hinaus sei der Zustrom von Asylbewerbern quantitativ nicht abschätz-

und bezifferbar. Mit dem Migrationsmodell kämen überdies vermehrt Menschen aus uns fremden Kulturkreisen, was eine Integration erschweren würde. Dies wiederum könne zu vermehrter Fremdenfeindlichkeit der Schweizer Bevölkerung führen.

Einen politischen Konsens über einen Migrationssaldo zu erzielen, hält die Mehrheit der Stellungnehmenden für schwierig. Auf welcher institutionellen Ebene über diesen Migrationssaldo entschieden werden soll, dazu äussern sich einige. Ihre Meinungen teilen sich zwischen Bundesrat (AI, AR, SG), Bundesrat mit Kantonsregierungen (GL; BSF), Parlament (AG; FDP), Kantonen (TG).

Der Vorschlag, Asylbewerbern, die ihr Gesuch zurückzögen, einen befristeten Aufenthalt zu gewähren, wird ebenfalls mehrheitlich zurückgewiesen. Man befürchtet eine Zunahme der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland (AG, AI, AR, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, VD, VS; CVP, FDP, GPS, LdU, SPS, SVP; EDK, EKA, VKF; CVDDA; FRSP, SBV, SGB, SIT; BSF, IGSA).

4. Beanstandete Mängel des Strategieberichts insgesamt

Es wurden folgende inhaltlichen Mängel beanstandet:

- Die historische Würdigung/Analyse sei ergänzungsbedürftig (CVP, GPS, NA)

- Das Fehlen eines Konsens in Belangen der Asylpolitik innerhalb der Schweiz sei übergangen worden (CRT)
- Die einleitenden Kapitel wiesen begriffliche Unklarheiten auf; insbesondere gehe aus dem Strategiebericht nicht genügend deutlich hervor, wer in der Schweiz ein Schutzbedürfnis ausweisen könne und dürfe (CVP)
- Ausführungen zur schweizerischen Ausländerpolitik fehlten (CVP)
- Arbeitsmarktfragen seien nicht berücksichtigt worden (CVP)
- In der Schweiz lebten ca. 100-150'000 Schwarzarbeiter und Untergetauchte, mithin rund fünfmal mehr als Asylbewerber. Dieses Problem sei weder im Bewusstsein der Öffentlichkeit verankert noch werde es vom Strategiebericht behandelt (BS, FR, GE, JU, TI, VS; SPS; SBK; CRT)
- Die Bereiche Fürsorge, Unterbringung, Betreuung, Sozialversicherung und Integrationspolitik seien zu wenig resp. gar nicht zur Sprache gekommen, obwohl sie mit der ständig wachsenden Zahl von Asylbewerbern für Kantone und Gemeinden ein immer grösseres Problem darstellten (BE, LU, OW, SZ, UR, VD, ZG; CVP; SKöF; AGSFBH, SFH; CKS, SBK; cng; IGSA)
- Frauenspezifische Aspekte seien generell nicht beachtet worden (CFD; SKF)

- Ethisch-theologisch-humanitäres Gedankengut sei ausser acht gelassen worden; stattdessen lasse sich der Strategiebericht viel zu sehr von demographischen Ueberlegungen leiten (OeB)
- Es sei eine falsche Gewichtung vorgenommen worden: Nicht die globalen, exogenen Ursachen lägen den Asylproblemen der Schweiz zugrunde, sondern die unzulängliche Asylpolitik des Bundes sowie die Unzulänglichkeiten des schweizerischen Asylrechts (SFV, sgv)
- Man vermisse den Entwurf einer Strategie für eine Entwicklungspolitik, die in der Schweiz beginne (EVP; SKF)
- Die Mitverantwortung der Industrieländer am Elend der Dritten Welt, die Ausbeutung der Dritten Welt durch Konzerne und Multis, die heutige Weltwirtschaftsordnung als Migrationsursache seien ungenügend beachtet worden (GPS, SPS; CARITAS, LSDH, SFH, SOSAVD; SBK, SKF; CRT, SGB, SIT; IUED)
- Die Verschuldungsproblematik der Dritten Welt und das Problem der Fluchtgelder hätten im Bericht Eingang finden sollen (GPS, SPS; SOSAVD; CRT; EvB)
- Es sei nicht darauf hingewiesen worden, dass der Schlüssel zur Minderung wirtschaftlicher Differenzen nicht nur bei den Industrielän-

dern, sondern auch bei Eigenanstrengungen der Dritten Welt liege
(Vorort)

- Der Zusammenhang, dass zur Entstehung von Fluchtbewegungen die beiden Elemente Armut plus repressive Regierungen zusammenwirken müssten, sei ungenügend herausgearbeitet worden (SPS; CVDDA, LSDH; SEK)
- Menschenrechtsverletzungen und bewaffnete Konflikte als Fluchtgründe seien vergessen worden (ACAT, ai, CDAFR, SFH, SRK; OeB, SBK, SEK; CRT; IUED)
- Es sei eine falsche Gewichtung vorgenommen worden: Das Schwergewicht hätte auf einer solidarischen Aussenwirtschafts- und Menschenrechtspolitik zur Steigerung der Lebensqualität in den Herkunftsländern liegen müssen (AKCH)
- Zu vage sei das Problem der Waffenverkäufe der Schweiz an Staaten, die die Menschenrechte nicht beachtetten, behandelt worden. Es hätte deutlicher formuliert werden müssen, dass in solchen Fällen Zurückhaltung oder ein vollständiges Verbot des Exports von Kriegsmaterial erforderlich sei (GPS, SPS; ai; KZHKA, SBK, SKF; cng, CRT; EvB, IU-ED)
- Es seien keine Aussagen zur Situation in den Herkunftsländern der Gesuchsteller gemacht worden; beispielsweise werde die Türkei im Strategiebericht nicht etwa wegen der häufigen Menschenrechtsverletzungen, sondern wegen der starken Bevölkerungszunahme erwähnt (SEK)

- Die Auswirkungen von "EG 1992" auf die Schweizer Asyl- und Ausländerpolitik sei im Strategiebericht nicht diskutiert worden (GE, JU, SG; CVP; SEK)
- Die Rolle der Grenztere sei nicht definiert, und es seien ihnen keine neuen oder angepassten Aufgaben zugewiesen worden (CVP)
- Es fehlten Aussagen über eine mögliche Triage der Gesuchsteller bezüglich Zulassung zum Asylverfahren bzw. sofortige Wegweisung (sgv)

Etliche Stellungnahmen lassen ferner erkennen, dass konkrete Vorschläge für die Realisierung der im Strategiebericht entworfenen Ziele und Massnahmen vermisst werden. Manche von ihnen befassen sich daher mit der Gestaltung des neuen Asylverfahrens oder unterstreichen Ideen, die bereits im Ansatzpunkt Gegenstand des Strategieberichts sind (s. auch S. 34ff.).

5. Schlussbemerkungen

Die Vernehmlassung zum Strategiebericht hat eine breite Diskussion über grundsätzliche Fragen der Flüchtlings- und Asylproblematik ausgelöst. Viele ad hoc eingesetzte Arbeitsgruppen haben sich mit der Materie intensiv auseinandergesetzt und in der Folge differenzierte Stellungnahmen eingereicht. Zur Analyse sowie zu den Zielsetzungen und möglichen Massnahmen einer internationalen Flüchtlingspolitik zeichnet

sich ein weitgehender Konsens ab. In der Asylpolitik sind die Meinungen zu verschiedenen zentralen Fragen geteilt. Im Rahmen einer möglichen Migrationspolitik hat eine Mehrheit das Migrationsmodell abgelehnt.

In einem nächsten Schritt geht es darum, die Ergebnisse zu bewerten und die bundesrätlichen Strategien für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre festzulegen und auszuformulieren.

3003 Bern, 10. November 1989

TABLE DES MATIÈRES

La 8 septembre 1989, Monsieur le Conseiller fédéral Elisabeth Kopp, a
 introduit
 l'ordre de justice et l'ordre de justice
 2. Liste des lieux consultés

Résultats de la procédure de consultation relative au rapport du groupe de réflexion interdépartemental sur la politique des années nonante en matière d'asile et de réfugiés

1.1.1.1. Procédure de consultation relative à la politique d'asile et de réfugiés

1.1.1.2. Limitation de l'immigration
 1.1.1.3. Procédure d'accueil

1.1.1.4. Exécution de décisions négatives émises en force
 1.1.1.5. Organisation

1.1.1.6. Politique migratoire

1.1.1.7. Résultats de la consultation relative au rapport du groupe de réflexion en matière
 de politique migratoire

1.1.1.8. Résultats de la consultation relative à la politique d'asile et de réfugiés

1.1.1.9. Résultats de la consultation relative à la politique migratoire

1.1.1.10. Résultats de la consultation relative à la politique d'asile et de réfugiés

1.1.1.11. Résultats de la consultation relative à la politique migratoire

1.1.1.12. Résultats de la consultation relative à la politique d'asile et de réfugiés

1.1.1.13. Résultats de la consultation relative à la politique migratoire

TABLE DES MATIERES

1. Introduction
2. Liste des milieux consultés
(y compris la liste des abréviations)
3. Prises de position et suggestions
 - 3.1. Ad chapitre "Problèmes et développements"
 - 3.2. Ad chapitre "Buts et mesures"
 - 3.2.1. Politique internationale de la Suisse à l'égard des réfugiés
 - 3.2.2. Politique suisse en matière d'asile
 - 3.2.2.1. Collaboration entre pays d'accueil
 - 3.2.2.2. Pratique en matière d'admission
 - 3.2.2.3. Limitation de l'immigration
 - 3.2.2.4. Procédure d'accueil
 - 3.2.2.5. Exécution de décisions négatives entrées en force
 - 3.2.2.6. Organisation
 - 3.2.3. Politique migratoire
4. Défauts incriminés du rapport du groupe de réflexion en général
5. Observations finales

1. Introduction

Le 9 septembre 1987, Madame la Conseillère fédérale Elisabeth Kopp, alors à la tête du Département fédéral de justice et police, a institué un groupe de réflexion interdépartemental qu'elle a chargé d'élaborer les fondements de la politique suisse des années nonante en matière d'asile et de réfugiés. Lors de sa séance extraordinaire du 13 février 1989, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport de ce groupe, intitulé "Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés", et a donné mandat au DFJP de le soumettre aux cantons, aux partis politiques et aux organisations et associations intéressées pour consultation.

Après que le rapport du groupe de réflexion ait été publié le 4 avril 1989, il a été transmis, les 19 et 20 avril 1989, aux milieux à consulter. Le délai imparti aux réponses est échu le 31 août 1989. Il a été repoussé au 30 septembre 1989 pour quelques cantons, partis et organisations.

Un groupe de travail interdépartemental a évalué les réponses qui ont été fournies.

Au total, il y a 94 prises de position, dont 26 des cantons, neuf des partis, huit de commissions et de groupements, 13 d'oeuvres d'entraide et d'organisations de réfugiés, neuf d'églises et d'organisations religieuses, 15 d'associations économiques et professionnelles, neuf d'autres organisations et groupements intéressés et quatre de particuliers (cf. chapitre 2: Liste des milieux consultés).

Les prises de position ont été très diverses. Leur volume va de une à

plus de trente pages. Quelques-unes s'en tiennent strictement à la structure du rapport du groupe de réflexion calquée sur celle du questionnaire et y répondent de manière systématique. D'autres se limitent à répondre à certaines questions déterminées. D'autres encore comportent des avis rédigés sous la forme de rapports circonstanciés.

Le rapport d'évaluation suit la structure du questionnaire, mais chaque question est malgré tout reproduite pour mémoire. Le rapport se limite à présenter les réponses reçues; il ne comporte pas de propositions plus précises au sujet de la stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés. Vu le nombre et le volume des prises de position, il a fallu se restreindre aux aspects et aux critères essentiels ainsi qu'aux suggestions les plus importantes.

2. Liste des milieux consultés
(y compris la liste des abréviations)

Cantons

Regierungsrat des Kantons Zürich	ZH
Regierungsrat des Kantons Bern	BE
Polizei- und Umweltschutzdepartement des Kantons Luzern	LU
Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri	UR
Landammann und Regierungsrat des Kantons Schwyz	SZ
Landammann und Regierungsrat des Kantons Obwalden	OW
Regierungsrat des Kantons Nidwalden	NW
Regierungsrat des Kantons Glarus	GL
Regierungsrat des Kantons Zug	ZG
Conseil d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Regierungsrat des Kantons Solothurn	SO
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt	BS
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen	SH
Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh.	AR
Landammann und Standeskommission des Kantons Appenzell I.Rh.	AI
Landammann und Regierungsrat des Kantons St. Gallen	SG
Regierungsrat des Kantons Graubünden	GR
Regierungsrat des Kantons Aargau	AG
Regierungsrat des Kantons Thurgau	TG
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino	TI
Conseil d'Etat du Canton de Vaud	VD
Conseil d'Etat du Canton du Valais	VS

Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel	NE
Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève	GE
Gouvernement de la République et Canton du Jura	JU

Partis politiques

Parti socialiste suisse	PSS
Union démocratique du centre	UDC
Parti démocrate-chrétien suisse	PDC
Parti radical-démocratique suisse	PRD
Evangelische Volkspartei der Schweiz	EVP
Landesring der Unabhängigen	Ldu
Parti libéral suisse	PLS
Parti écologiste suisse	PES
Action nationale	AN

Commissions et associations

Conférence des chefs des Départements de Justice et Police de Suisse Romande	CDJPSR
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique	CDIP
Commission fédérale pour les problèmes des étrangers	CFE
Groupement Romand des Institutions d'Assistance publique et privée	GRIAPP
Conférence suisse des institutions d'assistance publique	CSIAP
Fédération suisse des bourgeoisies	FSB
Association des offices suisses du travail	AOST
Association des chefs de police cantonale des étrangers	ACPCE

Oeuvres d'entraide et organisations de réfugiés

Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture	ACAT
Communauté de travail Swissaid/Action de carême/ Pain pour le prochain/Helvetas	CTSAPH
amnesty international	ai
Coordination suisse asile	CSA
Caritas Suisse	CARITAS
Coordination Droit d'Asile Fribourg	CDAFR
Mouvement Chrétien pour la Paix	MCP
Comité Valaisan pour la défense du Droit d'Asile	CVDDA
Ligue Suisse des Droits de l'Homme	LSDH
Office central suisse d'aide aux réfugiés	OSAR
SOS - Asile Vaud	SOSAVD
Croix-Rouge suisse	CRS
Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés	HCR

Eglises et organisations religieuses

Eglise catholique-chrétienne de la Suisse	ECCS
Fédération suisse des femmes protestantes	FSFP
Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Bern, Koordinationsstelle für Oekumene, Mission und Entwicklungsfragen	EKBE
Kommission der Zürcher Kirchen für Asyl- und Flüchtlingsfragen	KZHKAFF
Oekumenische Basisbewegung für Flüchtlinge Bern	OeB
Conférence des évêques suisses	CES
Fédération des Eglises protestantes de la Suisse	FEPS

Fédération suisse des communautés israélites	FSCI
Ligue suisse de femmes catholiques	LSFC
<u>Organisations économiques et professionnelles</u>	
Confédération des syndicats chrétiens de Suisse	csc
Confédération romande du travail	CRT
Fédération Romande des Syndicats Patronaux	FRSP
Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Schweiz	KAB
Union Suisse des Syndicats autonomes	USSA
Fédération suisse des avocats	FSA
Schweizerischer Bauernverband	SBV
Fédération suisse du tourisme	FST
Union syndicale suisse	USS
Union suisse des arts et métiers	usam
Syndicat Interprofessionnel de Travailleuses et Travailleurs	SIT
Union Vaudoise des Associations Commerciales, Industrielles et des Métiers	UVACIM
Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie	Vorort
Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände	VSA
Union centrale des associations patronales suisses	UCAPS
<u>Organisations diverses</u>	
Aktion für freie Meinungsbildung "Trumpf Buur"	AFM
Alliance de sociétés féminines suisses	ASF
Association écologie et population	ECOPOP
Erklärung von Bern für solidarische Entwicklung	EvB

Communauté des Centres d'Information et de Contacts Suisse-Etrangers	CISE
Institut Universitaire d'Etudes du Développement	IUED
Section Suisse du Service Social International	SSI
Fondation suisse de coopération au développement technique Swisscontact	Swiss- contact
Anneau blanc	AB

Particuliers

Prof. Eugen Egger

Prof. Gilbert Etienne (Institut Universitaire
des Hautes Etudes Internationales)

Prof. Dr. Peter Stadler

Prof. Anne-Marie Im Hof-Piguet (Membre du comité
directeur de Swisscontact)

Prof. Pierre-André Tschumi

3. Prises de position et suggestions

3.1. Ad chapitre "Problèmes et développements"

Dans son premier chapitre principal, le rapport de réflexion interdépartemental présente les développements intervenus au plan international et suisse, montre les causes et les interrelations, décrit les champs de tensions et les conflits.

L'on a posé les questions suivantes à ce chapitre:

- **Souscrivez-vous à l'analyse relative aux mouvements de fuite et de migration dans le monde? Distinguez-vous d'autres causes, d'autres effets et possibilités d'évolution? Si oui, lesquels?**
- **Souscrivez-vous à l'appréciation de la situation en matière de politique intérieure? Quels sont les autres aspects et facteurs qu'il convient de prendre en compte?**
- **Percevez-vous d'autres conflits et champs de tension susceptibles de jouer un rôle dans le domaine de l'asile?**
- **Dans quelle mesure la politique pratiquée ces dernières années en matière d'asile et de réfugiés a-t-elle favorisé, ou au contraire atténué le climat hostile ou critique vis-à-vis des étrangers? Une telle attitude à l'égard des étrangers, des réfugiés et des requérants d'asile existe-t-elle réellement au sein de la population suisse? Ou bien ce genre de comportements se manifeste-t-il indépendamment du mode d'aménagement de la politique en matière d'asile et de réfugiés?**

L'analyse des mouvements de fuite et de migration dans le monde a été généralement bien accueillie, notamment par les cantons et les partis politiques. A titre complémentaire, certains ont fait valoir qu'il se pourrait que l'on assiste à l'avenir à un mouvement de fuite de l'Est vers l'Ouest. Il s'agit d'un aspect dont le rapport de réflexion n'a pas tenu assez compte (BS, GR, LU, TG; PRD; ACPCE; OSAR).

Diverses organisations de défense des droits de l'homme, notamment celles de la région francophone, ainsi que le PSS, estiment que l'analyse des mouvements de fuite est insuffisante. Elles déplorent notamment que le rapport accorde une place trop grande aux aspects démographiques et qu'il délaisse en conséquence les aspects qui relèvent des droits de l'homme. Elles pensent que l'analyse est trop sommaire pour servir valablement de base à un rapport de réflexion (ACAT, CSA, CDAFR, CVDDA, LSDH, SOSAVD; FEPS; CRT, USS, UCAPS; IUED).

L'appréciation de la situation prévalant en politique intérieure qu'esquisse le rapport de réflexion, et notamment la description des champs de tension et des conflits en matière d'asile, a presque recueilli l'assentiment unanime. Une fois encore, les milieux cités plus haut ne peuvent pas souscrire à cette partie du rapport car ils estiment, pour la plupart, que l'analyse qu'elle comporte est par trop générale.

Les milieux consultés ont notamment cité comme champs de tension et sources de conflits en matière d'asile les causes suivantes: l'absence de moyens et l'impuissance des autorités (AI, AR, BS, FR, GE, GL, JU, NE, SG, SH, SO, TI, UR, VD, VS; PRD; ACPCE; CARITAS, CVDDA); manque

d'information de la part des autorités (BL, GL, GR, LU, OW, SZ; CVDDA); tensions entre autorités fédérales et cantonales (LU;PRD); tensions entre la DAR et l'OFE (BL; PSS); difficultés de procédure et d'exécution (GR, NW, OW, UR, ZG; PLS); une pratique de l'asile de plus en plus restrictive (NE; ai, CDAFR; CES; CRT); rivalité entre requérants d'asile et autres étrangers (FR, GE, JU, NE, TI, VS); problèmes posés par les travailleurs au noir et les clandestins (BS, FR, GE, JU, NE, TI, VS); réserves et peurs irraisonnées de la population à l'encontre de gens d'origine étrangère, de race et de religion différentes (AG, GL, NW, OW, UR).

Pour ce qui est de l'existence en Suisse de tendances hostiles ou critiques vis-à-vis des étrangers, la plupart des cantons font valoir que ces tendances se sont exprimées, tout au plus, à l'encontre des requérants d'asile et non vis-à-vis des étrangers en général. Le chapitre précédent a déjà exposé les motifs qui les sous-tendent. Parmi les autres causes possibles, l'on cite: l'absence ou l'inefficacité des moyens propres à saisir les mouvements migratoires incontrôlés et irréguliers (AI, BE, GL, NW); l'arrogance, la convoitise et le manque d'esprit d'intégration des requérants (AG, SH; ASF); les demandes d'asile abusives (AG); la lenteur de la procédure (GR); la charge supportée par l'assistance et ses services (BE, GR); la crise du logement (AG); l'accroissement général du nombre des étrangers (AG); une politique restrictive et rigide de l'immigration, à une époque de surchauffe de l'économie et de travail au noir (OSAR).

Une seule institution interrogée (UDC) a contesté qu'il y a des tendances xénophobes en Suisse.

De nombreux milieux consultés (BL, GL, GR, LU, OW, SZ; PSS; ai, CVDDA) ont suggéré d'apporter des améliorations à la politique d'information afin de lutter contre la peur des étrangers ou la xénophobie, que ces tendances soient en train de naître ou qu'elles existent déjà.

3.2. Ad chapitre "Buts et mesures"

Cette partie du rapport de réflexion interdépartemental formule les buts et les mesures relevant de trois domaines particuliers: politique internationale de la Suisse à l'égard des réfugiés, politique suisse en matière d'asile, politique migratoire.

3.2.1. Politique internationale de la Suisse à l'égard des réfugiés

Les questions suivantes ont été posées sur ce point aux milieux consultés:

- Etes-vous d'accord avec les buts et les mesures proposés au chiffre 3.1.1 concernant les pays d'origine des réfugiés? Préconisez-vous d'autres mesures -différentes ou additionnelles-; si oui, lesquelles? Le cas échéant, où se situent les limites d'un tel renforcement de notre engagement? Comment doit-on évaluer les chances de succès à moyen et à long terme?
- Etes-vous d'accord avec les buts et les mesures proposés au chiffre 3.1.2 concernant les pays de premier accueil dans la région concernée? Préconisez-vous d'autres mesures et lesquelles?
- Souscrivez-vous à un accroissement du soutien au HCR, tel que proposé au chiffre 3.1.3? Préconisez-vous des mesures additionnelles et

lesquelles?

Presque tous les milieux consultés se déclarent en principe d'accord avec les buts et les mesures formulés à l'encontre des pays d'origine des réfugiés, soit de s'attaquer davantage à la source du problème. Toutefois, ils sont sceptiques quant aux chances de succès, tout comme le sont les auteurs du rapport de réflexion. La majorité d'entre eux estime que la Suisse n'a qu'une influence mineure sur la politique de ces pays. Ils ne s'attendent guère à ce que les mesures que l'on prendrait éventuellement aient une influence directe sur le nombre des requérants. Quelques-unes des réponses font état de la dépendance économique du Tiers monde vis-à-vis des pays industrialisés et font valoir que les problèmes mondiaux ne sauraient être réglés en faisant passer les populations du Sud au Nord (PRD, PES, PSS; CARITAS, LSDH, OSAR, SOSAVD; CES, LSFC; CRT, USS, SIT; IUED). Vu les décisions qui ont été prises jusqu'alors au niveau politique, il y a cependant peu d'espoir que les choses changent. Les milieux consultés sont en faveur de l'accroissement de la coopération au développement et de l'aide humanitaire en tenant mieux compte des pays d'origine des réfugiés et des pays d'accueil. A cet égard, il faudrait cependant augmenter l'aide fournie et non changer les priorités de celle-ci au détriment des pays les plus pauvres. Les propositions visant à améliorer la situation au regard des droits de l'homme dans les pays d'origine ont été généralement bien accueillies.

Aucune opposition n'est exprimée à l'endroit des buts et mesures formulés à l'encontre des pays de premier accueil. Il est toutefois relevé que l'ampleur de ceux-ci doit être déterminée de cas en cas.

De même, l'on a pas contesté qu'il faille accroître le soutien accordé au HCR. L'on s'est parfois offusqué de ce que la Suisse consacre chaque année 400 millions de francs environ à traiter les demandes d'asile et à assurer l'entretien des requérants, alors que le HCR ne dispose annuellement que de 900 millions environ chaque année pour assister les réfugiés dans le monde entier et assurer leur protection (PRD).

Pour ce qui est de la politique internationale de la Suisse à l'égard des réfugiés, quelques milieux consultés ont fait, de leur propre chef, les propositions suivantes:

- adhésion de la Suisse aux pactes de l'ONU sur les droits de l'homme et à la Convention contre le génocide (ai)
- soutien financier du comité international et du comité européen contre la torture (ai)
- inclusion de la défense des droits de l'homme dans la politique économique extérieure (PES, PSS; CTSAPH, ai; CES, FEPS)
- collaboration active à l'application de la convention européenne contre la torture (csc)
- collaboration active afin de créer et mettre en oeuvre un protocole additionnel à la convention de l'ONU contre la torture (csc)
- étude d'une politique du "pays d'asile le plus proche" par le Conseil fédéral, à savoir hébergement des requérants dans les pays limitrophes du pays d'origine, si nécessaire aux frais de la Suisse (AFM).

3.2.2. Politique suisse en matière d'asile

Ce concept général recouvre la collaboration entre pays d'accueil, la pratique en matière d'admission, la limitation de l'immigration, la procédure d'admission, l'exécution de décisions négatives entrées en force et l'organisation des autorités chargées de l'asile.

3.2.2.1. Collaboration entre pays d'accueil

Les questions posées aux milieux consultés étaient libellées comme suit:

- **Etes-vous d'accord avec les buts et les mesures proposés au chiffre 3.2.1 concernant la collaboration entre pays d'accueil? Préconisez-vous d'autres mesures et lesquelles?**

La Suisse doit-elle s'efforcer de coordonner davantage sa politique d'asile avec celle d'autres pays d'accueil européens? A cet égard, quelles conséquences la suppression des contrôles de frontière au sein de la Communauté européenne aura-t-elle sur la future politique d'asile?

La majorité des milieux consultés, dont notamment les cantons, peut souscrire aux buts et mesures relatifs à la collaboration entre pays d'accueil et les considère comme urgents (AG, AI, AR, BE, BL, BS, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TI, UR, VS; PDC, PRD, LdU; ACPCE; HCR; CES, LSFC; FRSP, SBV, USS, UCAPS; ASF).

Quelques-uns des milieux consultés craignent que le renforcement de la

coordination entre pays d'accueil conduise à la création d'une "Forteresse Europe", que les mesures de police prennent le dessus dans la procédure d'asile et que ceci retienne effectivement les personnes persécutées de chercher protection dans les pays européens (PDC, PES, PSS; ai, CARITAS, LSDH, OSAR; OeB, CES, FEPS, LSFC; SIT). En outre, ils font observer les problèmes de protection des données qui pourraient surgir si la coopération entre Etats européens était renforcée.

La suppression prévue des frontières au sein de la CEE est généralement perçue comme une cause possible d'accroissement des flux de requérants d'asile à destination de la Suisse.

La seule proposition qui soit avancée dans le domaine de l'entraide internationale est la suivante:

- création d'une centrale d'asile européenne dans le but de dépêcher dans les pays d'origine des demandeurs d'asile des délégués qui seraient chargés de procéder à une analyse de la situation que reconnaîtraient tous les intéressés, de mettre au point une procédure d'octroi de l'asile uniforme et reconnue par tous, d'établir un système de délais identique, de mettre sur pied une commission centrale de recours et de régler les questions techniques (hébergement, etc.) (FSCI).

3.2.2.2. Pratique en matière d'admission

Sur ce point, l'on a posé aux milieux consultés les trois groupes de questions suivants:

- **Etes-vous d'accord avec les buts et les mesures proposés au chiffre**

3.2.2 concernant la pratique en matière d'admission? Préconisez-vous d'autres mesures et lesquelles?

L'on entend par là l'introduction du statut de "réfugié de la violence". Les opinions divergent sur ce point entre les cantons, les partis politiques et les régions du pays. Quelques cantons et partis politiques font observer qu'il y a là un risque d'attraction et que le retrait éventuel de ce statut pourrait créer des problèmes.

En revanche, les oeuvres d'entraide et les églises soutiennent clairement cette proposition (CTSAPH, ai, CARITAS, CVDDA, OSAR, SOSAVD, HCR; ECCS, OeB, CES, FEPS, FSCI, LSFC; csc, KAB, USS, ASF, ECOPOP). Elles estiment nécessaire d'élaborer une réglementation juridique adéquate à l'intention de ces personnes.

La situation est identique pour ce qui est des opinions émises à propos des problèmes liés à une solution globale du problème et une application plus large ou plus restrictive de l'admission provisoire. Il y a divergence d'opinion entre les cantons, les partis et les régions, alors que les oeuvres d'entraide et les églises préconisent largement la solution globale et l'application moins stricte de l'admission provisoire.

La question de l'admission de réfugiés dans le cadre de programmes spéciaux est à peine commentée et n'est donc guère contestée. Cependant, l'on appelle à la prudence en la matière, à savoir que l'admission de groupes ne devrait pas se faire au détriment de l'accueil d'individus.

- Les critères actuellement utilisés en vertu de la loi sur l'asile

pour déterminer la qualité de réfugié et qui s'inspirent de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés sont-ils encore pertinents pour l'octroi de l'asile? Faut-il éventuellement les développer et si oui, dans quelle direction? Existe-t-il des limites en matière d'admission et comment pourrait-on les définir?

La majorité des milieux consultés estiment que les critères actuels sont toujours pertinents et souhaitent que l'on s'en tienne au concept actuel de réfugié. Néanmoins, quelques réponses comportent le souhait de voir s'instaurer une pratique plus libérale dans l'application des critères d'octroi du statut de réfugié (NE; PSS; ACAT, ai, CARITAS, CVDDA, CDAFR, OSAR; OeB, CES; CRT).

La minorité des milieux consultés qui s'est exprimée pour un élargissement de la notion de réfugié, fait les propositions concrètes ci-après:

- reconnaissance de motifs de fuite spécifiquement féminins (PSS, CFD).
- il convient d'étendre la notion de "crainte justifiée" à des persécutions auxquelles l'intéressé peut sérieusement s'attendre à l'avenir (ai)
- reconnaissance des persécutions non-étatiques et des menaces de groupes organisés (ai, CSA; OeB)
- suppression de l'argumentation fondée sur la "poursuite légitime par l'Etat" (ai)

- reconnaissance de motifs subjectifs postérieurs à la fuite (ai, CSA, HCR)
- élargissement de la notion de "pression psychologique insupportable" (ai, CARITAS)
- suppression de l'argumentation fondée sur l'alternative qui existerait entre la fuite et une autre solution à l'intérieur du pays, cette argumentation étant indéfendable du point de vue éthique (OeB)
- examen de l'application de plus en plus sévère des articles 8 et 12 de la Loi sur l'asile (ai)
- **Est-il possible et judicieux d'opérer parmi les étrangers une distinction entre migrants, réfugiés reconnus, autres étrangers ayant besoin de protection et cas humanitaires isolés?**

Seuls quelques milieux consultés pensent que ce problème vaut la peine d'être discuté. Ceux qui prennent position estiment, dans leur majorité, qu'une distinction ne serait pas aisée dans la pratique, mais certainement judicieuse.

3.2.2.3. Limitation de l'immigration

Les questions soumises aux milieux interrogés avaient le libellé suivant:

- **Etes-vous d'accord avec les buts et les mesures proposés au chiffre 3.2.3 concernant la limitation de l'immigration? Préconisez-vous d'autres mesures et lesquelles? Quelles sont, en particulier, les mesures susceptibles de réduire l'attrait qu'exerce la procédure**

d'asile sur les immigrants (mesures qui soient également réalisables politiquement)?

Les propositions de limitation de l'immigration n'ont pas fait l'unanimité. Nombre de milieux consultés, notamment les organisations humanitaires et les églises, les rejettent en bloc car elles restreignent le droit à l'asile et qu'elles ne sont plus nécessaires puisque les effectifs du DAR et du SR ont été renforcés (PES, PSS; CTSAPH, ai, CVDDA, LSDH, SOSAVD; CES, FEPS, LSFC; CRT).

La possibilité de renforcer les contrôles à la frontière est perçue avec lucidité; bien que l'on estime que ces derniers soient judicieux, l'on n'en attend pas grand effet. Les milieux interrogés partagent en général l'opinion exposée dans le rapport du groupe de réflexion interdépartemental, à savoir qu'il sera difficile de les organiser dans la pratique.

Les réponses reçues sont toutes en faveur d'intensifier la lutte contre les passeurs.

Les avis divergent à propos des propositions concernant le domaine de l'assistance. L'on estime particulièrement choquant de verser des allocations familiales aux taux suisses à des enfants de requérants d'asile qui vivent à l'étranger (GR, OW; UDC; ASF). L'introduction d'une interdiction générale de travailler pour les requérants d'asile reste contestée. Les milieux consultés suivants se prononcent en faveur de celle-ci: AR, FR, GE, GR, JU, NE, TI, VS; PRD; FRSP, FST, usam.

Vu que, d'une part, il est difficile de mettre en pratique les mesures de limitation des entrées et que, d'autre part, il n'est guère possi-

ble de parvenir à un consensus viable sur la question, pratiquement toutes les réponses citent l'accélération de la procédure comme la seule mesure qui soit efficace.

En outre, les milieux consultés proposent les mesures suivantes en vue de restreindre les entrées sur le territoire suisse:

- fermeture des points-frontière non gardés (AG)
- répression des activités des passeurs en collaboration avec les autres Etats européens (GR)
- visa obligatoire pour les Yougoslaves (ZH)
- agrandissement des centres d'enregistrement, modification de leur fonction pour en faire des "offices d'immigration" afin de lutter contre l'entrée illégale sur territoire suisse de demandeurs d'emploi, d'écarter ces derniers de la procédure d'asile et de les amener à partir immédiatement (BS; ACPCE)
- affectation des personnes chargées de l'audition et de la décision aux centres d'enregistrement (BS; ACPCE)
- application plus conséquente des accords bilatéraux dans les centres d'enregistrement (AG)
- placer les personnes entrées illégalement en Suisse dans une situation sensiblement moins bonne que celle des autres au cours de la procédure (AG)
- refuser d'accepter les demandes de personnes entrées illégalement en

Suisse (ZH; AN)

- interdiction partielle d'entrée à l'encontre de certaines catégories de migrants, conformément à l'article 9 de la Loi sur l'asile (ZH)
- emploi accru de la "Procédure 88" (ZH)
- accroissement de la capacité des centres fédéraux (ZH)
- hébergement des requérants pendant la procédure dans des locaux collectifs, conteneurs, baraques (BS; ACPCE; PRD, AN)
- hébergement décentralisé (GR)
- possibilités de travail exclusivement dans le cadre des besoins de l'économie (BS; ACPCE)
- limitation des possibilités pour ce qui est de la date de la prise d'emploi et des secteurs d'activité (GR)
- programmes d'occupation (PRD; FRSP)
- la rémunération est placée, du moins en partie, sur un compte individuel rémunéré. Le cas échéant, il est possible de prélever une indemnité journalière. Les allocations pour enfants et autres rentrées sont également portées à l'actif de ce compte. Les montants en question ne sont versés que si le requérant se voit reconnaître la qualité de réfugié ou, en cas de rejet de sa demande, lorsqu'il rentre au pays; dans ce cas, l'on soustrait des montants en question les frais encourus au titre de l'assistance, de la procédure, du rapatriement et de la réinsertion (AG, BS; ACPCE; PRD, AN)

- Variante: création d'un fonds alimenté par les revenus de tous les requérants, sans distinguer entre comptes individuels. L'on prélève de ce compte les moyens nécessaires à l'assistance, aux projets à l'étranger, à l'aide au retour et à la formation continue (AG)
- création d'une "carte (de crédit) à l'intention des requérants" sous la forme d'une carte à puces qui ne peut être utilisée qu'à titre individuel et qui ne donne droit qu'à des prestations en nature ou à des sommes minimales en liquide. Blocage de l'avoir accumulé en Suisse par le requérant pendant un certain délai en cas de départ (AFM)
- interdiction de transférer les indemnités journalières à l'étranger (KAB)
- répression et punition du travail au noir (AG)
- verser exclusivement ou plus souvent que par le passé les prestations d'assistance en nature (AG; PRD)
- abaissement des prestations d'assistance au minimum absolu admis par la loi (GR)
- critères sévères de versement d'allocations pour enfants (GR)
- suppression des allocations pour les enfants de requérants qui se trouvent à l'étranger (AN)

3.2.2.4. Procédure d'accueil

Pour ce qui est de la procédure d'accueil, l'on a soumis aux personnes consultées dix questions au total; ces questions et les réponses qu'elles ont reçues figurent ci-après.

- Etes-vous d'accord avec les buts et les mesures proposés au chiffre 3.2.4 concernant la procédure d'accueil? Préconisez-vous d'autres mesures et lesquelles? Estimez-vous qu'il est notamment possible d'augmenter les effectifs du personnel des autorités chargées des questions d'asile et d'assistance en fonction du nombre des demandes? Si non, où se situent les limites?

La plupart des opinions émises est favorable, à quelques réserves mineures près, aux propositions relatives à la procédure d'accueil. FR, GE et le LSDH les rejettent sans ambages au motif que les mesures suggérées ne répondent pas aux exigences actuelles.

Toutes les personnes consultées estiment urgent d'accélérer la procédure. Cependant, la majorité d'entre elles ne précise pas comment il faudrait procéder concrètement.

L'idée de créer un droit propre à l'asile et de lutter plus systématiquement contre les demandes abusives est généralement bien accueillie. Toutefois, les organisations humanitaires craignent que l'efficacité et la quantité des décisions se fassent aux dépens de leur qualité. Les milieux qui estiment que les bases légales actuelles sont suffisantes pour peu qu'on les observe sont en minorité (SZ, VD; PSS, UDC; FSA, UVACIM).

La majorité des personnes interrogées refusent que l'on rationalise la procédure d'asile en prenant des décisions collectives car cette façon de procéder n'est pas compatible avec la tradition de la procédure individuelle (BE, BL, GR; CTSAPH, ai, CARITAS, OSAR; OeB, FSA). En re-

vanche, elles approuvent à leur majorité que l'on prenne des décisions collectives positives.

D'après les réponses reçues, il est indispensable d'augmenter les effectifs des autorités chargées des questions d'asile afin de s'attaquer efficacement à la montagne de cas en suspens et de nouvelles demandes constamment présentées. Néanmoins, les avis sont partagés quant à l'ampleur des nouveaux engagements; alors que la plupart des réponses sont en faveur d'accorder intégralement le nombre de postes requis, certaines craignent que les autorités chargées des questions d'asile ne deviennent surdimensionnées, d'autant plus qu'il faut s'attendre à ce que la procédure s'accélère et devienne plus sévère dans un proche avenir (GRIAPP; OeB).

- Faut-il maintenir la procédure individuelle telle que nous la connaissons aujourd'hui? Est-il possible d'envisager des formes de procédure spéciales pour certaines catégories de requérants d'asile? Le cas échéant, comment conviendrait-il d'aménager ce genre de procédures?

Pour les milieux consultés, il est hors de question de toucher à la procédure individuelle. Ils répondent positivement à cette question à l'unanimité car la procédure individuelle est pour eux une tradition suisse qui ne doit pas être rompue.

Si tant est qu'elles répondent à cette question, les personnes interrogées sur l'opportunité de créer des formes de procédure spéciales pour certaines catégories de requérants d'asile estiment, sans exception, qu'il faudrait introduire un statut particulier pour les réfus-

giés de la violence (cf. p. 19).

- Est-il souhaitable de prévoir une procédure d'admission afin d'exclure de la procédure d'asile proprement dite les personnes dont la demande est infondée, abusive ou sans rapport avec le droit d'asile?

Les milieux suivants se prononcent en faveur de la procédure d'admission: AI, AR, GL, GR, NW, SG, SH, TG, UR, ZH; PRD, UDC; LFSA, FSA, Voort; ASF).

Les milieux ci-après sont contre cette procédure: BE, BL, FR, GE, JU, LU, VD, VS; ai, CSA, CARITAS, OSAR, HCR; CES, FEPS; USS. Ils invoquent comme motif le fait que, selon eux, la procédure d'admission n'accélère en rien les choses et ne fait que les compliquer.

Vu que bon nombre de personnes ont préféré ne pas donner leur opinion sur ce point, l'on voit pourquoi le rapport du groupe de réflexion interdépartemental ne décrit pas plus précisément la procédure d'admission que l'on pourrait éventuellement mettre en oeuvre.

- L'effet suspensif doit-il, dans certains cas (demandes manifestement infondées, requêtes doubles ou multiples, etc.) être retiré au recours, afin que les mesures utiles pour mettre un terme au séjour de l'étranger puissent être prises immédiatement?

Faut-il créer une instance de recours indépendante de l'administration? Quels en seraient les avantages et les inconvénients? Le cas échéant, conviendrait-il de limiter son pouvoir d'examen?

De même, de nombreuses personnes consultées ne disent pas s'il faut retirer aux recours leur effet suspensif ou non. Pour ce qui est des

autres, leurs avis sont régulièrement partagés entre l'accord, le rejet ou l'indécision face à cette mesure.

La grande majorité des milieux interrogés approuvent la création d'une instance de recours indépendante car l'on renforcerait considérablement par là la légitimité des décisions d'asile (AG, FR, GE; PDC, PES, PLS, AN, PSS; ai, CSA, CARITAS, CDAFR, OSAR, SOSAVD, CRS, HCR; KZHKA, CES, FEPS, FSCI, LSFC; CRT, FSA, USS; ASF, SSI). En revanche, cette proposition est accueillie avec scepticisme par les cantons qui estiment qu'elle n'a aucune incidence sur l'efficacité et n'a qu'un effet psychologique. En outre, d'aucuns font observer qu'une instance de recours indépendante de l'administration ne pourrait plus garantir le caractère d'acte souverain de l'Etat de l'octroi de l'asile (AI, AR, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, TG, UR, VD, VS, ZH; PRD, UDC; ACPCE).

- A l'avenir, doit-on continuer à confier aux seuls pouvoirs publics le soin de statuer sur la qualité de réfugié ou de décider le rejet d'une demande et l'exécution d'un renvoi? Ou pourrait-on envisager des solutions incluant la participation d'organisations non étatiques ou du HCR? Comment de telles solutions se présenteraient-elles? Peut-on envisager d'attribuer à de telles organisations des fonctions déterminées dans certaines formes de procédure et, si oui, lesquelles?

Ces questions ne sont que peu traitées, la moitié environ des personnes consultées n'ayant pas pris position à leur rencontre.

Les milieux interrogés sont unanimes à dire que seuls les pouvoirs publics devraient continuer à statuer sur l'acceptation ou le rejet des

demandes d'asile parce qu'en concédant un droit de regard à des tiers, l'on ralentirait selon toute vraisemblance le cours de la procédure.

La majorité des personnes consultées, et pas seulement les organisations actives en matière d'asile ou les églises, approuvent la participation d'organisations non étatiques ou du HCR (BE, BS, FR, GE, JU, TI, VS; PSS, ACPCE; ai, CARITAS, CVDDA, OSAR; FEPS, LSFC; USS; SSI); quelques-unes rejettent sans ambages cette proposition (AG, GR, LU, ZG, ZH).

- Quelle forme devrait, le cas échéant, revêtir la procédure permettant d'octroyer une autorisation de séjour spéciale à des étrangers qui, sans être des réfugiés, ont besoin de protection? Quelle serait la relation entre une telle procédure et la procédure d'asile? Comment pourrait-on empêcher le recours successif à diverses procédures?

Bien plus de la moitié des personnes consultées omettent ces questions car elles estiment y avoir répondu dans le contexte de la pratique en matière d'admission, de la procédure d'accueil en général ou de la procédure individuelle (cf. p. 17 ss., 24 ss., 26).

Parmi les solutions préconisées dans le cas d'étrangers qui, sans être des réfugiés, ont besoin de protection, l'on trouve: l'octroi de l'admission provisoire avec une limitation stricte de la durée du séjour (AI, BE, FR, GE, GL, JU, SG, TI, VS); l'octroi d'un permis de séjour aux personnes qu'il est exclu de rapatrier (FR, GE, JU, VS); la création d'une procédure séparée (TG).

Toutefois, certaines réponses critiquent la création d'une procédure particulière pour les étrangers qui ont besoin de protection sans être pour autant des réfugiés et la rejettent. Elles expriment le souhait que l'on s'en tienne à la notion classique de réfugié (AG, BL, GR; PRD).

- **Quelles mesures supplémentaires pourrait-on prendre afin de ramener la durée globale de la procédure d'asile dans des limites raisonnables? En règle générale, quelle devrait être la durée maximale d'une procédure d'asile?**

L'on cite, en majorité, l'emploi accru de la "Procédure 88" comme une façon possible de diminuer la durée de la procédure (AI, AR, BE, GL, VD, VS). Certains demandent également que l'on concentre la procédure sur la première instance, que l'on introduise une procédure d'exception et que l'on raccourcisse le délai de départ.

Pour ce qui est de la durée de la procédure, la majorité des personnes consultées estime que l'on devrait se fixer comme objectif un délai de six mois au maximum jusqu'au moment de l'entrée en force de la décision, délai qui semblerait exigible. D'autres souhaitent que ce laps de temps soit de quelques jours (FSB), de trois mois au maximum (AR, GR; KAB), de quatre mois (UDC) ou de huit mois (BS; ACPCE).

- **La répartition actuelle des compétences entre les autorités fédérales et cantonales doit-elle être maintenue? Peut-elle être modifiée et, si oui, dans quel sens? La compétence décisionnelle doit-elle être confiée aux cantons? Ou, au contraire, faut-il décharger ces derniers de toute tâche dans la procédure d'examen de la qualité de**

réfugié? Cela s'appliquerait-il également à la procédure d'admission des autres étrangers ayant besoin de protection?

En majorité, l'on souhaite maintenir la répartition actuelle des compétences et, partant, l'on rejette une procédure d'asile de la compétence des cantons. L'on invoque comme motifs que les cantons, notamment les petits cantons, ne disposent pas d'effectifs suffisants pour faire face à cette tâche et que, par ailleurs, l'unité de doctrine serait menacée.

Seuls quatre d'entre eux se prononcent en faveur de confier la procédure d'asile aux cantons (FR, GE, LU, SO). Pour ce qui est de l'exécution des mesures de renvoi, une organisation propose de créer une commission cantonale qui serait chargée des cas de rigueur (KZHKAFF).

- Existe-t-il un rapport entre la durée de la procédure d'asile et la possibilité d'exécuter une décision négative entrée en force? Le cas échéant, où se situe la limite de temps?

Il n'est pas contesté qu'il existe un rapport entre la durée de la procédure et la mise en oeuvre d'une mesure de renvoi. Plus la procédure prend de temps, plus il devient difficile de rapatrier dans leur pays d'origine des gens qui sont souvent bien intégrés, notamment des familles avec éventuellement des enfants d'âge scolaire.

Les personnes consultées ont manifestement du mal à fixer une limite de temps; dans la plupart des réponses, l'on indique qu'il n'est pas possible de chiffrer avec précision dans quel laps de temps l'on devrait pouvoir mettre en oeuvre une mesure de renvoi car l'intégration des intéressés joue un rôle crucial sur ce point. Là où des indica-

tions sont données, il est fait état de six mois à quatre ans.

- Faut-il obliger les cantons à exécuter les décisions négatives prises par les autorités fédérales? Ou les cantons doivent-ils avoir un pouvoir d'appréciation en matière d'exécution? Quelles seraient les limites de ce pouvoir d'appréciation? Les autorités cantonales chargées de l'exécution devraient-elles pouvoir réexaminer les décisions prises par les autorités fédérales?

Les quelques personnes qui ont souhaité répondre se prononcent comme suit: la majorité n'estime pas souhaitable que les cantons disposent d'un pouvoir exécutoire en la matière ou qu'ils puissent réexaminer une décision prise par les autorités fédérales. Quant à savoir s'il faut imposer une obligation plus sévère aux cantons ou non en matière de renvoi, les avis sont également partagés. Sont en faveur de la mesure: AI, GL, GR, NW, VS; PRD, UDC; FST, usam, UVACIM, Vorort; ASF; y sont opposées: BE, BS, FR, GE, JU, TG; PSS; ai, CARITAS, CVDDA, OSAR. Seuls ZH et l'usam sont en faveur de transmettre intégralement aux autorités fédérales le pouvoir d'exécuter les renvois.

De nombreuses propositions d'amendement ou d'amélioration de la procédure d'accueil portent sur toutes les phases et tous les aspects de la procédure d'asile; chacune de ces propositions est citée ci-dessous:

- restriction de la procédure d'asile aux personnes issues de cultures d'Europe occidentale (AN)
- élaboration de rapports par le DFAE sur la base desquels l'on déterminera de quels pays des requérants d'asile pourraient provenir

(PLS)

- abrogation du droit de résidence personnel; emploi plus fréquent des "demandes d'asile consulaires" avec examen préalable et autorisation ou refus de l'entrée en Suisse (USSA)

- concentration de l'établissement des faits avant la première instance. Concours des représentants d'oeuvres d'entraide qui ne devraient plus être de simples observateurs. Confier aux représentants des oeuvres d'entraide certains instruments de droit procédural, éventuellement octroi d'un droit de recours dans les questions de procédure. Le représentant d'une oeuvre d'entraide ne serait pas partie, il deviendrait un "auxiliaire de la procédure".

Etablissement du dossier par le requérant lui-même au moyen d'un questionnaire.

Phase d'objection préalable à la demande de première instance (ai, CARITAS, CVDDA)

- première audition d'admission; le DAR décide s'il s'agit d'un cas clairement négatif ou clairement positif. Si le cas est clair, traitement prioritaire à toutes les phases de la procédure (CARITAS)

- après l'audition, les demandes manifestement infondées doivent être directement renvoyées dans les centres d'enregistrement par les autorités fédérales (TI)

- suppression du tri dans les centres d'enregistrement car il crée des goulots d'étranglement (CVDDA)

- développement de deux types de procédure: l'un rapide et l'autre

lent. Tri après une audition sommaire au centre d'enregistrement.

Procédure rapide: audition par les autorités fédérales d'une durée de 2 heures au maximum. Décision. Durée: 4 semaines au maximum. Procédure lente : identique à la procédure actuelle, mais les réfugiés de la violence doivent en faire partie. Les représentants d'oeuvre d'entraide devraient être partie à la procédure; mise au point d'un service d'assistance juridique à l'intention des requérants (PSS)

- établissement des faits par une seule et même instance. Moins de décisions sur dossiers; procédure orale dans la plupart des cas. Participation de fonctionnaires du DAR aux auditions menées dans les centres d'enregistrement, dans les cantons, dans des centres fédéraux spéciaux. L'on peut ainsi prendre des décisions sur le champ (PRD)
- suppression de la "Procédure 88"; rétablissement de la situation de droit existant auparavant (CSA, SOSAVD)
- suppression des points-frontière désignés et des centres d'enregistrement (PES)
- abrogation des auditions menées dans les centres d'enregistrement. Au cas où on les maintiendrait, il faudrait faire participer les mandataires et les représentants des oeuvres d'entraide aux auditions menées aux postes-frontière désignés et dans les centres d'enregistrement (CSA)
- pas d'hébergement dans les centres fédéraux; promouvoir l'hébergement chez les particuliers (CSA; OeB)

- développement plus drastique du concept des postes-frontière désignés. Maintien de la procédure actuelle pour les requérants qui se présenteront à ces derniers; pour ceux entrés illégalement en Suisse, procédure séparée. Solution centralisée applicable aux personnes entrées illégalement en Suisse, à savoir audition, hébergement et, éventuellement, renvoi par les seules autorités fédérales. Tri dans les centres d'enregistrement: brève audition dans les 3 jours, puis décision non sujette à recours prise par le DAR dans les 7 jours. Le tri consiste à soumettre les requérants entrés illégalement sur le territoire à une procédure de renvoi par le DAR, c'est-à-dire que la décision ne porte plus sur l'octroi de l'asile, mais sur l'admission provisoire. Les personnes entrées illégalement en Suisse n'ont qu'exceptionnellement accès à la procédure d'asile normale. En cas de demandes manifestement infondées: transfert aux autorités cantonales qui font une procédure de renvoi (UCAPS)
- remplacement de la "Procédure 88" par une nouvelle forme de tri: quelqu'ait été la forme de l'entrée en Suisse, première audition décentralisée, conduite le plus rapidement possible par des fonctionnaires fédéraux. Durée maximale de l'audition: 2 heures. Les cas clairement positifs ou négatifs font l'objet d'une décision, les autres sont soumis à la procédure usuelle ou à une autre procédure où l'on se contente d'examiner s'il y a lieu d'admettre le non-refoulement (USS)
- auditions menées exclusivement par les autorités fédérales (JU; CARITAS)
- Le "souverain" doit pouvoir avoir son mot à dire dans les auditions;

pour ce faire, il est représenté par des institutions et leurs collaborateurs qui ont les mêmes droits que les représentants des oeuvres d'entraide (AN)

- l'audition de femmes doit être exclusivement le fait de fonctionnaires et d'interprètes de sexe féminin (MCP)

- possibilité générale de procédure à part pour les femmes (MCP)

- lors de l'audition, il faut indiquer par écrit au requérant les voies de recours dont il dispose (CSA)

- améliorer la qualité des motifs invoqués par le DAR et le SR dans leurs décisions (ai)

- il convient également de motiver les décisions positives (CSA)

- octroi d'un permis de travail dès le deuxième mois. Les contrats de travail doivent échoir le jour où la décision définitive est prise (KAB)

- étendre les possibilités d'emploi aux secteurs où il y a pénurie de main d'oeuvre (KAB)

- pendant la procédure, scolarisation obligatoire pour tous les requérants d'asile (KAB)

- suppression du monopole d'Etat en matière d'admission. L'Etat doit mieux être à l'écoute des citoyens engagés et tenir compte des expériences faites par ces derniers avec les requérants (OeB)

- l'Etat doit accepter ou tolérer l'asile accordé par les particuliers

- ou les églises (OeB)
- le requérant doit pouvoir faire valoir même en fin de procédure les tortures qu'il aurait subies (OeB)
- réserver la procédure de recours aux seules personnes entrées légalement en Suisse (AN)
- l'instance de recours se contente d'examiner si la décision prise était arbitraire (PRD)
- procédure de recours menée sous forme de débat oral contradictoire (ai, CARITAS)
- les passages de textes prérédigés, les circulaires et directives internes de l'administration qui ont une incidence sur le travail des oeuvres d'entraide devraient être rendus publics (CSA)
- création de commissions chargées d'examiner les cas de rigueur excessive dans tous les cantons et composées de représentants des autorités cantonales, des églises et des oeuvres d'entraide (KZHKAFF)
- revalorisation de l'EKF qui deviendrait un véritable organe de consultation des autorités fédérales (ai)

3.2.2.5. Exécution de décisions négatives entrées en force

Les questions suivantes ont été posées sur ce point aux milieux que l'on a consultés:

- **Considérez-vous comme pertinents les buts et les mesures proposés au chiffre 3.2.5 concernant le rapatriement des requérants d'asile dont**

la demande a été rejetée? Préconisez-vous d'autres mesures et lesquelles?

La Suisse doit-elle, en particulier d'entente avec d'autres pays d'asile et des organisations internationales, tel le HCR, multiplier ses contacts avec les pays d'origine des requérants afin de créer, tant pour les réfugiés que pour les personnes dont la demande a dû être rejetée, les conditions de sécurité nécessaires lors d'un retour au pays?

Les personnes consultées sont unanimement en faveur d'améliorer l'aide au retour si tant est que l'on ne rende pas, partant, un séjour en Suisse encore plus attrayant. Il faudrait faire preuve de prudence dans les contacts avec les pays d'origine des requérants d'asile (BE, FR, GE, SH; PSS; CVDDA; OeB, FEPS).

3.2.2.6. Organisation

Les questions suivantes ont été posées sur ce point:

- Considérez-vous comme judicieux les buts et les mesures proposés aux chiffres 3.2.7, concernant les questions d'organisation, 3.2.8 concernant l'information du public, et 3.2.9 concernant la recherche scientifique? Préconisez-vous d'autres mesures et lesquelles?

Estimez-vous qu'il serait judicieux de transformer les services du Délégué aux réfugiés en un office fédéral? Pensez-vous qu'il serait judicieux d'instituer un état-major chargé de la coordination au niveau de l'administration fédérale et des relations avec les cantons afin d'assurer la cohésion de la politique en matière de réfugiés et

de migrations?

Les mesures proposées dans les domaines de l'organisation, de l'information du public et de la recherche scientifique font l'unanimité parmi les milieux consultés. L'idée de donner une meilleure assise aux autorités chargées des questions d'asile en en faisant un office fédéral des réfugiés autonome est largement soutenue. Seuls FR et l'UDC s'opposent à ce projet. Néanmoins, plusieurs estiment superflu d'instituer un délégué aux réfugiés et à la politique d'asile chargé de tâches d'état-major et de coordination (GL, SG, TI; USS; IUED).

Dans le domaine de l'organisation, il est proposé en outre de:

- créer un centre de recherches universitaire interdisciplinaire qui se pencherait sur les problèmes liés aux réfugiés et aux migrations: droit international comparé, politique du développement, sociologie politique, anthropologie et psychologie sociale (IUED).

3.2.3. Politique migratoire

A titre d'introduction, l'on a posé les questions générales suivantes aux personnes que l'on a consultées:

- **Quel est votre avis sur le modèle proposé en matière de migrations? Estimez-vous que l'introduction d'une réglementation globale de l'immigration est nécessaire et judicieuse?**

Nombreux sont ceux qui n'entrent pas en matière sur ces questions.

Parmi ceux qui fournissent une réponse, la majorité estime que l'on ne saurait dissocier la politique menée en matière de réfugiés et de mi-

grations d'autres domaines politiques et qu'il est urgent d'avoir une vision d'ensemble des problèmes abordés (AG, AI, AR, BE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, TG, TI, UR; PRD, PSS, UDC; CTSAPH, ai, CARITAS, CVDDA, O-SAR, HCR; OeB, FEPS, LSFC; SBV; ASF). Ce sont en fait les candidats à l'immigration qui nous imposent de mêler la politique migratoire, d'une part, et la politique en matière d'étrangers, d'autre part (BL). La minorité qui voudrait que l'on dissocie la politique des réfugiés et de l'asile d'autres domaines politiques souligne notamment l'importance de disposer de politiques indépendantes en matière d'économie, d'affaires sociales et d'étrangers (FR, GE, JU, NE, VS).

L'on a ensuite demandé l'avis des personnes interrogées sur le modèle migratoire proposé en leur posant les questions suivantes:

- **Quel est votre avis sur le modèle proposé en matière de migrations? Estimez-vous que l'introduction d'une réglementation globale de l'immigration est nécessaire et judicieuse?**
- **Estimez-vous nécessaire de réunir un consensus politique à propos d'un solde migratoire et, si oui, à quel niveau (Conseil fédéral, Conseil fédéral/Gouvernements cantonaux, Parlement)?**
- **Considérez-vous comme judicieuse la proposition d'octroyer aux requérants d'asile, qui sont disposés à retirer leur demande, une autorisation de séjour de courte durée pour prise d'emploi, ne donnant pas droit à regroupement familial? (Notamment en faveur des immigrés turcs dont la demande d'asile n'a été présentée que dans le seul but d'obtenir un emploi).**

Le modèle migratoire tel qu'il est proposé est rejeté par la grande majorité. La plupart des personnes interrogées ne fournissent pratiquement pas de motifs pour expliquer leur refus. Par contre, elles font part de leurs craintes. Quoiqu'elles admettent que l'on ne saurait parvenir à stabiliser la population étrangère en ayant recours aux moyens actuels, elles ne suggèrent pas d'autres options. Toutefois, beaucoup d'entre elles sont en faveur de mieux harmoniser l'ensemble des domaines qui touchent à l'immigration et à l'entrée de personnes sur notre territoire.

La plupart des milieux consultés reprochent au modèle migratoire de comporter trop d'inconnues et de soulever trop de problèmes. Les organisations humanitaires craignent un contingentement des réfugiés, les organisations à but économique que l'on réduise les contingents de travailleurs qualifiés au profit de requérants d'asile en fait à la recherche d'un emploi. Pour l'essentiel, l'on peut résumer en quelques mots les critiques formulées à l'encontre du rapport: la politique de l'asile et celle des étrangers sont deux domaines fondamentalement différents que l'on ne peut grouper. Le modèle migratoire réduirait à néant la politique actuelle de la Suisse en matière d'étrangers, qualifiée d'efficace (OW, SO; UCAPS). Il augmenterait l'attrait qu'exerce la Suisse sur les immigrants (le plus souvent illégaux, notons bien) et ferait que l'immigration légale connue jusqu'alors serait remplacée par l'immigration illégale. De plus, le flux de requérants que nous connaissons est difficilement quantifiable. Le modèle migratoire aurait pour conséquence qu'un nombre accru de gens provenant de cultures différentes de la nôtre viendraient en Suisse, ce qui rendrait l'intégration plus ardue. Il pourrait en résulter un accroissement des ten-

dances xénophobes dans la population.

La majorité des personnes consultées estiment difficile de parvenir à un consensus politique à propos du solde migratoire. Quelques-unes ont donné leur avis pour ce qui du niveau politique auquel la décision devrait être prise au sujet de ce solde migratoire. Ces avis sont partagés entre le Conseil fédéral (AI, AR, SG), le Conseil fédéral et les Gouvernements des cantons (GL; ASF) et les cantons (TG).

La majorité rejette la proposition tendant à accorder une autorisation de courte durée aux requérants d'asile qui retirent leur demande. Elle craint que la Suisse gagne en attractivité en tant que pays d'immigration (AG, AI, AR, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, VD, VS; PDC, PRD, PES, LdU, PSS, UDC; CDIP, CFE, ACPCE; CVDDA; FRSP, SBV, USS, SIT; ASF, CISE).

4. Défauts incriminés du rapport du groupe de réflexion

Quant au fond, l'on a fait les reproches suivants:

- l'analyse historique mériterait d'être complétée (PDC, PES, AN)
- l'on a omis le fait qu'il n'y avait pas de consensus en Suisse à propos de la politique en matière d'asile (CRT)
- les chapitres introductifs ne sont pas toujours clairs au niveau des notions; notamment, le rapport du groupe de réflexion n'indique pas assez clairement qui peut exciper en Suisse du besoin d'être protégé et a le droit de le faire (PDC)

- il n'y avait pas de commentaires au sujet de la politique suisse à l'égard des étrangers (PDC)
- l'on n'a pas tenu compte des questions relatives au marché du travail (PDC)
- il y a en Suisse de 100 à 150'000 "travailleurs au noir" et clandestins, soit environ cinq fois plus que de requérants d'asile. Ce problème ne trouble guère le public et n'est pas non plus abordé par le rapport de réflexion (BS, FR, GE, JU, TI, VS; PSS; CES; CRT)
- les domaines de l'assistance, de l'hébergement, de l'encadrement, des assurances sociales et de la politique d'intégration ont été trop peu traités, si tant est qu'il l'aient été, et ce bien qu'ils posent un problème toujours plus grand aux cantons et aux communes vu le nombre sans cesse croissant de requérants d'asile (BE, LU, OW, SZ, UR, VD, ZG; PDC; CSIAP; CTSAPH, OSAR; ECCS, CES; csc; CISE)
- les aspects spécifiques aux femmes ont été généralement délaissés (MCP; LSFC)
- l'éthique, la théologie et l'esprit humanitaire ont été négligés; en revanche, le rapport du groupe de réflexion accorde une place beaucoup trop grande à la démographie (OeB)
- l'on a mal jugé: ce ne sont pas les causes globales et exogènes qui sont à la source du problème de l'asile en Suisse, mais bien la politique déficiente de la Confédération et les carences du droit d'asile suisse (FST, usam)

- l'on regrette l'absence d'un projet de politique du développement qui trouve ses origines en Suisse (EVP; LSFC)
- l'on a trop peu tenu compte de la coresponsabilité des pays industrialisés pour la misère du Tiers monde, de l'exploitation de ce dernier par les cartels et les multinationales et de l'ordre économique actuel en tant que causes de migration (PES, PSS; CARITAS, LSDH, OSAR, SOSAVD; CES, LSFC; CRT, USS, SIT; IUED)
- le rapport aurait dû se faire l'écho de l'endettement du Tiers monde et du problème de la fuite des capitaux (PES, PSS; SOSAVD; CRT; EvB)
- l'on a omis de dire que la diminution de l'écart entre pays riches et pays pauvres n'était pas seulement du ressort des pays industrialisés, mais qu'elle était aussi fonction des efforts du Tiers monde (Vorort)
- l'on a trop peu fait ressortir la relation entre la pauvreté et la répression gouvernementale à l'origine des mouvements de fuite (PSS; CVDDA, LSDH; FEPS)
- l'on a oublié de mentionner les violations des droits de l'homme et les conflits armés parmi les motifs de fuite (ACAT, ai, CDAFR, OSAR, CRS; OeB, CES, FEPS; CRT; IUED)
- l'appréciation n'est pas la bonne: il aurait fallu mettre l'accent sur une politique solidaire en matière d'économie extérieure et de droits de l'homme afin d'améliorer la qualité de la vie dans les pays d'origine des requérants (CSA)

- l'on a traité avec trop peu de précision la question des ventes d'armes de la Suisse à des Etats qui ne respectent pas les droits de l'homme. Il aurait fallu indiquer plus clairement que dans ce cas, il faut faire preuve de retenue, voire s'abstenir de livrer du matériel de guerre (PES, PSS; ai; KZHKA, CES, LSFC; csc, CRT; EvB, IUED)
- il n'y a pas eu de déclarations sur la situation des requérants dans les pays d'origine; ainsi, par exemple, le rapport du groupe de réflexion ne mentionne pas la Turquie en raison des violations fréquentes des droits de l'homme qui s'y produisent, mais en raison d'une forte croissance démographique (FEPS)
- les incidences du "Marché libre européen de 1992" sur la politique suisse en matière d'asile et d'étrangers ne sont pas discutées dans le rapport du groupe de réflexion (GE, JU, SG; PDC; FEPS)
- le rôle des postes-frontière désignés n'est pas défini et l'on n'a ni modifié les tâches qu'ils avaient jusqu'alors, ni défini de nouvelles (PDC)
- le rapport ne comporte pas de déclarations sur le tri éventuel des requérants en deux catégories: ceux qui seraient admis à la procédure d'asile et ceux qui seraient immédiatement renvoyés (usam)

Quelques prises de position mènent à conclure que l'on a déploré l'absence de propositions concrètes qui permettraient de réaliser les buts et les mesures développés dans le rapport du groupe de réflexion. Nombre d'entre elles sont donc consacrées à l'aménagement de la nouvelle procédure d'asile ou soulignent des idées qui étaient déjà à

l'état embryonnaire dans le rapport du groupe de réflexion (cf. p. 32 ss.).

5. Observations finales

La consultation menée au sujet du rapport du groupe de réflexion interdépartemental a déclenché un large débat sur les questions fondamentales que pose les réfugiés et l'asile. Nombre de groupes de travail ad hoc se sont penchés sur le fond de ces questions et ont émis des avis différenciés. L'on peut d'ores et déjà distinguer un large consensus quant à l'analyse, d'une part, et aux buts et mesures possibles d'une politique internationale en matière de réfugiés, d'autre part. Pour ce qui est de la politique d'asile, les avis sont partagés sur les questions centrales. La majorité des personnes consultées a rejeté le modèle migratoire présenté dans le cadre d'une esquisse de politique en la matière.

Au cours de la prochaine phase de nos travaux, il conviendra de faire l'analyse des résultats ainsi que d'établir et de formuler la politique que suivra le Conseil fédéral dans les années nonante en matière d'asile et de réfugiés.

3003 Berne, le 10 novembre 1989



142.9

EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA
 DEPARTAMENT FEDERAL DA L'ECONOMIA PUBLICA

3003 Bern, den 18. Dezember 1989

Für die BR.-Sitzung
 vom 20. DEZ. 1989

An den B u n d e s r a t

**Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht
 für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre**

M i t b e r i c h t

zum Antrag des EJPD vom 13. Dezember 1989.

Wir sind mit dem Antrag des EJPD nicht einverstanden und beantragen folgende Aenderungen:

1. In Ziffer 3 des Antrages und in Ziffer 3 des Beschlussentwurfes ist das Wort "Aussprachepapier" durch das Wort "Antrag" zu ersetzen. Wir erachten es als wichtig, dass alle interessierten Aemter zu diesem wichtigen Thema Stellung nehmen können.
2. Der Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsberichtes ist zu ergänzen durch die von anderen Bundesstellen eingereichten Stellungnahmen. Diese sind eine notwendige Ergänzung zu den übrigen Eingaben.

EIDGENÖSSISCHES
 VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT



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

3003 Bern, 20. Dez. 1989

An den Bundesrat

Antrag des EJPD vom 13. Dezember 1989 betreffend Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre

Stellungnahme

zum Mitbericht des EVD vom 18. Dezember 1989

1. Wir sind mit den im Mitbericht des EVD beantragten Aenderungen aus den unten angeführten Gründen nicht einverstanden.
2. Begründung:

Zu Ziffer 1:

Der Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre fasst die Stellungnahmen aller ausserhalb der Bundesverwaltung befragten Stellen und Organisationen zusammen. Die Berichte einzelner Bundesämter werden in Kurzform und in vollständiger Fassung dem bundesrätlichen Ausschuss für ihre Beratung übergeben werden.

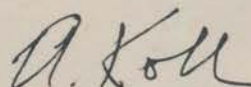
Gestützt auf die Aussprache im asylpolitischen Ausschuss des Bundesrates ist entweder ein Aussprachepapier zu formulieren oder ein Bericht mit Antrag auszuarbeiten. Das Aussprachepapier ist als Zwischenphase zu betrachten und hätte den Vorteil, dass zunächst der Konsens im Bundesrat erforscht werden könnte.

Zu Ziffer 2:

Der Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens ist nicht zu ergänzen durch die Berichte der Bundesstellen; deren Aufnahme in den Bericht wäre unüblich. Sie stehen aber dem bundesrätlichen Ausschuss bzw. dem Bundesrat im Original zur Verfügung.

3. Schlussfolgerung:

Wir halten an unserem Antrag vom 13. Dezember 1989 fest oder beantragen Ihnen allenfalls, den Entscheid "Aussprachepapier oder Bericht und Antrag auszusetzen", bis der bundesrätliche Ausschuss getagt und sich für das eine oder andere Vorgehen entschieden hat.



EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT