



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

1er mai 1984

Decisione

706

Modification de l'ordonnance sur l'asile et mise en vigueur de la loi révisée sur l'asile du 16 décembre 1983

Vu la proposition du DFJP du 17 avril 1984

Vu les résultats de la procédure de co-rapport il est

décidé:

1. La modification de l'ordonnance sur l'asile du 12 novembre 1980 est approuvée avec la modification suivante:

Article 7a, lettre d:

"lorsqu'il est manifeste que l'Etat d'origine ou l'Etat dans lequel le requérant résidait en dernier lieu respecte effectivement les droits fondamentaux essentiels de la personne humaine, tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme."

2. La modification de la loi sur l'asile du 16 décembre 1983 et la modification de l'ordonnance sur l'asile seront mises en vigueur le 1er juin 1984.

Publication:

Recueil officiel

Pour extrait conforme,
 le secrétaire

| Protokollauszug an: | | | | |
|---|------|-----------|------|-------|
| <input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage | | | | |
| z.V. | z.K. | Dep. | Anz. | Akten |
| | X | EDA | 6 | - |
| | | EDI | | |
| X | | EJPD | 10 | - |
| | | EMD | | |
| | X | EFD | 7 | - |
| | | EVD | | |
| | | EVED | | |
| X | | BK | 4 | - |
| | X | EFK | 2 | - |
| | X | Fin. Del. | 2 | - |



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

3003 Bern, 17. April 1984

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Aenderung der Asylverordnung und Inkraftsetzung der Aenderung
des Asylgesetzes vom 16. Dezember 1983

1. Ausgangslage

Nachdem die Revision des Asylgesetzes von den Eidg. Räten verabschiedet wurde, müssen die entsprechenden Konkretisierungen in der Asylverordnung festgelegt werden. Einmal sind die Fälle der offensichtlich unbegründeten Asylgesuche in der Verordnung abschliessend aufzuzählen (Art. 16 Abs. 5 und 6 Asylgesetz). Zudem muss der Vollzug von Wegweisung und Internierung bei Asylverweigerung neu geregelt werden, da die Wegweisung nicht mehr vom Bundesamt für Ausländerfragen (BFA), sondern vom Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) mit dem negativen Asylentscheid verfügt wird (Art. 21 a Asylgesetz).

Gleichzeitig mit diesen Anpassungen beantragen wir Ihnen, eine Bestimmung in die Asylverordnung aufzunehmen, die das BAP ermächtigt, zur Identifikation von Asylbewerbern ohne ausreichende Ausweispapiere geeignete Massnahmen zu treffen. Eine diesbezügliche Grundlage fehlt im geltenden Recht.

2. Art. 6 a Identität des Gesuchstellers (Art. 15) (neu)

Immer öfter legen Asylbewerber bei der Einreichung eines Asylgesuchs keine oder nur ungenügende Ausweispapiere vor. Ungenügend sind Dokumente, die nicht einem Reisepass entsprechen und deshalb leichter erworben oder gefälscht werden können. Die Identität des Gesuchstellers ist aufgrund solcher Papiere nicht sichergestellt. In der Praxis haben wir festgestellt, dass die Schwierigkeiten in der Individualisierung eines Asylbewerbers ohne oder mit ungenügenden Ausweispapieren missbräuchlich ausgenutzt wird, indem in verschiedenen Kantonen gleichzeitig ein Asylgesuch unter verschiedenem Namen eingereicht oder die Identität nach Abschluss des Asylverfahrens gewechselt wird, um ein neues Gesuch einzureichen. Um solche Missbräuche zu verhindern und zu einer gesicherten Personalienfeststellung zu kommen, ist in vielen Fällen eine erkennungsdienstliche Behandlung des Asylbewerbers unumgänglich.

Wir weisen ausserdem darauf hin, dass der Gesuchsteller gemäss Art. 13 VwVG zur Mitwirkung an der Feststellung des Sachverhaltes verpflichtet ist. Dazu gehört auch seine wahre Identität. Will er das ihm Mögliche und Zumutbare nicht vorkehren, ist das Bundesamt strictu sensu nicht verpflichtet, auf sein Asylgesuch einzutreten (Art. 13 Abs. 2 VwVG). Da ein Asylbewerber jedoch nicht dazu angehalten werden kann, sich mit den heimatlichen Behörden in Verbindung zu setzen, um Ausweispapiere zu seiner Person zu beschaffen, hat er praktisch nur die Möglichkeit, seine Fingerabdrücke als Ausweis zu geben.

Nach der Bundesgerichtspraxis ist das Photographieren und Erheben der Fingerabdrücke einer Person ein Eingriff in die persönliche Freiheit und eine Verletzung des durch die Bundesverfassung geschützten Persönlichkeitsrechts (BGE 107 Ia 145 E.5). Solche Eingriffe in ein Grundrecht sind nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig:

- bei Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage
- unter Beachtung der Verhältnismässigkeit
- bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses
- unter Beachtung der Wesensgehaltsgarantie.

Im geltenden Bundesrecht bestehen keine Rechtsgrundlagen zur Vornahme erkennungsdienstlicher Massnahmen, die für Asylbewerber angewendet werden könnten. Die einzige momentan vorhandene Regelung im Bundesrecht, welche die Kantone dazu anhält, Asylbewerber erkennungsdienstlich zu behandeln, ist die Weisung 1 des EJPD zum Asylgesetz vom 10. Dezember 1980. Diese Weisung ist eine blosser Verwaltungsverordnung, eine interne Dienstanweisung unter Verwaltungsbehörden verschiedener Stufen, und kein materielles Gesetz. Sie ist keine genügende rechtliche Grundlage für einen Eingriff in die persönliche Freiheit. Diese fehlende Grundlage soll nun mit Art. 6 a Asylverordnung geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang stellt sich jedoch die Frage, ob eine Rechtsgrundlage auf Verordnungsstufe genügt oder eine Bestimmung ins formelle Gesetz aufgenommen werden müsste. Wir sind der Auffassung, dass das Erheben von Fingerabdrücken im Asylverfahren kein schwerer Eingriff in die persönliche Freiheit ist und eine Verordnungsbestimmung als Rechtsgrundlage ausreicht. Es ist nämlich zu berücksichtigen, dass nur diejenigen Asylbewerber erkennungsdienstlich behandelt würden, die keine oder nur ungenügende Ausweisschriften über ihre Person vorlegen können. Der Zweck dieser Massnahmen liegt also primär in einer Individualisierung des Gesuchstellers. Die erkennungsdienstliche Behandlung soll auch erst als ultima ratio eingesetzt werden. Wenn immer möglich sind andere Vorkehren zur Identifizierung des Asylbewerbers vorzuziehen, z.B. Fristansetzung zum Beibringen von Papieren. Weitergehende Massnahmen müssten sich auf die kantonalen Strafprozessordnungen abstützen können. Wir machen nochmals darauf aufmerksam,

dass Wahrheits- und Mitwirkungspflichten des Ausländers im Asylverfahren von eminenter Bedeutung sind. Der Verdacht, der Gesuchsteller wolle seine Identität aus bestimmten Gründen verheimlichen, kann durch die Daktyloskopierung vermindert und seine Glaubwürdigkeit gefestigt werden.

Es bleibt zu prüfen, ob erkenntnisdienstliche Massnahmen im öffentlichen Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sind. Da in letzter Zeit durch Identitätsvertuschung vermehrt missbräuchliche Asylgesuche eingereicht wurden, ist das Interesse des Staates klar zu bejahen. Zudem können durch diese Vorkehren Kriminelle, die untertauchen und sich unter den unverdienten Schutz des Asyls stellen wollen, erfasst werden. Die Notwendigkeit erkenntnisdienstlicher Massnahmen liegt also auf der Hand. Auch die Geeignetheit solcher Massnahmen ist gegeben, sind sie doch seitens des Gesuchstellers wie auch seitens des Staates vielfach die einzige Möglichkeit zur eventuellen Individualisierung des Ausländers.

Mit dem vorliegenden Antrag sind die Grundsätze des Datenschutzes gewahrt: Die erhobenen Daten werden vom Erkennungsdienst der Bundesanwaltschaft ohne zugehörige Personalien gespeichert und bleiben im Besitz des BAP. Der Verfahrensablauf wird folgendermassen geregelt: Nach der erkenntnisdienstlichen Behandlung im Kanton werden die Fingerabdruckbogen von Asylbewerbern dem BAP übermittelt und von diesem zum Vergleich und zur Speicherung ohne Personenkennzeichnung an den Erkennungsdienst der Bundesanwaltschaft weitergeleitet. Im Gegensatz zu den kriminalpolizeilichen Daten sollen diese Daten also ohne Personalien auf den Fingerabdruckbogen im Namenindex des Systems AFIS erfasst werden. Sie erhalten eine gesonderte Verarbeitungsnummer, die sie für die Mitarbeiter des Erkennungsdienstes als Daten des Bundesamtes kennzeichnen. Die Fingerabdruckbogen gehen nach der Verarbeitung zurück an das BAP, wo sie nach Verarbeitungsnummern abgelegt werden.

Aufgrund der unterschiedlichen Zweckbestimmung ist der Vergleich erkennungsdienstlicher Daten von Asylbewerbern mit Angaben strafrechtlicher Natur nur beschränkt zulässig. Lediglich im Rahmen des Prüfungsverfahrens darf zur Beurteilung der Asylwürdigkeit ein Vergleich erfolgen, der nach dem Asylentscheid nicht mehr ohne weiteres zulässig ist. Die erhobenen Daten dürfen von den zuständigen Behörden nur zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen des Asylrechts verwendet werden. Ob einem Auskunftsbegehren der Strafverfolgungsbehörden stattgegeben wird, entscheidet allein das BAP. Die Information wird dann erteilt; wenn begründeter Verdacht besteht, dass der Gesuchsteller ein Verbrechen begangen hat.

Ueber die Löschung der erkennungsdienstlichen Daten von Asylanten kann ebenfalls allein das BAP verfügen. Sie erfolgt bei positivem Ausgang des Verfahrens, wenn der Gesuchsteller seine Identität in genügender Weise nachweisen kann sowie spätestens 5 Jahre nach Ablehnung oder Rückzug des Asylgesuchs.

Das Verfahren in den Kantonen wird in ausführlichen Weisungen geregelt werden.

3. Art. 7 Abklärung des Sachverhalts (Art. 16 Abs. 1, Art 18)

Dieser Artikel war schon bisher Bestandteil der Asylverordnung. Mit der Revision wird aus systematischen Uebersetzungen lediglich die Ueberschrift geändert.

4. Art. 7 a Offensichtlich unbegründete Asylgesuche (Art. 16 Abs. 5 (neu))

Der neue Art. 16 Abs. 5 Asylgesetz ermächtigt das BAP, offensichtlich unbegründete Asylgesuche ohne vorhergehende mündliche Befragung abzulehnen. Dazu verlangt Art. 16

Abs. 6 Asylgesetz, der auf parlamentarischen Antrag ins Gesetz aufgenommen wurde, dass die Kategorien der offensichtlich unbegründeten Asylgesuche in der Verordnung abschliessend festgelegt werden.

In der Botschaft zur Aenderung des Asylgesetzes vom 6. Juli 1983 sind offensichtlich unbegründete Asylgesuche umschrieben als Begehren, die aufgrund objektiv feststellbarer Gegebenheiten abgelehnt werden können. In diesen Fällen ist die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft nicht eigentlicher Gegenstand des Verfahrens, weshalb der Verzicht auf eine mündliche Befragung gerechtfertigt ist. Es geht nun darum, die Kategorien der offensichtlich unbegründeten Asylgesuche festzulegen. Wir sehen vor, fünf Kategorien, die dem Parlament bereits vorgestellt wurden, zu unterscheiden:

4.1 Die erste Kategorie betrifft Ausländer, die bereits in einem Drittstaat dauernden oder vorübergehenden Schutz gefunden haben und auch dorthin zurückkehren können. Gedacht wird an Ausländer, denen bereits Asyl oder eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsberechtigung in einem Drittstaat gewährt wurde. Die dreimonatige Aufenthaltsbewilligung für Geschäftsreisende oder Touristen genügt hingegen nicht (Art. 7 a lit. a AsylVO).

4.2 Die zweite Kategorie umfasst Ausländer, die in einem Drittstaat ein Asylgesuch hängig haben und dort vorläufig in Sicherheit sind. Dieser Vorschlag entspricht aktuellen Bestrebungen des Europarates, eine einheitliche Lösung in Europa zur Frage des Erstasyls zu finden. Dadurch soll vermieden werden, dass ein Ausländer einerseits gleichzeitig in verschiedenen Staaten ein Asylverfahren einleiten, andererseits aber auch nicht von einem Staat in den andern abgeschoben werden kann. So gilt der Grundsatz, dass ein Asylverfahren dort eingeleitet und abgeschlossen werden soll, wo der Aus-

länder bereits Kontakte geknüpft hat und sich in Sicherheit aufhalten kann (Art. 7 a lit. b AsylVO).

4.3 Ebenso sollen Ausländer in jenen Ländern um Asyl nachsuchen, in denen nahe Angehörige oder andere Personen leben, zu welchen sie nachgewiesenermassen enge Beziehungen haben, wiederum nur unter der Voraussetzung, dass sie tatsächlich in dieses Land ausreisen können. Das Bestreben der europäischen Staaten nach Vereinheitlichung rechtfertigt es, in allen diesen Fällen ein beschleunigtes Verfahren durchzuführen, da ein anderer Staat die Verantwortung für die eingehende Prüfung der Flüchtlingseigenschaft übernimmt (Art. 7 a lit. c AsylVO).

4.4 Mit der vierten Kategorie werden Ausländer erfasst, deren Heimat- oder Herkunftsstaat die Grundsätze und Grundfreiheiten im Sinne der EMRK effektiv respektiert. Massgebend für die Beurteilung der Staaten ist nicht die formelle Anerkennung, sondern die effektive Respektierung der allgemeinen Grundsätze der Menschenrechte. Diese Voraussetzungen erfüllen neben den westeuropäischen Signatarstaaten der EMRK, auch Staaten wie USA, Kanada oder Australien. Andererseits steht mit der Ratifizierung der EMRK nicht zum vornherein fest, dass unsere Bedingungen erfüllt sind, wie im heutigen Zeitpunkt z.B. im Fall der Türkei. Wird eine rechtsstaatlich einwandfreie Handhabung der Menschenrechte vermutet, ist auch eine staatliche Verfolgung im Sinne des Asylgesetzes ausgeschlossen. Der Gesuchsteller hat jedoch die Möglichkeit, diese Vermutung in seinem Einzelfall umzustossen (Art. 7 a lit. d AsylVO).

4.5 Ausländer, deren Anwesenheit in der Schweiz bereits durch richterliche Verfügung, wie Landesverweisung oder Auslieferung, untersagt wurde, werden zur fünften Kategorie gezählt. In diesen Fällen soll die richter-

liche Verfügung geschützt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass der Richter die Frage der Gefährdung des Gesuchstellers in seinem Heimat- oder Herkunftsstaat nach den Grundsätzen der Nichtrückweisung eingehend geprüft hat (Art. 3 EMRK, Art. 45 Asylgesetz). In einem Grossteil dieser Fälle kommt eine Asylgewährung aufgrund der Asylunwürdigkeit ohnehin nicht in Frage. Bei Unklarheiten steht es der zuständigen Behörde jedoch jederzeit frei, ein Verfahren mit mündlicher Befragung durchzuführen (Art. 7 a lit. e AsylVO).

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass negative Asylentscheide offensichtlich unbegründeter Gesuche ebenfalls rekursfähig sind. Neben der umstrittenen Flüchtlingseigenschaft kann in diesen Beschwerden auch die Unterlassung der mündlichen Befragung gerügt werden, und der Beschwerdedienst kann nötigenfalls eine Befragung anordnen.

5. Art. 7 b Uebernahme der Ausreisekosten durch den Bund (Art. 20) (neu)

Nach dem "Bundesbeschluss betreffend die Uebernahme der Kosten der Ausschaffung mittelloser Ausländer durch den Bund" vom 15. Juni 1909 übernimmt der Bund die Ausreisekosten von mittellosen Ausländern nur bis zur Landesgrenze. Lediglich bei anerkannten Flüchtlingen, die sich zur Rückreise in ihren Heimatstaat entschieden haben, kann der Bund die Kosten der Ausreise ganz oder teilweise übernehmen (vgl. Art. 33 Abs. 2 Asylgesetz).

Wird nun ein Ausländer während des Asylverfahrens gemäss Art. 19 Asylgesetz oder nach abgeschlossenem Asylverfahren gemäss Art. 21 a Asylgesetz vom BAP weggewiesen, müssen die Ausschaffungskosten in entferntere Länder von den Kan-

tonen getragen werden. Die Kantone sind vielfach jedoch nicht bereit, so hohe Vollzugskosten zu tragen. Da der Vollzug der Wegweisung in die Polizeigewalt der Kantone fällt, kann die Ausschaffung in ein bestimmtes Land auch nicht vom Bund erzwungen werden. Es wäre jedoch zweckmässig, wenn die Ausreisekosten vom Bund übernommen würden, weil das Bundesamt seine Verfügungen oft in bezug auf ein bestimmtes Land erlässt, sei es, dass der Asylbewerber in einem Drittstaat in Sicherheit war und ihm zugemutet werden kann, den Asylentscheid dort abzuwarten, oder sei es, dass dem Ausländer nach abgeschlossenem Asylverfahren zugemutet werden kann, in den Herkunftsstaat zurückzukehren.

In den letzten Jahren hat sich dieses Problem noch verschärft, da vermehrt Gesuchsteller aus entfernteren Ländern in die Schweiz kamen. Der Bundesbeschluss von 1909, nach dem der Bund die Ausschaffungskosten lediglich bis an die Landesgrenze vergütet, wird dieser Situation nicht mehr gerecht. In extensiver Auslegung der Fürsorgeregelung nach Art. 20 Asylgesetz haben wir deshalb die Praxis eingeführt, dass Ausreisekosten über die Landesgrenze hinaus ganz oder teilweise vom Bund übernommen werden. Um diese Praxis auch rechtlich zu verankern, schlagen wir vor, den Bund durch eine Bestimmung in der Asylverordnung zu berechtigen, die Ausreisekosten mittelloser Ausländer, die in der Schweiz ein Asylverfahren hängig oder auf irgend eine Weise (Rückzug, Ablehnung) abgeschlossen haben, zu übernehmen.

Wir sind uns bewusst, dass diese Regelung dem Bundesbeschluss vom 15. Juni 1909 widerspricht. Nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Justiz sehen wir vor, eine Bestimmung in die Asylverordnung aufzunehmen, bei nächster Gelegenheit jedoch den Bundesbeschluss von 1909 aufzuheben und die Uebernahme der Ausreisekosten von mittellosen Ausländern den neuen Bedürfnissen entsprechend zu regeln.

Auf Grundlage der bisherigen Praxis hat der Bund 1983 die Ausreisekosten in 107 Fällen zu insgesamt 230'000 Franken übernommen; im Einzelfall wurden also ca. 2'150 Franken aufgewendet. Für 1984 rechnen wir mit einer höheren Zahl von Ausschaffungen, da voraussichtlich wesentlich mehr Asylgesuche erledigt werden können. Die dadurch bedingte finanzielle Mehrbelastung kann nicht genau beziffert werden. Es ist jedoch anzunehmen, dass der für 1984 zur Verfügung stehende Kredit ausreichen wird.

6. Art. 7 c Wegweisung und Internierung bei Asylverweigerung (Art. 21 a) (neu)

Durch die Aufnahme von Art. 21 a ins Asylgesetz können das Asyl- und das fremdenpolizeiliche Verfahren parallel abgewickelt und damit bedeutend beschleunigt werden. Zuständig für die Anordnung der fremdenpolizeilichen Massnahmen nach einer Asylverweigerung ist nicht mehr das BFA, sondern das BAP, sofern der Kanton dem Ausländer keine ordentliche fremdenpolizeiliche Anwesenheitsbewilligung erteilt. Dem BAP stehen in diesen Fällen zwei verschiedene Verfügungsmöglichkeiten offen: die Wegweisung oder die Internierung des Ausländers.

Diese neue Zuständigkeit des BAP kann ohne Revision des ANAG eingeführt werden, da Art. 15 ANAG offen lässt, welche Behörde die Wegweisung eines Ausländers verfügt. Ebenso gehört die Anordnung der Internierung schon nach geltendem Recht in die Kompetenz des BAP. Um gegenüber der bisherigen Praxis dennoch Klarheit zu schaffen, schlagen wir vor, den neuen Verfahrensablauf in der Asylverordnung und ausführlichen Weisungen an die Kantone zu konkretisieren. Es wird zudem notwendig sein, die Internierungsverordnung den heutigen Gegebenheiten anzupassen, indem der Vollzug der Internierung zum Teil an die Kantone delegiert wird. Eine entsprechende Vorlage ist in Vorbereitung und

wird dem Bundesrat noch im Verlauf dieses Jahres unterbreitet werden.

Nach der Revision des Asylgesetzes wird also das BAP grundsätzlich gleichzeitig mit dem negativen Asylentscheid die Wegweisung des Ausländers aus der Schweiz verfügen. Vorgängig muss aber immer die Stellungnahme des Kantons eingeholt werden. Ist dieser bereit, dem Ausländer eine ordentliche fremdenpolizeiliche Anwesenheitsbewilligung zu erteilen, geht diese Lösung vor. Die Internierung wird in denjenigen Fällen angeordnet, in denen eine Wegweisung weder durchführbar noch zumutbar ist. Die Beurteilung der Zumutbarkeit und Durchführbarkeit richtet sich nach den Kriterien von Art. 3 Abs. 1 lit. a und b Internierungsverordnung. Gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. c Internierungsverordnung soll die Internierung in der Regel durch freie Unterbringung vollzogen werden. Da sich das BAP bereits im Asylverfahren eingehend mit dem Einzelfall befasst hat, kann es aufgrund seiner Kenntnisse der konkreten Gegebenheiten über die Durchführbarkeit und Zumutbarkeit der Wegweisung sowie der Rückschaffung des Ausländers in den Heimatstaat entscheiden.

Das rechtliche Gehör zu den fremdenpolizeilichen Anordnungen ist dem Ausländer garantiert. Anlässlich der mündlichen Befragung im Asylverfahren soll er sich zu einer allfälligen Internierung äussern können. Zudem werden die Kantone angewiesen, den Gesuchsteller zu den Konsequenzen einer Wegweisung zu befragen. Die Weisungen des EJPD vom 10. Dezember 1980 mit dem Frageschema für die Befragung von Asylbewerbern soll in diesem Sinn ergänzt werden.

7. Ergebnis des kleinen Mitberichtsverfahrens

Die zur Stellungnahme eingeladenen Bundesämter haben den Anpassungen und Ergänzungen der Asylverordnung mehrheit-

lich zugestimmt. Aenderungsvorschläge wurden soweit möglich in den vorliegenden Entwurf aufgenommen.

Diskussionen löste insbesondere Art. 6 a des Verordnungsentwurfes hinsichtlich der Identifizierung von Asylbewerbern aus. Das Bundesamt für Justiz (BJ) äusserte Bedenken aus der Sicht des Datenschutzes, denen wir, soweit dies auch technisch zu realisieren war, entgegenkamen. Nicht möglich ist es jedoch, erkennungsdienstliche Daten strafrechtlicher Natur und solche von Asylbewerbern völlig getrennt zu speichern. Indem nun die Personalien der Asylbewerber im Besitz des BAP bleiben und im Computer des Erkennungsdienstes der Bundesanwaltschaft lediglich ein Nummerncode gespeichert wird, ist dem Datenschutz u.E. genügend Rechnung getragen. Kontrovers war in diesem Zusammenhang auch die Frage der rechtlichen Grundlage. Während wir die Auffassung vertreten, dass eine Verordnungsbestimmung für die Anordnung der zur Identifizierung notwendigen Massnahmen genügt, da es sich hier lediglich um einen leichten Eingriff in die persönliche Freiheit handelt, forderte das BJ eine Regelung auf Gesetzesstufe. Diesem Anliegen soll zu gegebener Zeit im Rahmen der Datenschutzgesetzgebung Rechnung getragen werden.

Nicht berücksichtigt haben wir den Antrag des Eidg. Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das Begriffspaar "Grundsätze und Grundfreiheiten der EMRK" in Art. 7 a lit. d durch eine allgemeinere Formulierung zu ersetzen. Bewusst haben wir in diesem Artikel auf die EMRK hingewiesen, um einen konkreten Vergleichsmassstab offenzulegen. Ebenso erachten wir die relativierte Fassung "Grundsätze und Grundfreiheiten im Sinne der EMRK", wie sie die Bundesanwaltschaft vorschlägt, als zu unbestimmt.

Die Bundesanwaltschaft beantragt ausserdem, Art. 7 a lit. e mit den Kriterien der Auslieferung nach Art. 70 BV und der Verfügung der Grenzsperr nach Art. 13 ANAG zu er-

gänzen. Wir lehnen eine Ausweitung im vorgeschlagenen Sinne ab. Die erwähnte Kategorie der offensichtlich unbegründeten Asylgesuche zeichnet sich nämlich dadurch von den übrigen Asylgesuchen ab, dass bereits ein gerichtliches Verfahren unter Prüfung des Grundsatzes der Nichtrück-schiebung durchgeführt wurde, was mit der vorgeschlagenen Ergänzung nicht mehr erfüllt wäre.

8. Inkraftsetzung

Die Aenderung des Asylgesetzes vom 16. Dezember 1983 wurde am 27. Dezember 1983 im Bundesblatt publiziert. Nachdem die Referendumsfrist am 26. März 1984 unbenutzt abgelaufen ist, beantragen wir die Inkraftsetzung der Aenderungen von Asylgesetz und Asylverordnung auf den 1. Juni 1984.

9. Antrag

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

EIDGENOESSISCHES

JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

E. Lüscher

Beilage

- Entwurf Asylverordnung (Aenderung) deutsch;
französische Fassung wird nachgesendet

Zum Mitbericht an:

- EDA
- EFD
- BK

Protokollauszug an:

- EDA 4 Ex. zur Kenntnis
- EFD 4 Ex. zur Kenntnis
- BK 4 Ex.
- EJPD 10 Ex. (GS 3 Ex., ID 1 Ex., BAP 6 Ex.) zum Vollzug

Nicht berücksichtigt haben wir den Antrag des Eidg. Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das den Grundsatzen und Grundfreiheiten der EMRK in Art. 7 a lit. d durch eine allgemeine Formulierung zu präzisieren wünscht. Über wir in diesem Artikel auf die EMRK hingewiesen, um einen konkreten Vergleichsmassstab offenzulegen. Ebenso brachten wir die relativierte Fassung "Grundsätze und Grundfreiheiten im Sinne der EMRK", wie sie die Bundesanwaltschaft vorschlägt, als Alternative in Erwägung (Anhang). Die Bundesanwaltschaft beantragt ausserdem, Art. 7 a lit. e mit den Kriterien der Auslieferung nach Art. 70 EMRK und der Verfügung der Grenzsperrre nach Art. 13 ARAG zu präzisieren.

Asylverordnung

Entwurf

Aenderung der Asylverordnung und Inkraftsetzung der Aenderung
des Asylgesetzes vom 16. Dezember 1983

Aufgrund des Antrags des EJPD

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens

Der Schweizerische Rat wird beschlossen

verordnet

1. Der Entwurf zu einer Aenderung der Asylverordnung vom 12. November 1980 wird genehmigt.
2. Die Aenderung des Asylgesetzes vom 16. Dezember 1983 und die Aenderung der Asylverordnung werden auf den 1. Juni 1984 in Kraft gesetzt.
3. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, die Aenderung des Asylgesetzes vom 16. Dezember 1983 und die Aenderung der Asylverordnung in der amtlichen Sammlung zu veröffentlichen.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Asylverordnung

Entwurf

Aenderung vom

Der Schweizerische Bundesrat

verordnet

I

Die Asylverordnung vom 12. November 1980¹⁾ wird wie folgt geändert:

1) SR 142.311

Art. 6 a Identität des Gesuchstellers (Art. 15) (neu)

- 1 Kann der Gesuchsteller seine Identität nicht oder nur ungenügend nachweisen, trifft die kantonale Behörde Massnahmen zu seiner Identifizierung und Individualisierung. Sie erhebt die Fingerabdrücke und erstellt eine Fotografie, wenn nicht eine weniger weit gehende Massnahme möglich ist.
- 2 Die kantonale Behörde leitet die erhobenen Daten an das Bundesamt weiter. Dieses beauftragt den Erkennungsdienst der Schweizerischen Bundesanwaltschaft, die Daten zu speichern, um:
 - a. die Identität und Individualität des Gesuchstellers festzuhalten;
 - b. zu prüfen, ob der gleiche Gesuchsteller sich bereits einmal um Asyl beworben hat, und
 - c. vor dem Entscheid über das Asylgesuch zu prüfen, ob über den Gesuchsteller erkennungsdienstliche Angaben strafrechtlicher Natur vorliegen.
- 3 Zur Identifizierung des Gesuchstellers dürfen die zuständigen Behörden nicht mit dem Heimatstaat oder einem anderen Staat, bei dem Gefahr besteht, dass er die Daten an den Heimatstaat weiterleitet, Kontakt aufnehmen.
- 4 Die erhobenen Daten werden vom Erkennungsdienst der Bundesanwaltschaft ohne zugehörige Personalien gespeichert. Sie dürfen nur vom Erkennungsdienst der Bundesanwaltschaft, den zuständigen kantonalen Behörden und dem Bundesamt zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem Asylrecht verwendet werden. Besteht der begründete Verdacht, dass der Gesuchsteller ein Verbrechen begangen hat, so kann das Bundesamt die zuständigen Strafverfolgungsorgane informieren.

⁵ Die Daten werden gelöscht:

- a. wenn das Asylgesuch bewilligt wird;
- b. wenn der Gesuchsteller seine Identität in genügender Weise nachweist;
- c. spätestens 5 Jahre nach Ablehnung oder Rückzug des Asylgesuchs.

Art. 7 Sachüberschrift

Abklärung des Sachverhalts durch das Bundesamt (Art. 16 Abs. 1, Art. 18)

Art. 7 a Offensichtlich unbegründete Asylgesuche (Art. 16 Abs. 6) (neu)

Offensichtlich unbegründet ist das Asylgesuch:

- a. wenn der Gesuchsteller bereits Asyl oder eine ordentliche fremdenpolizeiliche Aufenthaltsberechtigung in einem Drittstaat erhalten hat, in dem er weder aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 des Asylgesetzes an Leib, Leben oder Freiheit gefährdet ist noch Gefahr läuft, zur Ausreise in ein Land gezwungen zu werden, in dem für ihn eine solche Gefährdung besteht;
- b. wenn ein Asylbegehren des Gesuchstellers in einem Drittstaat noch nicht rechtskräftig entschieden ist, und der Gesuchsteller während der Dauer des Verfahrens zum Aufenthalt in diesem Land berechtigt ist;
- c. wenn der Gesuchsteller in einen Drittstaat zurückkehren oder weiterreisen kann, in dem nahe Angehörige oder andere Personen leben, zu denen er erwiesenermassen enge Beziehungen hat, und in dem er weder aus einem Grund nach Arti-

kel 3 Absatz 1 des Asylgesetzes an Leib, Leben oder Freiheit gefährdet ist noch Gefahr läuft, zur Ausreise in ein Land gezwungen zu werden, in dem für ihn eine solche Gefährdung besteht;

d. wenn der Heimatstaat oder das Land, in dem der Gesuchsteller zuletzt wohnte, die Grundsätze und Grundfreiheiten der EMRK respektiert;

e. wenn der Gesuchsteller gestützt auf Artikel 55 des Strafgesetzbuches zu Landesverweisung verurteilt oder seine Auslieferung beschlossen worden ist.

Art. 7 b Uebernahme der Ausreisekosten durch den Bund
(Art. 20) (neu)

Der Bund übernimmt die mit der Ausreise verbundenen Kosten von mittellosen Asylbewerbern und von mittellosen Ausländern, deren Asylverfahren abgeschlossen ist.

Art. 7 c Wegweisung und Internierung bei Asylverweigerung
(Art. 21 a) (neu)

¹ Der Aufenthaltskanton wird angehört, ob er bereit sei, dem Ausländer im Fall einer Ablehnung des Asylgesuchs eine fremdenpolizeiliche Anwesenheitsbewilligung zu erteilen.

² Ist der Aufenthaltskanton dazu nicht bereit und ist die Wegweisung weder durchführbar noch zumutbar, so sorgt das Bundesamt in der Regel für freie Unterbringung nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung vom 14. August 1968²⁾ über die Internierung von Ausländern.

1) SR 311.0

2) SR 142.281

- 5 -

- ³ Bevor das Bundesamt die Internierung des Ausländers verfügt, hört es ihn an. Die Anhörung zur freien Unterbringung kann bei der mündlichen Befragung nach Artikel 16 des Asylgesetzes erfolgen.

II

Diese Aenderung tritt am 1. Juni 1984 in Kraft.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Le Conseil fédéral suisse

Der Bundespräsident:

arrêté:

Der Bundeskanzler:

L'ordonnance sur l'asile du 11 novembre 1980¹⁾ est modifiée
comme il suit:

¹⁾ RS 142.311

Ordonnance sur l'asile

Projet

Art. 6 a Identité du requérant (art. 15) (nouveau)

1 si le requérant ne peut prouver son identité ou que de manière insatisfaisante, l'autorité cantonale prend des mesures pour l'identifier et le personnaliser. A défaut de pouvoir prendre une mesure moins contraignante, elle procède à la prise d'empreintes digitales et d'une photographie.

Modification du

Le Conseil fédéral suisse

arrête:

I

L'ordonnance sur l'asile du 12 novembre 1980¹⁾ est modifiée comme il suit:

1) RS 142.311

Art. 6 a Identité du requérant (art. 15) (nouveau)

- ¹ Si le requérant ne peut prouver son identité ou que de manière insatisfaisante, l'autorité cantonale prend des mesures pour l'identifier et le personnaliser. A défaut de pouvoir prendre une mesure moins contraignante, elle procède à la prise d'empreintes digitales et d'une photographie.
- ² L'autorité cantonale transmet ces données à l'office fédéral qui charge le Service d'identification du Ministère public de la Confédération de les conserver pour:
- a. établir l'identité et la personnalité du requérant;
 - b. examiner si le même requérant a déjà requis une fois l'asile et
 - c. savoir, avant qu'une décision sur la demande d'asile n'intervienne, s'il existe des données d'identification de nature pénale sur le requérant.
- ³ Lors de l'identification du requérant, les autorités compétentes ne peuvent prendre contact avec le pays d'origine ou un autre pays qui pourrait transmettre les données audit pays d'origine.
- ⁴ Les données ainsi obtenues seront conservées sans les détails personnels par le Service d'identification du Ministère public de la Confédération. Ce service, les autorités cantonales compétentes et l'office fédéral ne pourront en faire usage que dans l'accomplissement de leurs tâches, conformément au droit d'asile. S'il existe un soupçon fondé que le requérant a commis un crime, l'office fédéral peut en informer les autorités judiciaires compétentes.
- ⁵ Les données seront détruites:
- a. lorsque la demande d'asile est agréée;

- b. lorsque le requérant prouve à satisfaction son identité;
- c. au plus tard cinq ans après le rejet ou le retrait de la demande d'asile.

Art. 7 Titre médian.

Constatation des faits par l'office fédéral (art. 16, 1er al., art. 18)

Art. 7 a Demandes d'asile manifestement infondées (art. 16, 6e al.) (nouveau)

La demande d'asile est manifestement infondée:

- a. lorsque le requérant a déjà obtenu l'asile ou une autorisation de séjour ordinaire émanant des autorités de police des étrangers d'un pays tiers où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté n'ont pas été mises en danger ou ne sont menacées pour l'un des motifs mentionnés à l'article 3, 1er alinéa de la loi sur l'asile et d'où il ne sera pas contraint à se rendre dans un pays où il risque de faire l'objet d'une telle mise en danger.
- b. lorsque la demande d'asile du requérant dans un pays tiers n'est pas encore entrée en force et que le requérant est autorisé à y séjourner durant la durée de la procédure;
- c. lorsque le requérant peut retourner ou se rendre dans un pays tiers où vivent des proches parents ou d'autres personnes avec lesquelles il peut prouver qu'il a d'étroites attaches et où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté ne sont pas mises en danger ou menacées pour l'un des motifs mentionnés à l'article 3, 1er alinéa de la loi sur l'asile et d'où il ne sera pas contraint de se rendre dans un pays où il risque de faire l'objet d'une telle mise en danger.

- d. lorsque le pays d'origine ou le pays de dernière résidence du requérant respecte les principes et les libertés fondamentales de la Convention européenne des droits de l'homme;
- e. lorsque, en vertu de l'article 55 du Code pénal¹⁾, le requérant a été condamné à l'expulsion ou que son extradition a été ordonnée.

Art. 7 b: Prise en charge des frais de voyage par la Confédération (art. 20) (nouveau)

La Confédération prend à sa charge les frais de voyage des requérants d'asile indigents et des étrangers indigents dont la procédure d'asile est close.

Art. 7 c Renvoi et internement lorsque l'asile n'est pas octroyé (art. 21 a) (nouveau)

¹En cas de rejet de la demande d'asile de l'étranger, le canton de séjour est consulté pour savoir s'il est prêt à lui accorder une autorisation de séjour émanant de la police des étrangers.

² Si tel n'est pas le cas et si le renvoi n'est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigé, l'office fédéral prévoit en règle générale le placement libre de l'étranger en vertu de l'article 4, 1er alinéa, lettre c de l'ordonnance du 14 août 1968 sur l'internement des étrangers²⁾.

³ Avant d'ordonner l'internement de l'étranger, l'office fédéral procède à son audition. L'audition au sujet du placement libre peut intervenir lors de celle prévue à l'article 16 de la loi sur l'asile.

1) RS 311-0

2) RS 142-281



EIDGENÖSSISCHES DEPARTMENT
 FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
 DEPARTMENT FEDERAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

II

1984.04.20.1

Bern, le 27 avril 1984

Für die SR-Straße
 101100

La présente modification prend effet le 1er juin 1984.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Modification de l'ordonnance sur
 l'asile et mise en vigueur de la
 loi révisée sur l'asile

Le président de la Confédération,
 Le chancelier de la Confédération,

Co-rapport

relatif à la proposition
 du Département de justice et police
 du 17 avril 1984

Le projet de révision de l'ordonnance sur l'asile et la date proposée pour l'entrée en vigueur de la loi révisée sur l'asile recueillent notre accord de principe. Seule une disposition du projet d'ordonnance appelle des observations de notre part.

L'article 7 a, lettre d, du projet prévoit qu'une requête en matière d'asile est manifestement dénuée de fondement ... lorsque l'Etat d'origine ou l'Etat dans lequel le requérant résidait au dernier lieu respecte "die Grundrechte und Grundfreiheiten der EMRK".

Nous avons déjà fait remarquer, lors de la procédure de consultation au niveau des offices, que le libellé de l'article 7 a, lettre d, n'est pas satisfaisant.

La question qui se pose est de savoir comment décrire, dans une disposition légale applicable aux ressortissants de tous les pays du monde, la situation dans laquelle un Etat respecte



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

p.B.41.20.1

Distribué

Für die BR.-Sitzung
vom - 1. MAI 1984

Berne, le 27 avril 1984

Au Conseil fédéral

Modification de l'ordonnance sur
l'asile et mise en vigueur de la
loi révisée sur l'asile

C o - r a p p o r t

relatif à la proposition
du Département de justice et police
du 17 avril 1984

Le projet de révision de l'ordonnance sur l'asile et la date proposée pour l'entrée en vigueur de la loi révisée sur l'asile recueillent notre accord de principe. Seule une disposition du projet d'ordonnance appelle des observations de notre part.

L'article 7 a, lettre d, du projet prévoit qu'une requête en matière d'asile est manifestement dénuée de fondement ... lorsque l'Etat d'origine ou l'Etat dans lequel le requérant résidait en dernier lieu respecte "die Grundsätze und Grundfreiheiten der EMRK".

Nous avons déjà fait remarquer, lors de la procédure de consultation au niveau des offices, que le libellé de l'article 7 a, lettre d, n'est pas satisfaisant.

La question qui se pose est de savoir comment décrire, dans une disposition légale applicable aux ressortissants de tous les pays du monde, la situation dans laquelle un Etat respecte

effectivement les droits de l'homme fondamentaux au regard de l'asile.

Or non seulement l'expression "Grundsätze und Grundfreiheiten der EMRK" ne recouvre pas de notions bien définies mais la Convention européenne ne lie que les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Nous vous proposons dès lors un libellé de l'article 7 a, lettre d, qui, faisant référence aux droits fondamentaux essentiels énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, serait applicable à tous les pays du monde :

let. d "lorsqu'il est manifeste que l'Etat d'origine ou l'Etat dans lequel le requérant résidait en dernier lieu respecte effectivement les droits fondamentaux essentiels de la personne humaine, tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme."

Il serait utile de prévoir alors dans le commentaire du projet de révision de l'ordonnance (ch. 4.4 de la proposition du DFJP) qu'on entend par ces droits fondamentaux essentiels (au regard de l'asile) notamment le droit à la vie, à la liberté et à la sûreté, l'interdiction de l'esclavage, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et l'interdiction de la discrimination raciale.

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES

Pierre Aubert

| | |
|-------|---|
| F | |
| D | |
| z. V. | |
| | X |
| | |
| | |
| | X |
| | |