



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision 3. Juli 1985

Decisione

1197

Ausgestellt:

3003 Bern, 21. Juni 1985

Bericht und Antrag des EJPD zur Eröffnung eines Vernehmlassungs-  
 verfahrens zur Revision des Asylgesetzes

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 21. Juni 1985

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

- 1.1 Von Vorentwurf und Bericht zur Revision des Asylgesetzes wird Kenntnis genommen und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren einzuleiten.
- 1.2 Art. 20 a Abs. 1 litt. b des Gesetzesentwurfes wird gestrichen (s. Tabelle vom 10.6.1985 Seite 4).
- 1.3 Im vorgeschlagenen neuen Artikel 2 a des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes wird "bis zu 50" gestrichen (s. Tabelle vom 10.6.1985 Seite 8).
- 1.4 ANAG. Art. 14 wird wie folgt geändert:  
 "Liegen gewichtige Anhaltspunkte vor ..."

2. Das Verzeichnis der zu begrüßenden Behörden, Parteien und Organisationen wird gutgeheissen. Der Schweizerische Bauernverband und der Zentralverband Schweiz. Arbeitgeberorganisationen werden noch begrüsst.
3. Die Vernehmlassungsfrist wird auf den 30. September 1985 festgelegt.
4. Die Bundeskanzlei veröffentlicht die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens im Bundesblatt.

Protokollauszug an:

 ohne /  mit Beilage

z. V.	z. K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	6	-
		EDI		
X		EJPD	10	-
		EMD		
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
		EVED		
	X	PK	5	-
	X	EFK	2	-
	X	Fin. Del.	2	-

Für getreuen Auszug,  
 der Protokollführer:





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

Ausgeteilt

3003 Bern, 21. Juni 1985

An den Bundesrat

Revision des Asylgesetzes; Vernehmlassungsverfahren

Wir unterbreiten Ihnen in der Beilage Vorentwurf und Bericht zur Revision des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 und beantragen Ihre Ermächtigung zur Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens.

Differenzen mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (I)

Die Entwicklung im Asylbereich haben wir Ihnen im Aussprachepapier zur Revision des Asylgesetzes vom 23. Mai 1985 dargelegt. Auch nach der ersten Revision vom 16. Dezember 1983 ist das Asylwesen ein Politikum ersten Ranges geblieben.

Anlass zur zweiten Gesetzesrevision bildeten insbesondere der weiterhin grosse Zustrom von Asylsuchenden aus Drittweltstaaten, die vorläufig noch anhaltende Verzögerung bei der Gesuchsbehandlung und die dadurch bedingten Probleme bei Bund und Kantonen. Nach verschiedenen Aussprachen über Asyl- und Flüchtlingsprobleme in den Eidgenössischen Räten wurde die Motion Lüchinger (83.383) angenommen und der Bundesrat beauftragt,

eine Revision des Asylgesetzes durchzuführen. Neben den verschiedenen parlamentarischen Vorstössen verlangten auch einige, durch die Asylgesuche besonders belastete Kantone, u.a. mittels einer Ständesinitiative, dass die Asylsuchenden besser auf die Kantone zu verteilen seien. Zudem forderten sie die Uebernahme von Verwaltungskosten im Asylbereich durch den Bund.

Das Konzept zur zweiten Revision des Asylgesetzes, wie es Ihnen im Aussprachepapier dargelegt wurde, ist im kleinen Mitberichtsverfahren von den interessierten Bundesstellen mit Ausnahme des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten und der Eidgenössischen Finanzverwaltung grundsätzlich akzeptiert worden. Einige Aenderungsvorschläge konnten berücksichtigt und in den Vorentwurf aufgenommen werden. Es verbleiben folgende Differenzen:

Das EDA nicht als Alternative II zur Erweiterung der Notstandsklausel in Art. 9 Asylgesetz, sondern als Begründungswort.

Das EDA erachtet es ebenfalls als notwendig, dass der Bundesrat in den Stand gesetzt wird, einem künftigen grossen Zustrom von Asylbewerbern mit geeigneten Massnahmen zu begegnen. Es wendet sich aber dagegen, den Geltungsbereich der Notstandsklausel in Art. 9 Asylgesetz auszudehnen. Stattdessen soll nach seiner Meinung die internationale Zusammenarbeit verstärkt werden.

Differenzen mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (Politische Direktion, Direktion für Völkerrecht, Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe)

Das EDA erachtet es ebenfalls als notwendig, dass der Bundesrat in den Stand gesetzt wird, einem künftigen grossen Zustrom von Asylbewerbern mit geeigneten Massnahmen zu begegnen. Es wendet sich aber dagegen, den Geltungsbereich der Notstandsklausel in Art. 9 Asylgesetz auszudehnen. Stattdessen soll nach seiner Meinung die internationale Zusammenarbeit verstärkt werden.

Internationale Solidarität und Lastenverteilung in der Flüchtlingspolitik sind schon aufgrund des geltenden Rechts möglich und werden auch tatsächlich praktiziert. Es hängt aber nicht

allein vom guten Willen der Schweiz ab, ob weitere internationale Uebereinkommen im Asylbereich zustande kommen werden. Der Stand der Vorarbeiten zu einer Erstasylland-Konvention im Rahmen des Europarates lässt nicht erwarten, dass das Uebereinkommen in nächster Zukunft zur Ratifikation aufliegen wird. Die Arbeit zu dem vom EDA ebenfalls erwähnten Verwaltungshilfe-Abkommen wurde noch nicht einmal in Angriff genommen. Aus diesen Ueberlegungen erachten wir die Vorschläge des EDA nicht als Alternative zur Erweiterung der Notstandsklausel in Art. 9 Asylgesetz, sondern als begrüssenswerte komplementäre Handlungsweise im Rahmen einer aktiven Asylpolitik. Uns geht es darum, schon heute die gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass der Bundesrat auch bei einem bedeutenden Ansteigen der Asylbewerberzahlen seine Handlungsfähigkeit wahren kann. Selbstverständlich stellt auch aus unserer Sicht der Erlass von Notrecht die ultima ratio dar.

Das EDA zweifelt, ob die Zeit schon gekommen sei, eine Bundeskompetenz zur Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone zu statuieren. Die Erfahrungen aus den verschiedenen Regierungskonferenzen, die das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in den letzten Jahren zur gleichmässigeren Verteilung einberufen hatte, zeigten indessen die Notwendigkeit einer zusätzlichen gesetzlichen Handhabe. Zwar hat die Fürsorgedirektoren-Konferenz kürzlich verlauten lassen, dass sie eine weitere Anstrengung unternehmen werde, um eine einvernehmliche Lösung unter den Kantonen zu finden. Um Bemühungen der Kantone eine Chance zu geben, haben wir deshalb bewusst darauf verzichtet, in den vorgeschlagenen Art. 14 a eine Frist aufzunehmen, nach deren Ablauf der Bund den Verteilungsschlüssel bestimmt.

Das EDA macht auch Bedenken geltend hinsichtlich der Vorschläge zur Verfahrensbeschleunigung, wonach dem Bundesamt für Polizei-

wesen ermöglicht werde, den Asylentscheid aufgrund des kantonalen Befragungsprotokolles zu treffen. Dies lasse sich mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör nicht vereinbaren. Der Gesuchsteller müsse von der entscheidenden Behörde, also dem Bundesamt für Polizeiwesen, angehört werden. Eine Ausnahme davon sei nur in offensichtlich unbegründeten Fällen zulässig. Dazu ist zu bemerken, dass in 20 - 30 % aller Fälle von vorneherein feststeht, dass das Gesuch aus asylfremden Gründen gestellt wird, auch wenn nicht gerade einer der Tatbestände offensichtlicher Unbegründetheit erfüllt ist, die in der Asylverordnung aufgezählt sind. Abgesehen davon hält auch das Bundesamt für Justiz unsern Vorschlag unter dem Aspekt des rechtlichen Gehörs für zulässig, sofern sich der Asylgesuchsteller vor dem Bundesamt für Polizeiwesen (schriftlich) zum Protokoll äussern könne. Schliesslich ist zu bemerken, dass kein westeuropäisches Land in seinem Asylverfahrensgesetz eine persönliche Anhörung des Gesuchstellers vor der entscheidenden Behörde vorsieht. Es existiert auch keine Empfehlung des UNO-Hochkommissariates in dieser Richtung.

Wir sind uns bewusst, dass jede Modifikation des Asylverfahrens, die zu dessen Rationalisierung eingeführt wird, mit einer Einschränkung der verfahrensrechtlichen Stellung der Asylgesuchsteller verbunden ist. Dennoch halten wir unsere Lösung, die nach wie vor eine eingehende mündliche Befragung zu den Asylgründen vorsieht, für vertretbar.

Das EDA befürchtet, dass das Modell, das wir vorschlagen, zu einer uneinheitlichen Asylpraxis führe. Diese Gefahr besteht unseres Erachtens nicht, weil nach wie vor eine zentrale Behörde entscheidet. Zudem wird das Bundesamt für Polizeiwesen mit den Kantonen laufend einen Informationsaustausch pflegen.

Das EDA äussert zudem Bedenken gegen den neuen Art. 20 Asylgesetz, wonach auch der Kanton den Asylgesuchsteller in ein

Flüchtlingsheim einweisen kann. Diese Formulierung entspricht bereits der heutigen, gesetzlich verankerten Praxis. Es geht hingegen keineswegs darum, die Vorschriften über die Internierung der Asylbewerber zu verschärfen. Eine Einweisung in ein Flüchtlingsheim ist nach wie vor nur möglich und sinnvoll, wenn der Asylgesuchsteller seinen Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann und auch Dritte nicht für ihn aufkommen. Unser Vorschlag trägt lediglich dem Umstand Rechnung, dass seit der Einführung des Asylgesetzes neben dem bundeseigenen Flüchtlingszentrum in Altstätten über dreissig weitere von den Kantonen betriebene Aufnahmezentren dazugekommen sind.

Schliesslich legt das EDA Wert darauf, dass die neuen Vorschriften betreffend Ausschaffungshaft und Internierung der EMRK gerecht werden. Wir weisen darauf hin, dass nach unserem Vorschlag eine Verlängerung der Ausschaffungshaft über die Dauer von 48 Stunden in Uebereinstimmung mit Art. 5 Ziff. 4 EMRK nur auf Anordnung einer kantonalen richterlichen Behörde erfolgen darf. Wie es das EDA fordert, wird die Haft in Polizeigefängnissen und nicht in Strafvollzugsanstalten vollzogen.

Die Höchstdauer von 30 Tagen ist auf die Bedürfnisse der Praxis ausgerichtet: Papierbeschaffung und Organisation der Reise erfordern ihre Zeit. Von Praktikern, namentlich der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, wird sogar gefordert, dass die Höchstdauer 90 Tage betrage.

Was die Internierung anbelangt, so kann nach unserer Ansicht nur die Internierung in Form der Einweisung in eine geeignete Anstalt als Freiheitsentzug im Sinne von Art. 5 EMRK gelten. Aufgrund der Stellungnahmen im kleinen Mitberichtsverfahren haben wir in Art. 20 Abs. 1 ANAG vorgesehen, dass gegen Internierungsverfügungen des Bundesamtes für Polizeiwesen unmittel-

bar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Zudem haben wir den neuen Art. 14 a ANAG um einen Absatz 5 ergänzt. Danach wird dem Ausländer eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung erteilt, wenn die Internierung nicht angemessen oder nicht mehr zulässig ist.

#### Differenzen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung

Die Eidgenössische Finanzverwaltung opponiert dem Vorschlag, dass der Bund den Kantonen Beiträge an deren Verwaltungskosten im Asylbereich ausrichtet. Dies stelle einen für die Bundesfinanzen gefährlichen Präzedenzfall dar, indem das allgemeingültige Prinzip der Kostenteilung durchbrochen werde. Zudem würde eine neue Bagatellsubvention geschaffen. Schliesslich laufe die zusätzliche finanzielle Belastung des Bundes den Bemühungen zur Herstellung der Gleichgewichts im Bundeshaushalt zuwider.

Trotz diesen Einwänden der Eidgenössischen Finanzverwaltung halten wir an der Abgeltung der Verwaltungskosten fest, und zwar hauptsächlich aus folgenden Gründen:

Ein wichtiges Anliegen der zweiten Revision des Asylgesetzes ist die gerechtere Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone. Bei Fehlen einer einvernehmlichen Lösung unter den Kantonen soll der Bund die Kantone verpflichten können, eine bestimmte Anzahl Asylbewerber aufzunehmen. Allein schon diese Verpflichtung rechtfertigt ein finanzielles Entgegenkommen des Bundes.

Zudem ist vorgesehen, dass die Kantone im Asylverfahren mehr Verantwortung zu übernehmen haben. Angesichts der hochwertigen Rechtsgüter, die im Asylverfahren in Frage stehen, ist uns daran gelegen, dass die Kantone ihre Rolle sorgfältig aus-

- 7 -

füllen und genügend Personal für die Befragungen einsetzen. Um dies sicherzustellen, soll der Bund, dem weiterhin die Führung der Asylpolitik obliegt, nebst Schulungsmassnahmen auch zu einer finanziellen Unterstützung der Kantone bereit sein.

EIDGENÖSSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEI-DEPARTEMENT

III

Für die weitere Durchführung der Revision ist folgender Zeitplan vorgesehen:

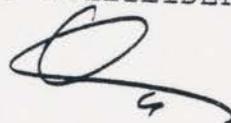
- Beschluss des Bundesrates für die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens 3. Juli 1985
- Vernehmlassungsverfahren bis 30. September 1985
- Verabschiedung der Vorlage durch den Bundesrat 30. November 1985
- Behandlung in den Eidg. Räten Frühjahrssession 1986

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Von Vorentwurf und Bericht zur Revision des Asylgesetzes wird Kenntnis genommen und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren einzuleiten.
2. Das vorgeschlagene Verzeichnis der zu begrüssenden Behörden, Parteien und Organisationen wird genehmigt.

3. Die Vernehmlassungsfrist wird auf den 30. September 1985 festgelegt.

EIDGENOESSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



Beschlossen:

Zum Mitbericht an:

- EDA

EFD

BK

Protokollauszug (Antrag ohne Beilagen) 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

Beilagen:

- Vorentwurf und Bericht zur Revision des Asylgesetzes
- Einladungsschreiben für die Vernehmlassung
- Verzeichnis der Adressaten für die Vernehmlassung

Bericht und Antrag des EJPD zur Eröffnung eines Vernehmlassungs-  
verfahrens zur Revision des Asylgesetzes

---

BERICHT ZUR

Aufgrund des Antrages des EJPD vom  
Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

ASYLGESETZES

1. Von Vorentwurf und Bericht zur Revision des Asylgesetzes wird Kenntnis genommen und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren einzuleiten.
2. Das vorgeschlagene Verzeichnis der zu begrüssenden Behörden, Parteien und Organisationen wird genehmigt.
3. Die Vernehmlassungsfrist wird auf den 30. September 1985 festgelegt.

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:

VORENTWURF UND

BERICHT ZUR

REVISION DES

ASYLGESETZES

1 Allgemeiner Teil11 Ausgangslage111 Statistische Angaben zur Entwicklung im Asylbereich

Seit 1977 nahm die Zahl der in der Schweiz gestellten individuellen Asylgesuche ständig zu. Diese Zunahme hielt auch in den Jahren 1983 und 1984 an: 1983 wurden 7'886, 1984 7'435 neue Asylgesuche gestellt. In den ersten Monaten des Jahres 1985 kann von einer Stagnation auf hohem Niveau gesprochen werden, (bis 31.5. 1985 wurden 3'401 Asylgesuche neu gestellt, in der Vergleichsperiode des Jahres 1984 waren es 3'304).

Ein Blick auf die herkunftsmässige Zusammensetzung der Gesuchsteller im Jahre 1984 bestätigt die Feststellung der letzten Jahre, dass der Überwiegende Teil aus Drittweltländern stammt. 1984 kamen 13 % der Gesuchsteller aus Osteuropa, 16 % aus Afrika, 7 % aus Lateinamerika und 64 % aus Asien.

Ebenfalls unverändert blieb im Jahr 1984 die Tatsache, dass die Asylgesuchsteller sehr unterschiedlich auf die einzelnen Kantone verteilt sind und sich vor allem in den Grossagglomerationen massieren. So entfielen im Jahre 1984 70 % aller Gesuchsteller auf die Kantone Basel-Stadt (19 %), Bern (15 %), Zürich (12 %), Genf (10 %), Waadt (9 %) und Freiburg (5 %).

Was die Art der Erledigung der Asylgesuche angeht, hat sich auch 1984 der in den 80er Jahren begonnene Trend fortgesetzt, dass die Negativentscheide im Vergleich zu den positiv entschiedenen Gesuchen zahlenmässig immer bedeutsamer werden. 1984 wurden die Gesuche von

4'078 Personen erstinstanzlich erledigt. Davon wurden die Gesuche von 640 Personen positiv entschieden, währenddem die Asylbegehren von 1'982 Personen abgewiesen wurden. Der Rest erledigte sich durch Ausreisen der Asylbewerber oder Rückzüge der Asylgesuche.

Der Stand der pendenten Verfahren präsentierte sich per Ende 1984 wie folgt: 13'470 waren erstinstanzlich beim Bundesamt für Polizeiwesen hängig, 8'539 zweitinstanzlich beim Beschwerdedienst des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes.

112 Die Revision des Asylgesetzes vom 16.12.1983 und die Personalaufstockung im Flüchtlingsbereich

Die Teilrevision des Asylgesetzes vom 16. Dezember 1983, seit 1. Juni 1984 in Kraft, bezweckte im wesentlichen eine Beschleunigung der Asylverfahren und betraf folgende Bereiche: Reduktion der Beschwerdeinstanzen, Ermöglichung von Aktenentscheiden in offensichtlich unbegründeten Fällen, Verbindung der fremdenpolizeilichen Wegweisung mit dem negativen Asylentscheid, mehr an die Arbeitsmarktlage angepasste Praxis der Erwerbstätigkeit während des Asylverfahrens.

Da seit der Inkraftsetzung der revidierten Bestimmungen erst ein Jahr vergangen ist, lassen sich vor derhand keine abschliessenden Aussagen über die Wirkungen der Revision machen. Immerhin seien im folgenden die Erfahrungen der letzten zehn Monate aufgezeigt.

Seit dem 1. Juni 1984 entscheidet das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement über Beschwerden betreffend Asylentscheide endgültig. Da die Gesuchstel-

ler nach bisheriger Erfahrung unabhängig von den Erfolgsaussichten jedes Rechtsmittel ausschöpfen, konnte dadurch eine Verkürzung der Verfahrensdauer erreicht werden. Allerdings waren die Auswirkungen auf den Rechtsdienst der Finanzverwaltung als instruierende Instanz für die Bundesratsentscheide nicht sehr bedeutend, da die in den vergangenen Jahren verzeichnete starke Zunahme der negativen Asylentscheide noch nicht bis auf die Bundesratsebene durchgeschlagen hatte.

Bei offensichtlich unbegründeten Gesuchen kann von einer persönlichen Befragung abgesehen werden. Davon waren vom 1.6. bis 31.12.1984 sieben Asylgesuche betroffen. Dass sich diese besondere Verfahrensbestimmung hinsichtlich einer Verkürzung der Verfahrensdauer nicht wesentlich auswirkt, wurde bereits in der Botschaft vom 16. Juli 1983 zur Gesetzesrevision erwähnt.

Seit der Revision verfügt das Bundesamt für Polizeiwesen im Fall eines negativen Ausgangs des Asylverfahrens in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz. Für den Vollzug der Wegweisungen sind die Kantone zuständig. In der Praxis stellen sich verschiedene Schwierigkeiten: Mangelnde Vollzugskontrolle, da die Kantone vollzogene Wegweisungen und Ausreisen nur ungenügend melden; unterschiedliche Durchsetzung und Ueberwachung der verfügten Wegweisungen; keine gesetzliche Regelung der Ausschaffungshaft.

Nach neuem Recht kann dem Asylgesuchsteller eine Erwerbstätigkeit bewilligt werden. (Früher stellte diese Bewilligung den Regelfall dar). Den Kantonen steht dabei freies Ermessen zu, dem Bund fehlt eine Weisungskompetenz. Einige Kantone haben in letzter Zeit ihr Ermessen in der Weise ausgeübt, dass sie befristete generelle Arbeitsverbote für Asylgesuchsteller erliessen.

In Verbindung mit der Revision des Asylgesetzes vom 16.12.1983 haben wir im Personalbereich Vorkehren zur Behebung der Ueberlastung der Abteilung Flüchtlinge des Bundesamtes für Polizeiwesen und des Beschwerdedienstes des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes verlangt. Im Jahre 1984 wurden zugunsten dieser beiden Amtsstellen insgesamt 153 neue Stellen bewilligt, welche inzwischen mit wenigen Ausnahmen auch besetzt sind.

Die personellen Massnahmen werden voraussichtlich im Verlauf von 1985 die beabsichtigten Wirkungen entfalten. Die Gesuchserledigung wird mit dem Gesuchseingang Schritt halten können und das Ziel einer Verkürzung der durchschnittlichen Verfahrensdauer auf sechs bis acht Monate erreicht sein. In den ersten Monaten dieses Jahres konnte das Bundesamt für Polizeiwesen bereits ein weiteres Ansteigen der Pendenzen vermeiden. Auch im Beschwerdedienst des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes hat seit Anfang 1985, wenn auch zunächst in bescheidenem Ausmass, der Abbau der Pendenzen begonnen. Mit einem beschleunigten und ins Gewicht fallenden Abtragen der hängigen Verfahren ist allerdings frühestens ab 1986 zu rechnen. Voraussetzung zur Erfüllung der Aufträge des Parlamentes (Bewältigung der Neueingänge und Abbau der Pendenzen bis 1988) ist bei einem ungefähr gleichbleibenden Gesuchseingang die Beibehaltung des bisherigen Personalbestandes und eine geringe Fluktuationsrate unter dem Personal.

## 12 Darstellung der anstehenden Probleme

### 121 Die ungleichmässige Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone

Wie wir bereits unter Ziffer 111 erwähnt haben, ist heute der grösste Teil der Asylgesuchsteller auf wenige Kantone konzentriert und innerhalb dieser Kantone zum Teil wiederum nur auf einzelne Gemeinden. Zwar unternahm das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in den vergangenen Jahren immer wieder Anstrengungen zur besseren Verteilung; doch kam die interkantonale Solidarität nicht immer zum Tragen. Einzelne der Kantone, die im Verhältnis zu den übrigen stark betroffen sind, haben vom Bund unmissverständlich verlangt, dass die Last gleichmässig auf alle zu verteilen sei. So hat z.B. der Kanton Freiburg eine Standesinitiative mit diesem Inhalt eingereicht.

Der Bund ist beim Vollzug des Asylgesetzes mehr als in andern Bereichen der Bundesverwaltung auf die Mithilfe der Kantone angewiesen: Unterhalt, Unterbringung und Betreuung der Asylbewerber sind kantonale Angelegenheiten. Die übermässige Belastung hat einige Kantone zu unerwünschten Reaktionen veranlasst, z.B. zur Weigerung, noch weitere Asylgesuche entgegenzunehmen. Auch mit arbeitsmarktpolitischen Massnahmen (mehrmonatigen Arbeitsverboten für sämtliche Asylgesuchsteller) versuchten einige kantonale Arbeitsämter und Fremdenpolizeibehörden, eine weitere Gesuchszunahme zu vermeiden. Daneben verlangten verschiedene stark belastete Kantone vom Bund, dass dieser ihnen einen Teil der im Asylbereich entstehenden Verwaltungskosten abgelte. Der Bund, der für die Führung der Asylpolitik verantwortlich ist, hat dafür zu sorgen, dass die am meisten betroffenen Kantone entlastet werden.

122 Der unverminderte Zustrom von Asylbewerbern

Der Asylgesuchseingang hat sich - wie erwähnt - auf rund 7'500 Gesuche pro Jahr eingependelt. Angesichts der Tatsache, dass es heute weltweit gegen 20 Millionen Flüchtlinge gibt und diese Zahl noch weiter im Steigen begriffen ist, ist nicht auszuschliessen, dass sich die Asylbewerberzahlen in der Schweiz noch weiter erhöhen werden. Die Bevölkerungsentwicklung in weiten Teilen Asiens, Afrikas und Lateinamerikas lässt ebenfalls auf einen zunehmenden Druck auf die westlichen Industriestaaten in den kommenden Jahrzehnten schliessen. Da in letzter Zeit immer mehr auch grössere Flüchtlingsgruppen aus dem nämlichen Land sich Richtung Schweiz bewegen, wäre auch eine sprunghafte Zunahme von Asylgesuchen denkbar.

Auch aus folgendem Grund wird in Zukunft kaum mit einem Rückgang der Asylgesuche zu rechnen sein:

Nach den Grundsätzen der allgemeinen Ausländerpolitik werden Aufenthaltsbewilligungen in der Regel nur an Bewerber aus den traditionellen Rekrutierungsgebieten erteilt. Demzufolge haben Angehörige von Drittweltstaaten kaum Aussicht, eine derartige Bewilligung zu erhalten. Als praktisch einziger Ausweg bleibt ihnen nur die Möglichkeit, ein Asylgesuch zu stellen. So können sie unter Umständen sogar eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Mittellose Asylgesuchsteller kommen jedenfalls in den Genuss von Fürsorgeleistungen. Wegen der langen Verfahrensdauer haben sie zudem die Gewissheit, während einiger Jahre in der Schweiz bleiben zu können.

Die heute noch zu lange Dauer der Asylverfahren gibt den Fürsorgebehörden der Kantone und den Hilfswerken vielfältige Probleme auf. Es stellt sich nämlich die Frage, ob sie die Integration der Asylbewerber in unsere Gesellschaft fördern sollen oder nicht. Die Ansichten der Behörden und Hilfswerke einerseits sowie der Asylbewerber selbst andererseits zu dieser Frage gehen auseinander. Diese haben den Willen, sich möglichst rasch bei uns einzugliedern, weil sie sich in der Schweiz für kürzere oder längere Zeit eine neue Existenz aufbauen wollen. Jene sind gegen eine verfrühte Integration eingestellt. Der Ausgang des Asylverfahrens ist ja grundsätzlich offen, und bei Ablehnung des Gesuches wird der Asylbewerber in der Regel aus der Schweiz weggewiesen.

Das geltende Recht gibt dem Bundesrat keine Möglichkeit, auf unvorhersehbare Veränderungen im Asylbereich rasch und wirksam zu reagieren. Hauptanliegen der von beiden Räten überwiesenen Motion Lüchinger ist es denn auch, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Bundesrat in der Asylpolitik auch in kritischen Situationen handlungsfähig sei. Daneben verlangt der Motionär eine weitere Beschleunigung der Asylverfahren und zudem, dass Massnahmen ergriffen werden, um die Attraktivität der Schweiz als Gastland für diejenigen Gesuchsteller zu vermindern, die aus asylrechtlich nicht relevanten Gründen bei uns um Aufnahme ersuchen.

123 Vollzugsschwierigkeiten bei der Wegweisung

Der Vollzug eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheides nach negativem Ausgang eines Asylverfahrens ist Sache der kantonalen Fremdenpolizeibehörden. Verlässt ein Ausländer innerhalb der im Wegweisungsentscheid festgesetzten Ausreisefrist die Schweiz nicht, kann er ausgeschafft werden. Häufig widersetzen sich abgewiesene Asylbewerber der Pflicht zur Ausreise, indem sie einfach "untertauchen", d.h. sich ohne Aufenthaltsbewilligung weiterhin in der Schweiz aufhalten. Die Ausschaffung, also die zwangsweise Entfernung aus der Schweiz, scheitert oft daran, dass der Betreffende nicht auffindbar ist. Schliesslich kennt das Bundesrecht die Ausschaffungshaft nicht.

Der abgewiesene Asylbewerber kann eine Ausschaffung dadurch verhindern, dass er sich gegen den Transport mit allen Mitteln sträubt. So haben sich schon Flugkapitäne im Interesse der Sicherheit der übrigen Passagiere geweigert, Personen zu transportieren, welche sich mit Händen und Füssen gegen die Ausschaffung zur Wehr setzten.

Für die Glaubwürdigkeit der bundesrätlichen Asylpolitik ist es unerlässlich, dass Wegweisungen, die nach einer Asylverweigerung verfügt werden, auch konsequent vollzogen werden. Nach dem Asylgesetz erhält nämlich nur derjenige Aufnahme in der Schweiz, der in seinem Herkunftsland einer staatlichen Verfolgung ausgesetzt ist. Ein Asylbewerber, der die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt, wird in der Regel aus der Schweiz ausgewiesen und nötigenfalls zwangsweise ausgeschafft, auch wenn ihn dies mitunter hart trifft.

13 Lösung der Probleme131 Verteilung der Asylgesuchsteller auf die Kantone

Durch die Wahl seines Aufenthaltsortes bestimmt der Gesuchsteller nach geltendem Recht den Kanton, der für die Betreuung seines Falles zuständig ist, in der Regel selbst. Der Zustrom von Asylbewerbern in die einzelnen Kantone hängt von verschiedenen Faktoren ab. Einerseits richten sich die Asylbewerber häufig an die Fremdenpolizeibehörden desjenigen Kantons, dessen Gebiet sie bei der Einreise aus dem Ausland zuerst betreten haben. Andererseits hält das Bundesamt für Polizeiwesen eine Steuerung des Zustroms durch sogenannte Schlepperorganisationen, die im Ausland tätig sind, für erwiesen. Im weitern spielt auch der Bekanntheitsgrad einiger Schweizer Städte in den Herkunftsländern der Asylbewerber eine Rolle.

Ohne staatliche Lenkung wird sich in absehbarer Zukunft keine gleichmässige Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone einstellen. Aus diesem Grund halten wir es für notwendig, in das Asylgesetz eine Bestimmung über die obligatorische Verteilung aufzunehmen. Um den Gegebenheiten unseres föderalistischen Staates Rechnung zu tragen sowie auch um den Kantonen die Möglichkeit einer einvernehmlichen Lösung vorzubehalten, treten wir für eine subsidiäre Bundeskompetenz zur Verteilung ein. Zur finanziellen Entlastung der Kantone schlagen wir zudem Verwaltungskostenbeiträge des Bundes im Asylbereich vor.

132 Wahrung der Handlungsfähigkeit der Behörden in Ausnahmesituationen

Wie wir unter Ziffer 122 dargelegt haben, deuten sämtliche Indikatoren, die bei der Entwicklung im Asylwesen zu berücksichtigen sind, auch längerfristig nicht auf eine Abnahme der Gesuche hin. Die Bundesbehörden sollen aber auch bei grossem Andrang von Asylgesuchstellern handlungsfähig sein.

Nach geltendem Recht (Art. 9 Asylgesetz) kann der Bundesrat lediglich in Kriegs- und Krisenzeiten Sonderbestimmungen im Rahmen von Notrecht einführen. Der geltende Gesetzestext führt drei Ausnahmesituationen auf: die erhöhte internationale Spannung (Abs. 1), den Ausbruch eines Konflikts, an dem die Schweiz nicht beteiligt ist (Abs. 1), sowie die fehlenden Möglichkeiten der Schweiz für die dauernde Beherbergung von Flüchtlingen (Abs. 3). Die Kennzeichnung der Sachverhalte als "Ausnahmesituationen" sowie die vorgesehene Möglichkeit der Nichtanwendung des Asylgesetzes in unserer vom Legalitätsprinzip beherrschten Rechtsordnungen gebieten von vorneherein Zurückhaltung in der Anwendung dieser Bestimmungen. Es ist eindeutig, welche Ausnahmetatbestände Bundesrat und Parlament beim Erlass des Asylgesetzes mit Art. 9 anvisierten. Von den Erfahrungen aus den beiden Weltkriegen ausgehend, meinten sie Situationen, welche eine Anwendung des Gesetzes zur Existenzbedrohung für die Schweiz machen müssten und ein entsprechend rasches Vorgehen des Bundesrats erfordern.

Vor diesem Hintergrund rechtfertigen weder die heutigen Vollzugsprobleme im Asylbereich noch ein künftiges bedeutsames Ansteigen der Gesuchseingänge, von den be-

stehenden gesetzlichen Vorschriften abzuweichen. Andererseits ist die Schweiz unbestreitbar auch in Friedenszeiten nicht imstande, einer unbeschränkten Anzahl von Flüchtlingen Schutz zu gewähren. Aus diesem Grund schlagen wir vor, den Geltungsbereich des geltenden Artikels 9 des Asylgesetzes auszudehnen. Als neuer Ausnahmetatbestand soll die Erschöpfung der Aufnahmekapazität des Bundes und der Kantone in Friedenszeiten statuiert werden. Daneben sollen die Kantone verpflichtet werden, im Hinblick auf die Bewältigung ihrer Aufgaben in Ausnahmesituationen schon heute vorbereitende Massnahmen zu treffen.

Der Bundesrat soll Ausnahmesituationen rasch mit einer flexiblen Personalpolitik, d.h. einer vorübergehenden Erhöhung des Personalbestandes im Flüchtlingsbereich, bewältigen können. Die Anwendung von Notrecht soll erst in zweiter Linie zur Anwendung kommen.

### 133 Verfahrensbeschleunigung

Das heute geltende Verfahren stellt sicher, dass die teilweise komplexen Sachverhalte umfassend und gründlich abgeklärt und die Gefährdung des Gesuchstellers in seinem Heimatlande mit hinreichender Sicherheit beurteilt werden können. Immerhin darf man nicht übersehen, dass aus den umfangreichen Rechtsschutzgarantien sehr zeitraubende und personalintensive Verfahren resultieren und Doppelspurigkeiten entstehen. Durch den Einsatz des zusätzlichen Personals, das vom Parlament im Verlauf der Jahre 1983 und 1984 bewilligt wurde, wird die Idealfrist von 6 - 8 Monaten für die Behandlung eines Asylgesuches bis hin zu einem rechtskräftigen Entscheid bis Mitte 1985 erreicht sein. Wie die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt haben, hat diese

Zielsetzung prioritären Charakter, so dass alles daran gesetzt werden muss, inskünftig das Entstehen eines weiteren Pendenzenüberhanges zu vermeiden. Angesichts des komplizierten Verfahrens besteht deshalb die Gefahr, dass bei einem Anwachsen der Zahl der Asylgesuche, das noch nicht das Ausmass einer der oben dargestellten Ausnahmesituationen erreicht hat, ein erneuter Behandlungsrückstand eintritt. Dieser könnte kurzfristig schon deshalb nicht mit zusätzlichem Personal aufgefangen werden, weil eine derartige Massnahme erst mittelfristig Wirkungen zeitigt. Es stellt sich deshalb die Frage, wie ein erhöhter Arbeitsanfall ausser durch die Einstellung von Personal aufgefangen werden kann.

Die Behandlung der Asylgesuche ist heute deshalb zeitraubend, weil die Asylbewerber praktisch in allen Fällen in einem mehrstündigen persönlichen Gespräch angehört werden müssen. Zudem sind sie meistens keiner unserer Landessprachen mächtig. Das Asylgesetz schreibt eine persönliche Anhörung des Gesuchstellers vor der entscheidenden Behörde vor, wenn diese dem Rechtsbegehren des Gesuchstellers voraussichtlich nicht entsprechen kann. Diese Verfahrensvorschrift konkretisiert den Anspruch auf rechtliches Gehör. Im übrigen garantiert das heutige Verfahren die Einheit der Rechtsprechung, da die Asylentscheide von einer einzigen, zentralen Behörde, nämlich dem Bundesamt für Polizeiwesen, gefällt werden.

In den letzten Jahren haben das Bundesamt für Polizeiwesen und der Beschwerdedienst des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes verschiedene Massnahmen getroffen, die zu einer Rationalisierung der Aufgabenerledigung und damit zu einer Effizienzsteigerung führten.

Eine weitere Beschleunigung der Asylverfahren ist nur möglich, wenn die Verfahrensvorschriften des Asylgesetzes geändert werden. Allerdings setzen die Rechtsgüter, die im Asylverfahren in Frage stehen, solchen Bemühungen Grenzen. Auf keinen Fall möchten wir so weit gehen, ein rein schriftliches Verfahren vorzuschlagen.

Soll am bestehenden Verfahren etwas geändert werden, so halten wir einzig die Einführung einer fakultativen Befragung vor dem Bundesamt für vertretbar: Nach einer eingehenden kantonalen Befragung soll das Bundesamt den Asylentscheid aufgrund der Akten treffen können. In andern Ländern Westeuropas werden zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft ähnliche Verfahren durchgeführt. Unser Vorschlag geht im übrigen von der Erfahrung aus, dass die zweite Befragung des Asylbewerbers durch das Bundesamt in vielen Fällen keine neuen Beurteilungselemente hervorbringt, sondern die im kantonalen Befragungsprotokoll enthaltenen Aspekte nur vertieft und verstärkt.

Die vorgeschlagene Lösung bedeutet, dass die kantonalen Behörden die Asylgesuchsteller eingehend und detailliert zu den Asylgründen befragen, was heute von ihnen noch nicht verlangt wird. Die Zahl der Befragungen vor dem Bundesamt wird deshalb nur in dem Masse zu senken sein, als ein verstärkter Austausch von Informationen über die Situation in den Herkunftsländern der Asylbewerber und Ausbildungsmassnahmen dazu führen, dass die Kantone dem Bundesamt die Gesuche entscheidungsreif vorlegen. Da diese Voraussetzung immer nur teilweise erfüllt werden kann, wird auch in Zukunft die ergänzende Befragung vor dem Bundesamt in vielen Fällen notwendig werden.

Was den Bereich der Verfahrensvorschriften anbelangt, sehen wir Sinn und Zweck des Vernehmlassungsverfahrens darin, ein denkbares Modell für das künftige Asylverfahren einmal zur Diskussion zu stellen. Die Stellungnahmen der Kantone werden zeigen, ob ihnen ein Mehraufwand im Asylverfahren zugemutet werden darf.

Neben einer grundsätzlichen Modifikation des Asylverfahrens sind auch vergleichsweise untergeordnete Vorschriften geeignet, zu einer gewissen Vereinfachung und damit zu einer Beschleunigung beizutragen. Die bisherige Praxis zeigt, dass Asylbewerber häufig ihre Adresse ändern, ohne dies den zuständigen Behörden mitzuteilen, oder Vorladungen zu Einvernahmen keine Folge leisten. Heute bringt die Verletzung von Mitwirkungspflichten dem Gesuchsteller kaum Nachteile, sondern führt nur zu Verzögerungen im Asylverfahren. Wir schlagen deshalb vor, in das Asylgesetz eine Bestimmung über das Zustelldomizil aufzunehmen.

In vielen Fällen wird die Abklärung des Sachverhalts dadurch erschwert, dass die Asylbewerber willentlich sämtliche Ausweispapiere zerstören, um ihre wahre Identität zu verschleiern. Der Missbrauchsbekämpfung, vor allem der Verhinderung von Mehrfachverfahren, dienen Vorschriften über die Massnahmen der Identifizierung, darunter hauptsächlich die Daktyloskopierung.

#### 134 Vollzug der Wegweisungsverfügungen

Die vorliegende Revision bezweckt u.a., die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Bund nicht anerkannte Gesuchsteller konsequent aus der Schweiz wegweisen kann. Das Fehlen einer Bestimmung über die Ausschaffungshaft im Ausländerrecht hat sich beim Vollzug des Asylgesetzes als besonders unbefriedigend erwiesen.

Bisher konnte ein Ausländer, der sich dem Vollzug einer Wegweisung oder Ausweisung zu entziehen beabsichtigte, nur aufgrund kantonaler Bestimmungen in Haft genommen werden. Fehlten solche, war es den Kantonen in vielen Fällen nicht möglich, nach einer Asylverweigerung rechtskräftige Wegweisungsentscheide zu vollziehen. Die Einführung der Ausschaffungshaft (Inhaftierung des Auszuschaffenden zwischen Eröffnung resp. Vollziehbarkeit der Wegweisung und dem Beginn der Ausreise) kann viele der heute bestehenden praktischen und juristischen Schwierigkeiten lösen. Daneben erachten wir es als notwendig, die Bestimmungen über die Internierung von Ausländern, die bisher zum grössten Teil in einer Verordnung enthalten sind, (BRV vom 14.8.1968 über die Internierung von Ausländern; SR 142.281) auf eine bessere gesetzliche Grundlage zu stellen. In Zukunft wird die Internierung wieder grössere Bedeutung erlangen, wenn es darum geht, das Anwesenheitsverhältnis von abgewiesenen Asylbewerbern, die aus irgendeinem Grund nicht in ihr Herkunftsland zurückgeschoben werden können, zu regeln.

### 135 Rückkehrhilfe und Wiedereingliederungsbeiträge

Im Sinne einer glaubwürdigen Asylpolitik werden auch in Zukunft Wegweisungen von Asylbewerbern, deren Gesuch abgewiesen wurde, unumgänglich sein. Dies darf aber nicht dazu verleiten, dass sich unsere Flüchtlingspolitik auf unser Land beschränkt. Flüchtlingshilfe besteht nicht nur in der Aufnahme von Personen auf dem eigenen Staatsgebiet. Auch die aktive Suche nach dauerhaften Lösungen in Dritt- oder Herkunftsstaaten der Asylbewerber gehört zu einer humanitären Asylpolitik.

Gegenwärtig ist die Quote von negativ entschiedenen Asylgesuchen hoch. Sie liegt bei rund 80 %. Dies bedeutet für die abgewiesenen Asylbewerber im Regelfall, dass sie die Schweiz zu verlassen haben. In der Praxis heisst dies aber oft die Rückkehr in das Herkunftsland, welches sie gerade wegen einer persönlich unbefriedigenden Situation verlassen haben.

In dieser Lage kann dem Betroffenen, vor allem in Form von Beratung, eine gewisse Hilfestellung geboten werden. Insbesondere sollen Möglichkeiten der Ansiedlung im eigenen Kulturbereich ausgeschöpft werden.

Anerkannten Flüchtlingen, die infolge veränderter politischer Verhältnisse in ihre Heimat zurückkehren möchten, soll der Bund diesen Schritt mit finanzieller Hilfe erleichtern können, sofern die eigenen Mittel der Flüchtlinge dazu nicht ausreichen.

## 2 Besonderer Teil: Kommentar zu den Gesetzesänderungen

### 21 Aenderung des Asylgesetzes

#### 211 Asylgewährung in Ausnahmesituationen

(Art. 9)

Art. 9 Asylgesetz ist in seiner heutigen Fassung auf Kriegs- und Krisenfälle zugeschnitten, welche die Schweiz unmittelbar betreffen. Durch eine Erweiterung der Kompetenz zum Erlass von Notrecht im neuen Art. 9 Abs. 1 Asylgesetz soll der Bundesrat künftig auch in Friedenszeiten eingreifen können, wenn Bund und Kantone vor unlösbare Betreuungs- und Vollzugsprobleme gestellt sind. Eine derartige Ueberforderungssituation könnte bei einem plötzlichen und massiven Ansteigen

der Asylbewerberzahlen eintreten. Wie das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland zeigt, die im Jahre 1984 im Vergleich zum Vorjahr eine Verdoppelung der Gesuche zu verzeichnen hatte, ist ein solches Szenario nicht auszuschliessen.

212 Vorbereitende Massnahmen der Kantone  
(Art. 9 a)

Der vorgeschlagene Artikel 9 a bezieht sich sowohl auf die bisherigen im Gesetz enthaltenen Ausnahmesituationen als auch auf den neuen Tatbestand. Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylgesuchstellern obliegen, neben den Hilfswerken, den Kantonen. In eigener Regie betreibt der Bund heute einzig das Flüchtlingsheim Altstätten.

Nach dem Willen des Gesetzgebers soll auf die Anwendung des Asylgesetzes nicht voreilig verzichtet werden. Sowohl der geltende Artikel 9 wie auch die vorgeschlagene Ergänzung dazu sehen ein stufenweises Vorgehen vor, wobei eine Einschränkung oder Aufhebung der Asylgewährung erst als letzte Notstandsmassnahme in Frage käme. Um möglichst alle Reservoirs zur Aufnahme von Flüchtlingen auch in Notstandssituationen ausschöpfen zu können, werden die Kantone zu vorbereitenden Massnahmen verpflichtet.

Sie haben vor allem dafür zu sorgen, dass Notunterkünfte für eine grössere Anzahl von Flüchtlingen zur Verfügung stehen. Wie in andern Bereichen der Gesamtverteidigung wird der Bund eine Konzeption ausarbeiten, wobei vor allem an einen koordinierten Betreuungsdienst gedacht wird. Im Rahmen eines solchen Konzeptes ist vorgesehen, dass die Verantwortlichen der Kantone in Ausbildungskursen auf die Aufgaben, die ihnen im Krisenfall obliegen, vorbereitet werden.

213 Verteilung auf die Kantone

(Art. 14 a)

Ein wichtiges Ziel der zweiten Revision des Asylgesetzes ist eine ausgeglichene Belastung der einzelnen Kantone durch Asylgesuchsteller. Art. 14a Asylgesetz sieht eine subsidiäre Bundeskompetenz zur Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone vor. Den Kantonen soll innerhalb einer angemessenen Frist offenstehen, selbst eine Verteilung zu erreichen; kommt keine Vereinbarung zustande oder entfällt sie aus irgendeinem Grund, legt der Bundesrat nach Anhören der Kantone einen verbindlichen Verteilungsschlüssel fest.

Als Kriterien für die Aufstellung des Schlüssels kommen die bisherige Anzahl aufgenommener Asylgesuchsteller, die Bevölkerungszahl des Kantons, dessen Siedlungsstruktur, Beschäftigungs- und Unterkunftsmöglichkeiten in Frage. Da der Festlegung des Verteilungsschlüssels erhebliche politische Tragweite zukommt, ist der Entscheid dem Bundesrat vorbehalten. Die auch für den einzelnen Asylgesuchsteller verbindliche Zuweisung in einen bestimmten Kanton nimmt das Bundesamt für Polizeiwesen vor.

214 Generelle Verfahrensvereinfachung

(Art. 15 und 16)

Zurzeit werden zur Prüfung eines Asylgesuches im Normalfall zwei getrennte Befragungen durchgeführt. Dieses zweistufige Verfahren kommt bei den Asylgesuchen an der Grenze oder im Inland, welche zahlenmässig weitaus bedeutender sind als die Asylgesuche aus dem Ausland, zur Anwendung. In einer ersten Einvernahme des Asylgesuchstellers ermitteln Beamte des Kantons

Angaben zur Person, zum Ausbildungsgang und den Arbeitsstellen, zur Ausreise aus dem Heimatstaat und zur Einreise in die Schweiz, zu den Verwandtschaftsverhältnissen sowie zu den Asylgründen. Gestützt auf die kantonale Einvernahme bereitet der Bundesbeamte sein Gespräch mit dem Asylbewerber vor. Er ermittelt den asylrelevanten Sachverhalt und konzentriert sich dabei auf die Flucht motive des Gesuchstellers.

Demgegenüber schlagen wir in den Art. 15 und 16 vor, gestützt auf die kantonale Einvernahme solle das Bundesamt für Polizeiwesen die Möglichkeit haben, einen Aktenentscheid zu fällen. Dies führt zu einer Mehrbelastung der Kantone, da der Bundesbeamte bei seiner Entscheid in erster Linie auf das kantonale Befragungsprotokoll abstellt. Dies würde einerseits - wie schon erwähnt - eine Steigerung der Qualität der kantonalen Protokolle bedingen. Auf der andern Seite werden sich die grössere Bedeutung der kantonalen Befragungen sowie der bessere Informationsstand der kantonalen Beamten positiv auf deren Motivation auswirken und ihr Verantwortungsbewusstsein stärken. Angesichts der Vergütung der Verwaltungskosten der Kantone, die wir ebenfalls in die Gesetzesrevision aufgenommen haben, dürfte es den Kantonen im übrigen leichter fallen, einen Mehraufwand zu leisten.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass beim vorgeschlagenen Modell die Anerkennungsquote von Flüchtlingen steigen könnte, da bei Aktenentscheiden im Zweifel zugunsten des Asylbewerbers entschieden werden müsste. Verweigerung des Asyls wegen Unglaubwürdigkeit der Aussagen könnte viel weniger oft als heute vorkommen.

Der Vorschlag berücksichtigt die Empfehlungen des Europarates und des UNO-Hochkommissariates für die Flüchtlinge auch weiterhin, indem der Asylentscheid durch eine zentrale Behörde gefällt wird und die Beschwerde vorbehalten bleibt. Man könnte gegen unseren Vorschlag einwenden, dass eine einheitliche Asylpraxis insofern weniger gut gewährleistet sei als heute, als die Kantone bei der Befragung der Asylbewerber unterschiedliche Massstäbe anlegen könnten. Im Übrigen hätte sich das Bundesamt für Polizeiwesen häufiger mit Einwendungen gegen das kantonale Protokoll auseinandersetzen. Trotzdem sind wir überzeugt, dass das vorgeschlagene Modell zu einer Entlastung des Bundesamtes für Polizeiwesen und damit insgesamt zu einer Beschleunigung der Asylverfahren führen wird. Wir möchten aber nicht unterlassen darauf hinzuweisen, dass bei steigenden Asylbewerberzahlen möglicherweise ein Engpass bei der Beschwerdeinstanz entstehen könnte.

#### 214.1 Verfahren im Kanton

(Art. 15)

Die Absätze 2, 3 und 4 des neuen Artikels 15 übertragen die Verfahrensgarantien im bisherigen Verfahren vor dem Bundesamt auf das Verfahren im Kanton. Dies betrifft das Recht des Asylgesuchstellers, sich von einem Dolmetscher eigener Wahl begleiten zu lassen (Abs. 2), sowie den Beizug eines Vertreters einer anerkannten Flüchtlingshilfsorganisation (Abs. 3). Der kantonale Beamte hat den Gesuchsteller auf seine Rechte hinzuweisen (Abs. 4).

Der neue Absatz 5, welcher die Massnahmen zur Identifizierung und Individualisierung der Asylbewerber betrifft, entspricht dem heutigen Art. 6a Abs. 1 1. Satz der Asylverordnung. Diese Ausführungsbestimmung zum geltenden Art. 15 über das Verfahren im Kanton wird auf eine formell-gesetzliche Grundlage gestellt, da es sich bei den vorgesehenen Massnahmen (Fingerabdrücke, Fotografie) um Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte der Asylgesuchsteller handelt.

#### 214.2 Verfahren vor dem Bundesamt

(Art. 16)

Abs. 1 enthält den Grundsatz, dass das Bundesamt aufgrund der Akten den Asylentscheid trifft. Eine persönliche Einvernahme des Gesuchstellers wird aber nach wie vor in Fällen noch erforderlich sein (Abs. 2).

Der bisherige Absatz 5 sieht vor, dass das Bundesamt bei offensichtlich unbegründeten Gesuchen von einer persönlichen Befragung absehen kann. Nach dem neuen Verfahren werden diese Fälle Teil jener Verfahren bilden, in denen keine zusätzliche zweite Befragung vor dem Bundesamt durchgeführt wird. Deshalb werden die Absätze 5 und 6 (bisher) sowie die Ausführungsvorschrift dazu in Art. 7 a der Asylverordnung ersatzlos gestrichen.

#### 215 Mitwirkungspflicht und Zustelldomizil

(Art. 19a)

Die Vorschriften über die Zustellung bringen eine Neuerung im Vergleich zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (SR 173.110), welches in Art. 36 Buchstabe a bei Unmöglichkeit der Zustellung die amt-

liche Publikation vorsieht. Eine solche hat aber im Asylverfahren zu unterbleiben, da ausländische Behörden von offizieller schweizerischer Seite nichts über die Asylbewerbung ihrer Staatsangehörigen erfahren sollen. Nach den neuen Vorschriften ist eine Zustellung oder Mitteilung an die letzte Adresse des Gesuchstellers oder den von ihm bezeichneten Vertreter rechtsgültig; dies auch dann, wenn der Gesuchsteller die Sendung nicht zur Kenntnis nahm.

216 Aufenthalt, Unterhalt und Unterbringung  
(Art. 20)

Im neuen Artikel 20 sind Aufenthalt, Unterhalt und Unterbringung der Asylbewerber geregelt. Schon nach bisherigem Recht haben sowohl die kantonalen Behörden als auch das Bundesamt die Möglichkeit, einem Gesuchsteller einen Aufenthaltsort zuzuweisen (Art. 19 Abs. 3 bisher); die Aufnahme dieser Bestimmung in den Abs. 1 des neuen Art. 20 erfolgt aus Gründen der Gesetzes-systematik. Unter Aufenthaltsort ist ein bestimmtes Gebiet, z.B. eine Gemeinde, zu verstehen.

Wie nach bisherigem Recht, erhält der Gesuchsteller vom Kanton die nötige Fürsorge, wenn er seinen Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann und auch Dritte nicht für ihn aufkommen (Abs. 2). Dem unterstützungsbedürftigen Asylbewerber können die Behörden auch eine konkrete Unterkunft (z.B. eine bestimmte Wohnung oder eine Pension) zuweisen. Da mit der erwähnten Ausnahme alle Flüchtlingsheime von den Kantonen geführt werden, sollen wie bisher auch in Zukunft die kantonalen Behörden die Einweisung in ein Flüchtlingsheim verfügen können, (vgl. den neuen Abs. 2 a. E. mit dem alten Abs. 1 a. E.).

217 Verwaltungskostenbeiträge

(Art. 20a)

Art. 20a Abs. 1 lit. b sieht vor, dass der Bund den Kantonen Beiträge an deren Verwaltungskosten bei der Durchführung der Asylverfahren erstatten kann. Nach dem heute in Kraft stehenden Art. 20, Abs. 2 vergütet der Bund den Kantonen einzig die während des Verfahrens entstandenen Fürsorgeauslagen. Daran hält auch lit. a des neuen Art. 20a Abs. 1 fest. Es handelt sich um die für den Unterhalt und die Unterbringung von Asylbewerbern entstandenen Auslagen. Der Aufwand des Bundes für Fürsorgeleistungen zugunsten von Asylbewerbern ist von 4,5 Mio. Franken im Jahre 1980 auf 69 Mio. Franken im Jahre 1984 angestiegen. Darin sind u.a. die Ausgaben für Durchgangszentren, Rückerstattungen an Kantone und Gemeinden für Unterkunft und Verpflegung, Krankenkassenbeiträge, Versicherungen, Schulungskosten, Kleider und Taschengelder der Asylbewerber enthalten. Dazu kommen die Fürsorge- und Integrationsleistungen für anerkannte Flüchtlinge, die über die anerkannten Hilfswerke ausgerichtet werden.

Der geltende Art. 20 Asylgesetz gibt keine Rechtsgrundlage dafür ab, den Kantonen die weitergehenden Betreuungs- und Verwaltungsaufwendungen im Asylwesen zu vergüten. Diese Aufwendungen der Fremdenpolizei- und Fürsorgebehörden sind aufgrund kantonaler Angaben sehr unterschiedlich. Eine genaue Umschreibung dieser Mehrausgaben ist u.E. nicht möglich. Bei dieser Ausgangslage sind wir der Ansicht, dass den Kantonen pro Jahr eine Pauschale für jeden Gesuchsteller ausgerichtet werden soll, deren Höhe das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement festsetzen kann (Art. 20a Abs. 2).

Im Schweizerischen Bundesverwaltungsrecht haben die Kantone nach herrschender Auffassung so lange für die Vollzugskosten der vom Bund auferlegten Aufgaben aufzukommen, als der Gesetzgeber keine andere Regelung trifft. Der Gesetzgeber kann eine solche Beitragsleistung des Bundes ohne besondere verfassungsmässige Grundlage vorsehen (vgl. Ivo Hangartner, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt a.M. 1974, S. 168, mit weiteren Hinweisen).

Asylgewährung und Fürsorge für die Flüchtlinge sind nationale Aufgaben. Durch die in Art. 14 a vorgesehene obligatorische Verteilung entsteht den Kantonen die Pflicht zur Aufnahme einer bestimmten Anzahl von Asylbewerbern. Es liegt im Interesse des Bundes, dass auf kantonaler Ebene die Asylverfahren korrekt abgewickelt werden und eine minimale Betreuung der Asylbewerber sichergestellt ist. Damit können Spannungen zwischen Asylgesuchstellern und der Schweizer Bevölkerung verhindert werden. Die enorme Belastung der Kantone der vergangenen Jahre resultiert zudem aus der langen Behandlungsdauer für die Asylgesuche, welche die kantonalen Behörden nicht zu verantworten haben.

Aus allen diesen Gründen halten wir es für gerechtfertigt, dass der Bund den Kantonen neben den Fürsorgeauslagen auch einen Teil der Verwaltungs- und Personalkosten vergütet.

#### 218 Rückkehrhilfe

(Art. 21b)

Als Teil der Fürsorgeleistungen übernimmt der Bund nach Art. 7b der Asylverordnung die Kosten der Ausreise von mittellosen Asylbewerbern und von mittellosen

Ausländern, deren Asylverfahren abgeschlossen ist. Im Jahre 1984 vergütete der Bund den Kantonen insgesamt Fr. 237'000.-- für Reisekosten (inkl. Reisekosten für das Begleitpersonal).

Die Ausführungsbestimmung des Art. 7b Asylverordnung, die sich auf Art. 20 Asylgesetz (bisher) abstützt, wird in den neuen Art. 21b Asylgesetz aufgenommen (1. Satz). Neu kann der Bund den Kantonen ebenfalls Vergütungen für die ausgefallene Dienstzeit derjenigen kantonalen Beamten ausrichten, die die auszuschaaffenden Personen auf der Reise begleiten. Zur Sicherung des Transports hat sich in einigen Fällen eine Reisebegleitung als unumgänglich erwiesen.

Der Bund kann den Asylgesuchstellern Rückkehrhilfe in Form von Beratung leisten (2. Satz). Es ist nicht vorgesehen, Rückkehrprämien als Anreiz zum Rückzug von Asylgesuchen auszuzahlen. Vielmehr soll Asylbewerbern, deren Asylgesuche von vornherein wenig Aussicht auf positive Erledigung haben, Hilfe bei der Organisation der Heimreise oder auch der Ausreise in ein dem Heimatstaat benachbartes Land geleistet werden.

#### 219 Wiedereingliederungsbeiträge und Stipendien (Art. 33)

Nach Abs. 1 von Art. 33 (bisher und neu) Asylgesetz erstattet der Bund die Fürsorgeleistungen, die in seinem Auftrag an anerkannte Flüchtlinge ausgerichtet werden. Nach Art. 37 ist bei der Ausrichtung von Fürsorgeleistungen der besonderen Lage der Flüchtlinge Rechnung zu tragen. Namentlich soll die soziale und berufliche Eingliederung erleichtert werden. Diesem Ziel der Integration dienen auch die Ausbildungsbei-

träge, die die Kantone im Rahmen ihrer Stipendiengesetzgebung an Flüchtlinge ausrichten. Bekanntlich sind die Voraussetzungen für die Stipendiengewährung und die Höhe der Beiträge von Kanton zu Kanton sehr verschieden. Der Bund soll in Zukunft den Kantonen Ausbildungsbeiträge an Flüchtlinge zurückerstatten können. Er wird dabei Wert auf eine möglichst einheitliche Behandlung von Flüchtlingen im Stipendienwesen legen.

In Abs. 2 schlagen wir vor, dass der Bund an rückkehrwillige anerkannte Flüchtlinge Wiedereingliederungsbeiträge ausrichten kann. Finanzielle Hilfe soll nur denjenigen Flüchtlingen zukommen, welche infolge veränderter politischer Verhältnisse aus freiem Willen in ihren Heimatstaat zurückkehren möchten. Dies ist aber nur möglich, wenn die Rückkehrwilligen über genügend finanzielle Mittel verfügen, um sich eine menschenwürdige Existenz aufbauen zu können. Die Wiedereingliederungshilfen sind als Beitrag zur Lösung des Flüchtlingsproblems gedacht. Auch das UNO-Hochkommissariat für die Flüchtlinge und andere spezialisierte Hilfsorganisationen fördern die freiwillige Repatriierung von Flüchtlingen. Der Bundesrat wird aus diesem Grund in der Frage der Wiedereingliederungshilfe mit diesen Institutionen zusammenarbeiten.

22 Aenderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

221 Ausschaffungshaft

(Art. 14)

Einleitend ist nochmals darauf hinzuweisen, dass sich das Problem der Ausschaffungshaft ganz generell im Ausländerrecht stellt und nur den kleinsten Teil der auszuschieffenden Ausländer abgelehnte Asylbewerber betrifft. Eine Regelung im Rahmen der vorliegenden Revision drängt sich auf, weil nur der Vollzug negativ entschiedener Asylgesuche langfristig eine glaubwürdige Asylpolitik zu sichern vermag. Kommt ein Ausländer der Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz nicht nach, so kann er schon nach heutigem Recht ausgeschafft werden (Art. 14 Abs. 1 bisher). Neu soll diese Zwangsmassnahme auch dann ergriffen werden können, wenn eine Aus- oder Wegweisung sofort vollstreckt werden muss (Art. 14 Abs. 1 neu).

Der vorgeschlagene Abs. 2 von Art. 14 sieht die Ausschaffungshaft vor, um die heutigen Schwierigkeiten beim Vollzug von verfügbaren Entfernungsmassnahmen zu beheben. Liegen Anhaltspunkte vor, dass sich der Ausländer einer Ausschaffung entziehen will, so wird Haft angeordnet, sei es für die Zeit der Vorbereitung zur Reise oder aber auch zur Sicherstellung einer Ausreise, die sich zur Zeit nicht durchführen lässt. Ferner kann die Ausschaffungshaft zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verfügt werden. Sie darf die Dauer von 30 Tagen nicht überschreiten. Eine Verlängerung der Haft über 48 Stunden darf nur auf Anordnung einer kantonalen richterlichen Behörde erfolgen; damit kann den Anforderungen von Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) entsprochen werden.

222 Internierung

(Art. 14a, 14b, 14c, 15 Abs. 4, 20 Abs. 1)

Die vorgeschlagenen Bestimmungen über die Internierung tragen der Europäischen Menschenrechtskonvention Rechnung. Danach darf in den nach Artikel 5 der Konvention zulässigen Fällen eine Freiheitsbeschränkung nicht länger dauern, als dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung unbedingt erforderlich ist. Die Internierung wird aus diesem Grund zum ersten Mal für sechs Monate verfügt und darf - ausser im Falle der freien Unterbringung - nicht länger als zwei Jahre dauern (Art. 14a Abs. 3). Berechtigt, beim Bundesamt für Polizeiwesen eine Internierung zu beantragen, sind das Bundesamt für Ausländerfragen, die Schweizerische Bundesanwaltschaft oder eine kantonale Fremdenpolizeibehörde (Abs. 2). Auf jeden Fall ist die Internierung aufzuheben, wenn der Ausländer rechtmässig ausreisen kann (Abs. 4). Dem Ausländer wird eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung erteilt, wenn eine Internierung nicht angemessen oder nicht mehr zulässig ist. Zuständig, die Bewilligung zu erteilen, ist der Kanton, von dem der Ausländer zuletzt eine Bewilligung erhalten oder in dem er sich zuletzt ohne solche aufgehalten hat (Abs. 5).

Der Gesetzesentwurf kennt im Unterschied zum heutigen Recht nur noch zwei Arten der Internierung: Die freie Unterbringung (Art. 14 b Abs. 1 lit. a) und die Einweisung in eine geeignete Anstalt (lit. b), wobei letztere nur im Falle der Gefährdung oder Verletzung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit verfügt werden darf. Sind Einweisungen in ein Heim oder in eine Anstalt wegen des Alters des Internierten, wegen Krankheit oder anderer besonderer Umstände angezeigt, so kommen die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches über die fürsorgerische Freiheitsentziehung zur Anwendung.

Wie im geltenden Recht muss der Internierte für die Kosten der Internierung selbst aufkommen, wenn er eigene Mittel besitzt (Art. 14c Abs. 1). Im andern Fall übernimmt der Bund die Kosten (Abs. 2 lit. a). In Anlehnung an die neuen Bestimmungen in Artikel 21b Asylgesetz und den geltenden Artikel 33 Abs. 2 Asylgesetz kommt der Bund für die Ausreisekosten eines mittellosen Internierten auf, wenn er während oder unmittelbar nach der Internierung ausgeschafft wird (lit. b)

Der Vollzug der Internierung wird den Kantonen übertragen; das Bundesamt für Polizeiwesen bleibt hingegen für deren Anordnung und Verlängerung zuständig (Art. 15 Abs. 4). Die kantonalen Behörden stehen zu den Personen, die interniert werden sollen, in unmittelbarem Kontakt und sind daher für diese Vollzugsaufgabe, welche ebenfalls fürsorgerische Aspekte beinhaltet, besser geeignet als das Bundesamt für Polizeiwesen. Da die Internierung - u.a. in Form der Einweisung in eine geeignete (meist geschlossene) Anstalt - einen Eingriff in die Bewegungsfreiheit des Ausländers darstellt, muss im Hinblick auf Art. 5 Ziff. 4 EMRK eine rasche Ueberprüfung der Internierung möglich sein. Deshalb sieht Art. 20 Abs. 1 2. Satz ANAG (neu) vor, dass gegen Internierungsverfügungen des Bundesamtes für Polizeiwesen unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist.

23 Aenderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes

231 Hilfskräfte  
(Art. 2 a)

Entwicklungen im Asylbereich sind schwer zu prognostizieren. Die Gesuchseingänge können von einem Jahr zum andern sprunghaft ansteigen, wie die vergangenen Jahre zeigen. Um auch in solchen Situationen zeitgerecht und wirksam reagieren zu können, schlagen wir vor, den Bundesrat zu ermächtigen, bei aussergewöhnlichem Zustrom von Asylgesuchstellern vorübergehend bis zu 50 zusätzliche Hilfskräfte für die Behandlung der Asylgesuche einzustellen.

*möglicherweise des Bundes und der Kantone übersteigt.*

Art. 2a: Fortsetzung des Massnahmen der Kantone

Abs. 1  
Die Kantone treffen im Hinblick auf Ausnahmestrukturen vorbereitende Massnahmen. Sie sehen die erforderliche Organisation für die ihnen obliegenden Aufgaben vor.

Art. 2  
Das Departement erstellt eine Betreuungskonzeption und unterstützt die Kantone in ihren Vorbereitungen.

Art. 2a (neu)

*Die Kantone sollen verpflichtet werden, für den Krisenfall vorzusorgen.*

VERTEILUNG AUF DIE KANTONE

Art. 2ba: Verteilung auf die Kantone

Abs. 1  
Die Kantone legen durch Vereinbarung fest, wie die Gesuchsteller zu verteilen sind.

Art. 2  
Können sich die Kantone nicht einigen oder falls die

Art. 2ba (neu)

*Subsidiäre Bundeskompetenz zur Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone. Verzicht auf primäre Kompetenz, weil politisch nicht realisierbar.*

Vorentwurf für die zweite Revision des Asylgesetzes

Bisheriger Text	Neuer Text	Bemerkungen
<u>ASYLGEWAHRUNG IN AUSNAHMESITUATIONEN</u>		
<p><u>Art. 9: Asylgewährung in Ausnahmesituationen</u></p> <p><u>Abs. 1</u> In Zeiten erhöhter internationaler Spannungen oder bei Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes, an dem die Schweiz nicht beteiligt ist, gewährt sie Flüchtlingen so lange Asyl, als dies nach den Umständen möglich ist.</p>	<p><u>Art. 9</u></p> <p><u>Abs. 1</u></p> <p>..... nicht beteiligt ist, sowie bei grossem Zustrom von Asylgesuchstellern in Friedenszeiten, der die Aufnahmemöglichkeiten des Bundes und der Kantone übersteigt, .....</p> <p><u>Art. 9a: Vorbereitende Massnahmen der Kantone</u></p> <p><u>Abs. 1</u> Die Kantone treffen im Hinblick auf Ausnahmesituationen vorbereitende Massnahmen. Sie sehen die erforderliche Organisation für die ihnen obliegenden Aufgaben vor.</p> <p><u>Art. 2</u> Das Departement erstellt eine Betreuungs-Konzeption und unterstützt die Kantone in ihren Vorbereitungen.</p>	<p><u>Asylgesetz</u></p> <p><u>Art. 9</u></p> <p><u>Abs. 1 (neu)</u> Mit dieser Formulierung soll die Handlungsfähigkeit des Bundesrates bei grossem Zustrom von Asylbewerbern im Sinne der Motion Lüchinger gesteigert werden.</p> <p><u>Art. 9a (neu)</u> Zweck: Kantone sollen verpflichtet werden, für den Krisenfall vorzusorgen.</p>
bisher nicht geregelt	<p style="text-align: center;"><u>VERTEILUNG AUF DIE KANTONE</u></p> <p><u>Art. 14a: Verteilung auf die Kantone</u></p> <p><u>Abs. 1</u> Die Kantone legen durch Vereinbarung fest, wie die Gesuchsteller zu verteilen sind.</p> <p><u>Abs. 2</u> Können sich die Kantone nicht einigen oder fällt die</p>	<p><u>Art. 14a (neu)</u> Subsidiäre Bundeskompetenz zur Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone. Verzicht auf primäre Kompetenz, weil politisch nicht realisierbar.</p>

Bisheriger Text	Neuer Text	Bemerkungen	Bisherig
	<p>Vereinbarung hinweg, legt der Bundesrat nach Anhören der Kantone den Verteilungsschlüssel fest. Das Bundesamt nimmt die Verteilung auf die Kantone vor.</p>		<p>Art. 16</p>
<u>GENERELLE VERFAHRENSVEREINFACHUNG</u>			
<p><u>Art. 15: Verfahren im Kanton</u></p> <p><u>Abs. 1</u> Die kantonale Behörde meldet das Asylgesuch innert zehn Tagen schriftlich dem Bundesamt.</p> <p><u>Abs. 2</u> Sie vernimmt den Gesuchsteller und zieht nötigenfalls einen Dolmetscher bei.</p> <p><u>Abs. 3</u> Die kantonale Behörde überweist die Akten alsdann dem Bundesamt.</p>	<p><u>Art. 15</u></p> <p><u>Abs. 1</u> wie bisher</p> <p><u>Abs. 2</u> ..... einen Dolmetscher bei. Der Gesuchsteller kann sich überdies von einem Dolmetscher eigener Wahl begleiten lassen.</p> <p><u>Abs. 3</u> Wenn der Gesuchsteller zustimmt, wird er im Beisein des Vertreters einer anerkannten Flüchtlingshilfsorganisation befragt.</p> <p><u>Abs. 4</u> Der Gesuchsteller wird vorgängig auf seine Rechte hingewiesen.</p> <p><u>Abs. 5</u> Kann der Gesuchsteller seine Identität nicht oder nur ungenügend nachweisen, so trifft die kantonale Behörde Massnahmen zu seiner Identifizierung und Individualisierung.</p> <p><u>Art. 6</u> Die kantonale Behörde überweist die Akten alsdann dem Bundesamt. (Abs. 3 bisher)</p>	<p><u>Art. 15 + 16 (neu)</u></p> <p>Modell der einmaligen kantonalen Befragung und Aktenentscheid durch Bundesamt.</p> <p>Die Verfahrensgarantien im bisherigen Verfahren vor dem Bundesamt werden auf das Verfahren im Kanton übertragen.</p> <p>Der Uebergang soll mit einem Ausbildungsprogramm erleichtert werden.</p> <p><u>Abs. 5 (neu)</u> Die gesetzliche Grundlage zum Eingriff in die Persönlichkeitsrechte wird geschaffen. Entspricht Art. Asylverordnung.</p>	<p><u>Abs. 1</u> Das Bundesamt verhält sich nicht anders als die kantonalen Behörden.</p> <p><u>Abs. 2</u> Es darf nicht abgelehnt werden. Der Gesuchsteller wird erfragt. Der Vertreter des Flüchtlings wird befragt.</p> <p><u>Abs. 3-6</u></p> <p><u>Art. 19</u> Der Gesuchsteller in der Schweiz ist verpflichtet, dem Bundesamt zur Verfügung zu stehen. Diese könnent enthalten.</p> <p>Zustellungsverfahren geregelt</p>

Bisheriger Text	Neuer Text	Bemerkungen
<p><u>Art. 16: Verfahren vor dem Bundesamt</u></p> <p><u>Abs. 1</u> Das Bundesamt klärt den Sachverhalt ab, soweit er sich nicht aus den Akten der kantonalen Behörde ergibt.</p> <p><u>Abs. 2</u> Es darf ein Asylgesuch nicht ablehnen, ohne den Gesuchsteller persönlich zu befragen. Wenn dieser zustimmt, wird er im Beisein des Vertreters einer anerkannten Flüchtlingshilfsorganisation befragt.</p> <p><u>Abs. 3-6: fallen weg</u></p>	<p><u>Art. 16</u></p> <p><u>Abs. 1</u> Das Bundesamt kann aufgrund der Akten entscheiden.</p> <p><u>Abs. 2</u> Nötigenfalls kann es den Sachverhalt zusätzlich abklären und den Gesuchsteller persönlich befragen.</p>	
<u>MITWIRKUNGSPFLICHT UND ZUSTELLDOMIZIL</u>		
<p><u>Art. 19 Abs. 3</u> Der Gesuchsteller, der sich in der Schweiz aufhält, ist verpflichtet, sich während des Verfahrens den kantonalen Behörden oder dem Bundesamt zur Verfügung zu halten. Diese können ihm einen Aufenthaltsort zuweisen.</p> <p>Zustelldomizil bisher nicht geregelt.</p>	<p><u>Art. 19a: Mitwirkungspflicht und Zustelldomizil</u></p> <p><u>Abs. 1</u> ..... ... zur Verfügung zu halten. Er hat seine Adresse und jede Aenderung der kantonalen Behörde mitzuteilen.</p> <p><u>Abs. 2</u> Eine Zustellung oder Mitteilung an die letzte Adresse des Gesuchstellers oder den von ihm bezeichneten Vertreter ist rechtsgültig, selbst wenn die Sendung als unzustellbar zurückkommt.</p> <p><u>Abs. 3</u> Die kantonale Behörde weist den Gesuchsteller auf diese Zustellungsvorschriften hin.</p>	<p><u>Art. 19 Abs. 3 (bisher)</u> fallen gelassen zu Gunsten des Zustelldomizils (Art. 19a neu) und der Bestimmung über den Aufenthaltsort (Art. 20 neu).</p> <p><u>Art. 19a (neu)</u> Zustellungen an die letzte bekannte Adresse oder an den Vertreter muss der Gesuchsteller gegen sich gelten lassen. Keine amtliche Publikation als Ersatzzustellung.</p>

Bisheriger Text	Neuer Text	Bemerkungen	Bisher
<u>AUFENTHALT, UNTERHALT UND UNTERBRINGUNG</u>			
<p><u>Art. 20: Unterhalt und Unterbringung</u></p> <p><u>Abs. 1</u> Wenn der Gesuchsteller seinen Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann und auch Dritte nicht für ihn aufkommen müssen, erhält er vom Kanton die nötige Fürsorge. Das Bundesamt kann ihn in einem Flüchtlingsheim unterbringen.</p> <p><u>Abs. 2</u> Der Bund vergütet dem Kanton die während des Verfahrens entstandenen Fürsorgeauslagen. Bei verspäteter Meldung des Asylgesuches kann ein Abzug gemacht werden.</p>	<p><u>Art. 20: Aufenthaltsort, Unterhalt und Unterbringung</u></p> <p><u>Abs. 1</u> Das Bundesamt oder die kantonalen Behörden können dem Gesuchsteller einen Aufenthaltsort zuweisen.</p> <p><u>Abs. 2</u> Wenn der Gesuchsteller seinen Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann und auch Dritte nicht für ihn aufkommen müssen, erhält er vom Kanton die nötige Fürsorge. Die Behörden können dem Gesuchsteller eine Unterkunft zuweisen. Insbesondere kann er in einem Flüchtlingsheim untergebracht werden.</p>	<p><u>Art. 20</u></p> <p><u>Abs. 2 (neu)</u> Auch die Kantone können die Gesuchsteller in Flüchtlingsheimen unterbringen.</p>	<p>Bisher Asylve.</p> <p><u>Art. 33</u></p> <p><u>Abs. 1</u> Der Bund sorgele nem Auf wurden. den Umf fest.</p>
<p>bisher nicht geregelt</p>	<p><u>VERWALTUNGSKOSTENBEITRAEGE</u></p> <p><u>Art. 20a: Bundesbeiträge</u></p> <p><u>Abs. 1</u> Der Bund vergütet dem Kanton für jeden Gesuchsteller: a) die während des Verfahrens entstandenen Fürsorgeauslagen b) eine Pauschale für die Verwaltungskosten</p> <p><u>Abs. 2</u> Das Departement setzt die Höhe der Pauschale fest.</p>	<p><u>Art. 20a (neu)</u> Verwaltungskostenbeiträge des Bundes an die Kantone.</p>	<p><u>Abs. 2</u> Der Bund Ausreise ganz ode nehmen.</p>
			<p><u>ANAG Art</u></p> <p><u>Abs. 1</u> Kommt de Pflicht nach, so werden.</p>

Bisheriger Text	Neuer Text	Bemerkungen
<p>Bisher nur teilweise in der Asylverordnung geregelt.</p>	<p style="text-align: center;"><u>RUECKKEHRHILFE</u></p> <p><u>Art. 21b: Ausreisekosten</u></p> <p>Der Bund übernimmt die mit der Ausreise verbundenen Kosten von mittellosen Gesuchstellern und von mittellosen Ausländern, deren Asylgesuch abgelehnt wurde. Er kann Rückkehrhilfe, namentlich in Form von Beratung, leisten.</p>	<p><u>Art. 21b (neu)</u></p> <p>Gesetzliche Grundlage für die Uebernahme der Ausreisekosten wird geschaffen (vgl. Art. 7b AsylVO). neu: Rückkehrberatung</p>
<u>WIEDEREINGLIEDERUNGSBEITRAEGE UND STIPENDIEN</u>		
<p><u>Art. 33: Entschädigung für Fürsorgeleistungen</u></p> <p><u>Abs. 1</u> Der Bund erstattet die Fürsorgeleistungen, die in seinem Auftrag ausgerichtet wurden. Der Bundesrat setzt den Umfang der Entschädigung fest.</p> <p><u>Abs. 2</u> Der Bund kann die Kosten der Ausreise von Flüchtlingen ganz oder teilweise übernehmen.</p>	<p><u>Art. 33</u></p> <p><u>Abs. 1</u></p> <p>..... ausgerichtet wurden. Zur Förderung der beruflichen Eingliederung von Flüchtlingen kann der Bund den Kantonen Ausbildungsbeiträge zurückerstat- ten. Der Bundesrat setzt den Umfang der Entschädigung fest.</p> <p><u>Abs. 2</u></p> <p>..... und Wiedereingliederungsbeiträge ausrichten.</p>	<p><u>Art. 33</u></p> <p><u>Abs. 1 (neu)</u> Die Ablehnung der Aufgabenteilung im Stipendienwesen soll sich für die anerkannten Flüchtlinge nicht nachteilig auswirken. Eine einheitliche Ordnung ist angezeigt.</p> <p><u>Abs. 2 (neu)</u> Wiedereingliederungsbeiträge</p>
<u>AUSSCHAFFUNGSHAFT UND INTERNIERUNG</u>		
<p><u>ANAG Art. 14</u></p> <p><u>Abs. 1</u> Kommt der Ausländer der Pflicht zur Ausreise nicht nach, so kann er ausgeschafft werden.</p>	<p><u>ANAG Art. 14</u></p> <p><u>Abs. 1</u> Kommt der Ausländer der Aufforderung zur Ausreise nicht nach oder muss seine Wegweisung oder Ausweisung sofort vollstreckt werden, so wird er auf Anordnung der zuständigen kantonalen Behörde ausgeschafft.</p>	<p><u>Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer</u></p> <p><u>ANAG Art. 14 (neu)</u> Ausschaffungshaft</p>

Bisheriger Text	Neuer Text	Bemerkungen
<p>Ausschaffungshaft bisher nicht geregelt.</p>	<p><u>Abs. 2</u> Liegen Anhaltspunkte vor, dass sich der Ausländer dieser Massnahme entziehen will, so kann er zwecks Ausschaffung in Haft genommen werden. Die Haft darf die Dauer von 30 Tagen nicht überschreiten. Eine Verlängerung der Haft über 48 Stunden darf nur auf Anordnung einer kantonalen richterlichen Behörde erfolgen.</p>	
<p><u>ANAG Art. 14 Abs. 2</u> Wenn die Ausschaffung nicht durchführbar ist, so kann an deren Stelle die Internierung treten; sie darf keinesfalls die Dauer von 2 Jahren überschreiten. Jedoch kann die eidgenössische Behörde, wenn ihr die Internierung nicht oder nicht länger angebracht erscheint, den letzten Kanton, der die Anwesenheit des Ausländers während längerer Zeit geduldet hat, verpflichten, diesen zurückzunehmen und weiter zu dulden.</p>	<p><u>ANAG Art. 14a</u> <u>Abs. 1</u> Ist der Vollzug der Wegweisung oder der Ausweisung nicht möglich, kann der Ausländer interniert werden. <u>Abs. 2</u> Das Bundesamt für Ausländerfragen, die Schweizerische Bundesanwaltschaft oder eine kantonale Fremdenpolizeibehörde sind berechtigt, die Internierung zu beantragen.</p>	<p><u>ANAG Art. 14a, 14b und 14c, 15 Abs. 4, 20 Abs. 1 (neu)</u> Bessere gesetzliche Verankerung der Internierung.</p>
<p><u>ANAG Art. 27</u> In Abweichung von Art. 14 Abs. 2 dieses Gesetzes darf die Internierung länger als 2 Jahre dauern, wenn die Internierungsverfügung der Polizeiabteilung nur den Sinn und Zweck hat, das Anwesenheitsverhältnis eines Ausländers, der keine ordentliche kantonale Bewilligung erhalten, aber auch nicht ausgeschafft werden kann, gesetzesgemäss zu regeln.</p>	<p><u>Abs. 3</u> Die Internierung kann für 6 Monate verfügt und um jeweils höchstens 6 Monate verlängert werden. Sie darf nicht länger als 2 Jahre dauern, ausser sie wird durch freie Unterbringung vollzogen. <u>Abs. 4</u> Die Internierung ist aufzuheben, wenn der Ausländer rechtmässig ausreisen kann. <u>Abs. 5</u> Ist die Internierung des Ausländers nicht angemessen oder nicht mehr zulässig, so erteilt ihm der Kanton, von dem er zuletzt eine Bewilligung erhalten oder in dem er sich zuletzt ohne Bewilligung aufgehalten hat, eine Aufenthaltsbewilligung.</p>	<p><u>ANAG Art.</u> Bemittel können d nierung Für dies verlangt <u>ANAG Art.</u> Die Poliz Eidgenöss Polzeide Anordnung Internier ständig.</p>

Bisheriger Text	Neuer Text	Bemerkungen
<p>Vollzugsarten der Internierung nur in der Verordnung geregelt</p>	<p><u>ANAG Art. 14b Abs. 1</u></p> <p>Die Internierung wird vollzogen:</p> <p>a) durch freie Unterbringung, wenn sie nur den Sinn und Zweck hat, das Anwesenheitsverhältnis eines Ausländers, der keine ordentliche kantonale Bewilligung erhalten hat, zu regeln.</p> <p>b) durch Einweisung in eine geeignete Anstalt, wenn der Ausländer:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die innere Sicherheit eines Kantons gefährdet,</li> <li>2. durch seine Anwesenheit die öffentliche Ordnung schwer gefährdet.</li> </ol>	
<p><u>ANAG Art. 14 Abs. 3</u></p> <p>Bemittelten Internierten können die Kosten der Internierung überbunden werden. Für diese kann Sicherheit verlangt werden.</p>	<p><u>ANAG Art. 14c</u></p> <p><u>Abs. 1</u></p> <p>Der Internierte, der eigene Mittel besitzt, muss für die Internierungskosten selbst aufkommen. Er hat auf Verlangen Sicherheit zu leisten.</p> <p><u>Abs. 2</u></p> <p>Wenn er keine eigenen Mittel besitzt, übernimmt der Bund:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) die Kosten der Internierung;</li> <li>b) die Ausreisekosten, wenn der Internierte während oder unmittelbar nach der Internierung ausgeschafft wird.</li> </ol>	
<p><u>ANAG Art. 15 Abs. 4</u></p> <p>Die Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes ist für Anordnung und Vollzug der Internierung, ..... zuständig.....</p>	<p><u>ANAG Art. 15 Abs. 4</u></p> <p>Das Bundesamt für Polizeiwesen ist für Anordnung und Verlängerung der Internierung zuständig, die Kantone für deren Vollzug.....</p>	<p><u>Art. 15 Abs. 4 (neu)</u></p> <p>Der Vollzug der Internierung soll neu den Kantonen übertragen werden.</p>

Bisheriger Text	Neuer Text	Bemerkungen
	<p><u>ANAG Art. 20 Abs. 1</u></p> <p>Gegen Verfügungen des Bundesamtes für Ausländerfragen ist die Beschwerde an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement zulässig. Gegen Internierungsverfügungen des Bundesamtes für Polizeiwesen ist unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig.</p>	
<p>bisher keine Ausnahmen von der Stellenplafonierung</p>	<p><u>HILFSKRAEFTE</u></p> <p><u>Art. 2a: Ausnahme</u></p> <p>Der Bundesrat wird ermächtigt, bei aussergewöhnlichem Zustrom von Asylgesuchstellern vorübergehend bis zu 50 zusätzliche Hilfskräfte für die Behandlung der Asylgesuche einzustellen.</p>	<p><u>Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes</u></p> <p><u>Art. 2a (neu)</u></p> <p>Problematisch. Ausnahme von der Stellenplafonierung.</p>



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

75.0.1  
 120.2.7

3003 Bern,

An die  
Regierungen der Kantone

Herr Präsident

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin

Sehr geehrte Herren Regierungsräte

Nachdem der Bundesrat die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens bei den Kantonen, den politischen Parteien und den interessierten Organisationen beschlossen hat, unterbreiten wir Ihnen in der Beilage den Vorentwurf zur Revision des Asylgesetzes und einen erläuternden Bericht zur Stellungnahme.

I

Der unvermindert grosse Zustrom von Asylsuchenden in die Schweiz, die immer noch zu lange Dauer der Asylverfahren und die damit zusammenhängenden Vollzugsprobleme beim Bund und in den Kantonen geben Anlass, eine zweite Teilrevision des Asylgesetzes durchzuführen.

Zum gleichen Thema überwiesen die Eidgenössischen Räte zudem eine Motion an den Bundesrat mit dem Auftrag, die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Handlungsfähigkeit des Bundesrates auch in Zeiten grossen Andrangs von Asylsuchenden gewährt bleibe.

## II

Der vorliegende Entwurf sieht eine subsidiäre Bundeskompetenz zur gleichmässigen Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone vor.

Durch eine Ausdehnung des Geltungsbereichs der Notstandsklausel im Asylgesetz soll der Bundesrat in den Stand gesetzt werden, auf rasch eintretende unvorhersehbare und grosse Veränderungen bei den Asylgesuchseingängen rasch und wirksam zu reagieren.

Zudem stellen wir eine Aenderung des heutigen Asylverfahrens zur Diskussion, welche - neben den bereits getroffenen personellen Massnahmen - zu einer weiteren Beschleunigung der Gesuchserledigung beiträgt.

## III

Um Wiederholungen zu vermeiden, gestatten wir uns, auf den beiliegenden Gesetzestext und den Bericht, der die Bestimmungen ausführlich kommentiert, zu verweisen.

Der Bundesrat hat vom Vorentwurf und Bericht Kenntnis genommen. Nach seiner Beurteilung muss in dieser Richtung eine Lösung gefunden werden.

Wir bitten Sie höflich, den beiliegenden Vorentwurf zur Revision des Asylgesetzes zu prüfen und uns Ihre Stellungnahme in zwei Exemplaren bis zum 30. September 1985 zukommen zu lassen.

Wir danken Ihnen für Ihre Bemühungen im voraus bestens und

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

versichern Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Frau Regierungs-  
 rätin, sehr geehrte Herren Regierungsräte, unserer vorzüglichen  
 Hochachtung.

Schweizerisches  
 Bundesgericht

EIDGENÖSSISCHES  
 JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Bundesrichter

Nachdem der Bundesrat die Durchführung eines Vernehmlassungs-  
 verfahrens bei den Kantonen, den politischen Parteien und den  
 interessierten Organisationen beschlossen hat, unterbreiten  
 wir Ihnen in der Beilage den Vorentwurf zur Revision des  
Asylgesetzes und einen erläuternden Bericht zur Stellungnahme.

Beilagen

- Vorentwurf und Bericht zur Revision des Asylgesetzes

- Verzeichnis der Adressaten für die Vernehmlassung

Dieses Kreisschreiben geht mit Beilagen auch zur Stellungnahme  
an:

- die politischen Parteien

- die interessierten Organisationen



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

75.0.1  
 120.2.7

3003 Bern,

Schweizerisches  
 Bundesgericht

1000 Lausanne 14

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Bundesrichter

Nachdem der Bundesrat die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens bei den Kantonen, den politischen Parteien und den interessierten Organisationen beschlossen hat, unterbreiten wir Ihnen in der Beilage den Vorentwurf zur Revision des Asylgesetzes und einen erläuternden Bericht zur Stellungnahme.

I

Der unvermindert grosse Zustrom von Asylsuchenden in die Schweiz, die immer noch zu lange Dauer der Asylverfahren und die damit zusammenhängenden Vollzugsprobleme beim Bund und in den Kantonen geben Anlass, eine zweite Teilrevision des Asylgesetzes durchzuführen.

Zum gleichen Thema überwiesen die Eidgenössischen Räte zudem eine Motion an den Bundesrat mit dem Auftrag, die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Handlungsfähigkeit des Bundesrates auch in Zeiten grossen Andrangs von Asylsuchenden gewährt bleibe.

## II

Der vorliegende Entwurf sieht eine subsidiäre Bundeskompetenz zur gleichmässigen Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone vor.

Durch eine Ausdehnung des Geltungsbereichs der Notstandsklausel im Asylgesetz soll der Bundesrat in den Stand gesetzt werden, auf rasch eintretende unvorhersehbare und grosse Veränderungen bei den Asylgesuchseingängen rasch und wirksam zu reagieren.

Zudem stellen wir eine Aenderung des heutigen Asylverfahrens zur Diskussion, welche - neben den bereits getroffenen personellen Massnahmen - zu einer weiteren Beschleunigung der Gesuchserledigung beiträgt.

## III

Um Wiederholungen zu vermeiden, gestatten wir uns, auf den beiliegenden Gesetzestext und den Bericht, der die Bestimmungen ausführlich kommentiert, zu verweisen.

Der Bundesrat hat vom Vorentwurf und Bericht Kenntnis genommen. Nach seiner Beurteilung muss in dieser Richtung eine Lösung gefunden werden.

Wir bitten Sie höflich, den beiliegenden Vorentwurf zur Revision des Asylgesetzes zu prüfen und uns Ihre Stellungnahme in zwei Exemplaren bis zum 30. September 1985 zukommen zu lassen.

Wir danken Ihnen für Ihre Bemühungen im voraus bestens und

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

versichern Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren  
 Bundesrichter, unserer vorzüglichen Hochachtung.

EIDGENÖSSISCHES  
 JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Monsieur le Président,  
 Messieurs les Conseillers d'Etat,

Vous trouverez en annexe l'avant-projet d'une révision de la loi sur l'asile, accompagné d'un rapport explicatif, que le Conseil fédéral a décidé de soumettre, par le biais de la procédure de consultation, aux cantons, aux partis politiques et organisations intéressées.

Beilagen

- Vorentwurf und Bericht zur Revision des Asylgesetzes  
 auf deutsch und französisch (je 4 Exemplare)

- Verzeichnis der Adressaten für die Vernehmlassung  
 en matière d'asile et les difficultés d'exécution qui en résultent pour la Confédération et les cantons, rendent nécessaire une seconde révision partielle de la loi sur l'asile.

Dans le même ordre d'idée, les Chambres fédérales ont transmis une motion au Conseil fédéral, le chargeant de créer la base légale qui lui donnerait une plus grande capacité d'agir lorsque l'affluence de requérants est très importante.



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

75.0.1  
 120.2.7

3003 Berne,

Aux Gouvernements cantonaux

Monsieur le Président,  
 Messieurs les Conseillers d'Etat,

Vous trouverez en annexe l'avant-projet d'une révision de la loi sur l'asile, accompagné d'un rapport explicatif, que le Conseil fédéral a décidé de soumettre, par le biais de la procédure de consultation, aux cantons, aux partis politiques et organisations intéressées.

I

L'afflux important et permanent de requérants d'asile en Suisse, la durée toujours trop longue de la procédure en matière d'asile et les difficultés d'exécution qui en résultent pour la Confédération et les cantons, rendent nécessaire une seconde révision partielle de la loi sur l'asile.

Dans le même ordre d'idée, les Chambres fédérales ont transmis une motion au Conseil fédéral, le chargeant de créer la base légale qui lui donnerait une plus grande capacité d'agir lorsque l'affluence de requérants est très importante.

## II

Le projet prévoit que la Confédération aura, à titre subsidiaire, la compétence de répartir équitablement les requérants d'asile dans les différents cantons.

L'extension de la notion de situation exceptionnelle dans la loi sur l'asile à la clause de l'état de nécessité vise à permettre au Conseil fédéral de réagir rapidement et efficacement lorsque des changements considérables et subits interviennent dans le nombre des demandes présentées.

En outre, en sus des mesures de personnel déjà prises, nous soumettons à votre appréciation une modification de la procédure d'asile, visant à accélérer encore le traitement des demandes.

## III

Pour davantage d'informations, nous vous renvoyons au texte législatif et au commentaire circonstancié des différentes dispositions.

Le Conseil fédéral, qui a pris connaissance de cet avant-projet et du rapport, estime qu'une solution doit effectivement être recherchée dans cette voie.

Vous nous obligeriez en examinant cet avant-projet de révision de la loi sur l'asile et en nous faisant parvenir vos observations (en deux exemplaires) d'ici au 30 septembre 1985.

En vous remerciant d'avance de votre précieuse collaboration,

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
 Département fédéral de justice et police  
 Dipartimento federale di Giustizia e Polizia

nous vous assurons, Monsieur le Président et Messieurs les  
 Conseillers d'Etat, de notre haute considération.

DEPARTEMENT FEDERAL  
 DE JUSTICE ET POLICE

Signor Presidente

Signori Consiglieri di Stato

Dopo la decisione del Consiglio federale di indire una procedura di consultazione tra i cantoni, i partiti politici e le organizzazioni interessate, vi sottoponiamo un progetto pre-

Annexes

- avant-projet et rapport sur une révision de la loi sur l'asile
- liste des destinataires consultés

L'affluente continuo di persone che chiedono asilo, la durata ancora troppo lunga della procedura d'asilo ed i problemi che

La présente circulaire est adressée également, avec annexes, pour consultation aux:

- partis politiques
- organisations intéressées

Le Consiglio federale ha inoltre trasmesso una soluzione al Consiglio federale sullo stesso tema, con l'intento di creare le procedure legali al fine di garantire la capacità di azione del Consiglio federale anche nei periodi di grossa affluenza di profughi.



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

75.0.1  
 120.2.7

3003 Berna,

Ai Governi cantionali

Signor Presidente

Signori Consiglieri di Stato

Dopo la decisione del Consiglio federale di indire una procedura di consultazione tra i cantoni, i partiti politici e le organizzazioni interessate, vi sottoponiamo un progetto preliminare di revisione della legge sull'asilo e un rapporto esplicativo pregandovi di esprimervi in merito.

I

L'afflusso continuo di persone che chiedono asilo, la durata ancora troppo lunga della procedura d'asilo ed i problemi che ne derivano per la Confederazione ed i cantoni nell'applicazione delle decisioni sono all'origine della decisione di procedere ad una seconda revisione parziale della legge.

Le Camere federali hanno inoltre trasmesso una mozione al Consiglio federale sullo stesso tema, con l'incarico di creare le premesse legali al fine di garantire la capacità di azione del Consiglio federale anche nei periodi di grossa affluenza di profughi.

## II

Il presente progetto prevede una competenza sussidiaria a livello federale al fine di distribuire equamente i richiedenti tra i cantoni.

Grazie all'estensione della validità della clausola d'urgenza nella legge sull'asilo, il Consiglio federale sarebbe in grado di reagire rapidamente ed efficacemente nel caso di importanti ed imprevedibili aumenti delle domande d'asilo.

Mettiamo inoltre in discussione una modificazione della procedura d'asilo attuale che - oltre all'aumento del personale, già intervenuto, - permetterà di accelerare il disbrigo delle domande.

## III

Per evitare ripetizioni, ci permettiamo di rimandarvi al testo di legge allegato ed al rapporto che commenta in modo dettagliato le disposizioni.

Il Consiglio federale ha preso conoscenza del progetto preliminare di revisione e del rispettivo rapporto. A suo giudizio, una soluzione deve essere presa in questo senso.

Vi preghiamo gentilmente di esaminare il progetto di revisione della legge e di inviarci il vostro parere in merito, in due esemplari, entro il 30 settembre 1985.

Vi ringraziamo anticipatamente della vostra cortese collaborazione e vi preghiamo di gradire, Signor Presidente, Signori

- 3 -

REVISION DES ASYLGESETZES; VERMIDDLUNGSVERFAHREN  
 REVISION DE LA LOI SUR L'ASYL; PROCEDURE DE CONSULTATION

VERMIDDLUNG DER ANTRAGSTELLER

Consiglieri di Stato, i sensi della nostra massima stima.

Freiwillig-demokratische Partei der Schweiz Postfach 1642	3001 Bern
Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz Postfach 1739	DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA
Sozialdemokratische Partei der Schweiz Postfach 4084	3001 Bern
Schweizerische Volkspartei Zentralsekretariat Börsenweg 1	3000 Bern 2
Libérale Partei der Schweiz Postfach 425	3012 Bern
Landring der Unabhängigen Lepenstrasse 3, Postfach 7334	3001 Bern
Evangelische Volkspartei der Schweiz Lepenstrasse 31, Postfach 7334	8023 Zürich
Parti Suisse du Travail 19, rue du Vieux-Billiard, Case postale 112	1211 Genève 2
<u>Allegati</u>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaprogetto e rapporto sulla revisione della legge sull'asilo</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elenco dei destinatari consultati</li> </ul>	
<u>Questa circolare, con gli allegati, è inviata, per conoscerne il parere, anche a:</u>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- i partiti politici</li> <li>- le organizzazioni interessate</li> </ul>	
Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe Lepenstrasse 2, Postfach 168	8025 Zürich

REVISION DES ASYLGESETZES; VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN  
 REVISION DE LA LOI SUR L'ASILE; PROCEDURE DE CONSULTATION

VERZEICHNIS DER ADRESSATEN  
LISTE DES DESTINATAIRES

Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz Postfach 2642	3001 Bern
Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz Postfach 1759	3001 Bern
Sozialdemokratische Partei der Schweiz Postfach 4084	3001 Bern
Schweizerische Volkspartei Generalsekretariat Ahornweg 2	3000 Bern 9
Libérale Partei der Schweiz Postfach 625	3018 Bern
Landesring der Unabhängigen Laupenstrasse 3, Postfach 7334	3001 Bern
Evangelische Volkspartei der Schweiz Josefstrasse 32, Postfach 7334	8023 Zürich
Parti Suisse du Travail 25, rue du Vieux-Billiard, Case postale 232	1211 Genève 8
Nationale Aktion für Volk und Heimat Postfach 59	8956 Killwangen
Progressive Organisation der Schweiz Zentralsekretariat Aarauerstrasse 7, Postfach 1461	4600 Olten 1
Partito socialista autonomo Casella postale 319	6501 Bellinzona
Fédération suisse des partis écologistes Case postale 65	1211 Genève 28
Vigilance Secrétariat 7, place Longemalle	1204 Genève
Freie Liste Frau Nationalrätin Leni Robert Neufeldstrasse 27 E	3012 Bern
Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe Kinkelstrasse 2, Postfach 168	8035 Zürich

Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren Rathausgasse 1	3011 Bern
Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren Case postale 362	1211 Genève
Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge, Sekretariat Badenerstr. 65	8026 Zürich
Groupement romand des institutions de l'assistance publique et privée Case postale 121	1000 Lausanne
Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs Präsident: Herr Luciano Morelli, Chef der kantonalen Fremdenpolizei	6500 Bellinzona
Sekretariat der Eidgenössischen Kommission für Ausländerprobleme Bundesrain 20	3003 Bern
Schweizerisches Bundesgericht	1000 Lausanne
Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte	4500 Solothurn
Stiftung für Eidg. Zusammenarbeit Hauptgasse 70	4500 Solothurn
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund Postfach 36	3000 Bern
Schweizerische Bischofskonferenz Avenue Moléson 30	1700 Fribourg
Christkatholische Kirche der Schweiz Kirchgässli 2	4310 Rheinfelden
Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund Lavaterstrasse 33	8027 Zürich
Schweizerischer Gewerbeverband Schwarztorstrasse 26	3007 Bern
Vorort des schweizerischen Handels- und Industrievereins Börsenstrasse 26	8001 Zürich

Fédération romande des syndicats patronaux  
Rue de St-Jean 98 1211 Genève

Schweizerischer Gewerkschaftsbund  
Monbijoustrasse 61 3007 Bern

Christlichnationaler Gewerkschaftsbund  
der Schweiz, Postfach 2630 3001 Bern

Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände  
Badenerstrasse 332 8004 Zürich

Landesverband freier Schweizer Arbeitnehmer  
Badenerstrasse 41 8004 Zürich

Haut-Commissariat des Nations  
Unies pour les réfugiés  
Palais des Nations 1211 Genève 10

COMMENTAIRES

1001 Genes, le 19 juin 1985

AVANT PROJET

DE REVISION DE LA

LOI SUR L'ASILE ET

COMMENTAIRE

3003 Berne, le 19 juin 1985

- 1 Partie générale
- 11 Situation initiale
- 111 Données statistiques de l'évolution dans le domaine de l'asile

Depuis 1977, le nombre des demandes d'asile en Suisse n'a cessé d'augmenter. Cette progression s'est poursuivie en 1983 et 1984, avec respectivement 7'886 et 7'435 nouvelles requêtes. Une stabilisation à un niveau encore élevé est toutefois relevée au cours des premiers mois de l'année 1985 (3'401 nouvelles demandes ont été présentées au 31 mai 1985, contre 3'304 pour la même période de 1984).

La statistique des requérants par pays d'origine en 1984 confirme les observations faites lors des années précédentes, à savoir qu'ils proviennent en majeure partie de pays du Tiers-Monde. Durant cette année-là, 13 % des requérants arrivèrent de l'Europe de l'Est, 16 % d'Afrique, 7 % d'Amérique latine et 64 % d'Asie.

Le fait que ces requérants s'établissent de manière très différenciée dans les différents cantons et préfèrent les grandes agglomérations est resté également inchangé durant l'année 1984. Ainsi, 70 % des requérants se répartissent dans les cantons de Bâle-Ville (19 %), Berne (15 %), Zurich (12 %), Genève (10 %), Vaud (9 %) et Fribourg (5 %).

S'agissant du traitement des demandes, la tendance voulant que les cas de refus soient toujours plus nombreux que les cas positifs, amorcée dans les années quatre-vingt, s'est confirmée. En 1984, les demandes de 4'078 personnes ont été traitées en première instance. Parmi elles, l'asile a été accordé à 640 personnes et refusé à 1'982 autres. Le solde est représenté par des départs de requérants ou des retraits de demandes d'asile.

Voici le nombre de procédures en suspens à fin 1984: 13'470 en première instance à l'Office fédéral de la police; 8'539 en seconde instance au Service des recours du Département fédéral de justice et police.

112 Révision de la loi sur l'asile du 16 décembre 1983 et augmentation du personnel s'occupant des réfugiés

La révision partielle de la loi sur l'asile du 16 décembre 1983, entrée en vigueur le 1er juin 1984, avait principalement pour objectif d'accélérer la procédure, avec pour mesures: suppression d'une instance de recours, décisions sur dossiers dans les cas manifestement infondés, décisions de rejet assorties de renvois de Suisse, autorisations d'exercer une activité lucrative pendant la procédure d'asile mieux adaptées au marché de l'emploi.

Les dispositions modifiées n'étant appliquées que depuis une année, il est prématuré de tirer des conclusions sur les effets de la révision. Quelques expériences faites au cours des dix derniers mois sont toutefois énumérées ci-après.

Depuis le 1er juin 1984, le Département fédéral de justice et police se prononce définitivement sur les recours en matière d'asile. La pratique ayant montré que

les voies de recours à disposition sont utilisées par les requérants, indépendamment des chances de succès, un raccourcissement de la procédure a ainsi été obtenu. Cela n'a eu, certes, qu'une influence limitée pour le Service juridique de l'Administration des finances, instance chargée d'instruire les décisions du Conseil fédéral du fait que les décisions de rejet, bien qu'en augmentation ces dernières années, n'étaient pas encore arrivées à ce stade de la procédure.

Il est possible de renoncer à entendre personnellement le requérant dans les cas de demandes manifestement infondées. Sept requêtes ont bénéficié de cette disposition du 1er juin au 31 décembre 1984. Le message concernant la révision de la loi avait déjà relevé que cette disposition particulière n'aurait que des effets réduits sur la durée de la procédure.

Depuis l'entrée en vigueur de la révision, l'Office fédéral de la police prononce, en règle générale, le renvoi de Suisse lorsque la procédure d'asile aboutit au rejet de la demande. Les cantons sont compétents pour l'exécution du renvoi. Or, certaines difficultés d'ordre pratique ont surgi: des insuffisances dans le contrôle de l'exécution, parce que les cantons ne signalent pas systématiquement les renvois et les départs; des différences dans l'exécution et la surveillance des décisions de renvoi, l'absence de réglementation légale au sujet de la détention en vue du refoulement.

L'autorisation d'exercer une activité lucrative peut être accordée au requérant en vertu du nouveau droit (c'était précédemment la règle). Le canton a donc toute liberté d'appréciation et la Confédération n'a pas la compétence d'intervenir. Certains cantons ont dernière-

ment usé de cette liberté d'appréciation pour interdire temporairement aux requérants de travailler.

En même temps que la révision de la loi sur l'asile du 16 décembre 1983, des mesures en faveur du personnel ont été revendiquées pour faire face au surcroît de travail à la Division des réfugiés de l'Office fédéral de la police et au Service des recours du Département fédéral de justice et police. Au cours de l'année 1984, 153 postes leur ont été consentis et, à quelques exceptions près, entre-temps occupés.

Ces mesures en matière de personnel n'auront probablement les effets attendus que dans le courant de l'année 1985. Le traitement des demandes se fera au même rythme que leurs arrivées et l'objectif d'une durée moyenne de procédure ramenée de six à huit mois pourra être atteint. L'Office fédéral de la police a pu éviter que le nombre des cas en suspens n'augmente au cours des premiers mois de cette année. Bien que dans une proportion encore modeste, une diminution des cas en suspens s'est également fait sentir depuis le début de l'année au Service des recours du Département fédéral de justice et police.

On ne pourra toutefois compter sur un traitement accéléré et une diminution sensible des cas en suspens qu'en 1986 au plus tôt. Les conditions d'exécution du mandat du Parlement (traitement simultané des nouvelles demandes et diminution des cas en suspens d'ici 1988), pour autant que le nombre des requêtes se stabilise à un niveau semblable, restent le maintien de l'effectif actuel et un taux de fluctuation moindre parmi le personnel.

12 Les problèmes qui subsistent121 Répartition inégale des requérants dans les cantons

Comme évoqué sous chiffre 111, une grande partie des demandeurs d'asile se retrouve dans un petit nombre de cantons et, de plus, dans certaines communes de ceux-ci. Le Département fédéral de justice et police a tenté, à plusieurs reprises, au cours des dernières années, de parvenir à une meilleure répartition, mais la solidarité intercantonale ne s'est pas toujours clairement manifestée. Certains cantons, plus touchés que d'autres, ont exigé sans équivoque que le fardeau soit plus équitablement réparti entre tous. Le canton de Fribourg, par exemple, a même lancé une initiative à ce sujet.

Dans l'application de la loi sur l'asile, davantage encore que dans d'autres domaines, la Confédération dépend de la collaboration des cantons; l'entretien, l'hébergement et l'assistance des candidats à l'asile sont l'affaire des cantons. Des charges excessives ont amené certains cantons à des réactions intempestives, notamment à refuser d'accepter de nouvelles demandes d'asile. Par d'autres mesures en matière d'emploi (interdiction de travail de plusieurs mois pour tous les requérants), quelques offices cantonaux du travail et autorités de police des étrangers ont tenté de freiner l'augmentation des demandes. D'autre part, quelques cantons particulièrement mis à contribution ont demandé à la Confédération une prise en charge d'une partie des frais d'administration résultant de l'asile. Etant responsable de la politique poursuivie en matière d'asile, la Confédération doit veiller à soulager les cantons les plus touchés.

122 Permanence de l'afflux de demandeurs d'asile

Comme déjà mentionné, le nombre des demandes d'asile se situe à 7'500 par année. Partant du fait qu'il y a aujourd'hui quelque vingt millions de réfugiés dans le monde et que ce chiffre est en augmentation, on ne peut exclure une augmentation des requérants en Suisse. Durant les prochaines décennies, les nations industrialisées subiront encore les effets de l'évolution démographique dans ces vastes contrées d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Et comme dernièrement des groupes toujours plus nombreux de réfugiés arrivent du même pays, une brusque augmentation pourrait même se concevoir.

Une diminution des demandes d'asile à l'avenir est d'ailleurs improbable pour la raison suivante:

En général et par principe, la politique envers les étrangers ne prévoit l'octroi d'autorisations de séjour qu'aux candidats venant des régions de recrutement traditionnelles. Les ressortissants du Tiers-Monde ont donc fort peu de chance d'obtenir une telle autorisation. Comme échappatoire, il ne leur reste que la possibilité de déposer une demande d'asile. Ils peuvent ainsi, le cas échéant, même exercer une activité lucrative. Les demandeurs d'asile indigents bénéficient en outre de l'assistance, et la durée de la procédure fait qu'ils sont certains de pouvoir rester quelques années en Suisse.

Encore trop longue actuellement, la durée de la procédure crée de multiples problèmes aux autorités cantonales d'assistance et aux oeuvres d'entraide. Faut-il favoriser l'intégration du requérant d'asile dans notre société ou y renoncer ? Sur la réponse à donner à cette question, les avis des autorités et des oeuvres, d'une part, des intéressés eux-mêmes d'autre part, divergent. Certains voient dans une intégration accélérée la possibilité de

se créer en Suisse, pour un temps plus ou moins long, une nouvelle existence, d'autres s'y opposent. Certes, l'issue de la procédure en matière d'asile est incertaine et en cas de rejet de la demande, le requérant sera, en règle générale, renvoyé de Suisse.

Le droit en vigueur n'octroie au Conseil fédéral aucune latitude pour réagir efficacement et rapidement face à des changements de situation imprévisibles dans le secteur de l'asile. L'idée maîtresse de la motion Lüchinger, adoptée par les Chambres, est bien de créer des conditions d'intervention du Conseil fédéral en matière d'asile, face à des des situations de crise. Le motionnaire demande également une nouvelle accélération de la procédure d'asile et l'introduction de mesures visant à diminuer l'attrait de la Suisse pour les requérants qui cherchent à y être accueillis pour des motifs qui ne relèvent pas du droit d'asile.

#### 123 Difficultés dans l'exécution du renvoi

L'exécution d'une décision de renvoi passée en force, après rejet de la demande d'asile, est de la compétence des autorités cantonales de police des étrangers. Si l'étranger ne quitte pas la Suisse avant l'échéance du délai de départ qui lui a été imparti, il peut être refoulé. Souvent, les requérants se soustraient cependant à cette obligation de départ en "disparaissant", c'est-à-dire en séjournant sans autorisation ailleurs dans le pays. Le refoulement, ou plutôt l'éloignement forcé de Suisse, ne peut donc intervenir, puisque l'intéressé reste introuvable. Nonobstant, le droit fédéral ne connaît pas la détention en vue du refoulement.

Le demandeur d'asile renvoyé peut aussi compromettre son refoulement en faisant obstruction par tous les moyens à

son transport. Pour la sécurité des autres passagers, des commandants de bord ont déjà refusé de transporter des personnes faisant des pieds et des mains pour ne pas être refoulées.

La crédibilité de la politique d'asile du Conseil fédéral dépend de l'exécution des renvois prononcés, lorsque l'asile n'est pas accordé. La loi sur l'asile ne permet d'accueillir en Suisse que les personnes victimes de persécutions étatiques dans leur pays d'origine. Les demandeurs d'asile qui ne sont pas reconnus comme réfugiés sont en principe renvoyés de Suisse, et au besoin refoulés de manière coercitive, même si cela s'avère pénible parfois.

### 13 Solutions proposées

#### 131 Répartition des demandeurs d'asile dans les cantons

En vertu du droit en vigueur, il est de règle que le requérant détermine lui-même, en choisissant son lieu de séjour, le canton qui sera compétent dans son cas. Différents facteurs influencent l'afflux des requérants dans certains cantons. D'une part, le plus souvent les requérants s'adressent aux autorités de police des étrangers du canton sur le territoire duquel ils arrivent, venant de l'étranger. D'autre part, l'Office fédéral de la police tient pour vraisemblable l'existence de filières destinées à les canaliser en certains endroits. Enfin, la réputation de certaines villes suisses dans les pays d'origine des requérants joue également un rôle.

En l'absence d'une intervention de l'Etat, une répartition plus équilibrée des requérants dans les différents cantons n'interviendra pas d'elle-même dans un proche avenir. De ce fait, il nous paraît indispensable d'introduire dans la loi sur l'asile une disposition imposant

une répartition. Pour tenir compte des contingences de notre Etat fédéraliste et donner aux cantons la possibilité d'arrangements librement consentis, nous recommandons l'octroi de cette compétence subsidiairement à la Confédération. En outre, une contribution de la Confédération aux charges administratives résultant de l'asile serait susceptible d'aider financièrement les cantons.

132 Capacité d'agir des autorités lors de circonstances exceptionnelles

Comme déjà relevé au chiffre 122, il n'y a pas d'indices qui permettent d'envisager une diminution, à plus ou moins long terme, des demandes d'asile. Les autorités fédérales doivent néanmoins avoir la possibilité d'intervenir même en cas de forte affluence des requérants.

De par la loi actuelle, le Conseil fédéral n'est autorisé à prendre des mesures particulières qu'en période de crise ou de conflit et dans les limites du droit de nécessité (art. 9). Trois situations exceptionnelles sont prévues: une tension internationale grave (alinéa 1), le déclenchement d'un conflit dans lequel la Suisse n'est pas engagée (alinéa 1) ou l'absence dans le pays de possibilités d'hébergement durable des réfugiés (alinéa 3). Le caractère des circonstances exceptionnelles précitées et la faculté éventuelle de déroger à la loi sur l'asile, dans le contexte prédominant de notre ordre juridique soumis au principe de la légalité, indiquent clairement quelle prudence est à observer dans l'application de ces dispositions. Les situations extraordinaires ont été délimitées sans équivoque par le Conseil fédéral et le Parlement, lorsqu'ils promulguèrent la loi et cet article neuvième, à savoir: des situations pouvant compromettre la sécurité de la Suisse et exigeant une réac-

tion rapide du Conseil fédéral, analogues à celles que les expériences accumulées au cours de deux guerres mondiales ont rendues probables.

De telles contingences ne permettent donc pas de déroger actuellement aux prescriptions légales seulement parce que l'on rencontre des difficultés dans leur exécution ou pour composer avec un accroissement futur et important des demandes d'asile. D'un autre côté, même en temps de paix, il n'est pas pensable que la Suisse puisse offrir sa protection à un nombre illimité de réfugiés. C'est la raison pour laquelle nous estimons que le champ d'application de l'article 9 de la loi sur l'asile mérite d'être élargi. En temps de paix, l'épuisement de la capacité d'accueil de la Confédération et des cantons, représenterait alors une circonstance exceptionnelle nouvelle. D'autre part, les cantons devraient être contraints, maintenant déjà, de décider des mesures leur permettant, le cas échéant, de faire face à des situations exceptionnelles.

Par une politique du personnel plus flexible, c'est-à-dire une augmentation temporaire de l'effectif s'occupant de l'asile, le Conseil fédéral doit pouvoir maîtriser également des situations semblables. L'application du droit de nécessité ne devrait intervenir qu'en second lieu.

### 133 Accélération de la procédure

La procédure actuelle garantit un examen scrupuleux d'états de faits, parfois complexes, afin d'apprécier avec certitude les risques courus par le requérant dans son pays d'origine. Impossible de nier toutefois que le respect des garanties offertes par le droit est à l'ori-

gine d'une procédure prenant du temps, mobilisant du personnel, et de chevauchements. L'engagement au cours des années 1983 et 1984 du personnel accordé par le Parlement va permettre d'atteindre, à la moitié de l'année 1985, le délai de traitement idéal, entre six et huit mois, depuis le dépôt d'une demande d'asile jusqu'à l'entrée en force de la décision. Les expériences faites au cours de ces dernières années ont démontré que cet objectif reste prioritaire, et qu'il faut tout mettre en oeuvre pour éviter que les cas en suspens ne s'accumulent. Ce qui pourrait être le cas, en raison des complications de la procédure, si le nombre des demandes d'asile devait augmenter, même si cette augmentation ne devait pas créer une situation extraordinaire telle que décrite plus haut. Un retard accumulé ne peut être résorbé à court terme par du personnel supplémentaire, la mesure n'ayant d'effet qu'à moyen terme. En dehors de l'engagement de personnel, il reste encore à trouver une autre manière de faire face à un surcroît de travail passager.

L'audition pendant plusieurs heures du requérant, ne parlant d'ailleurs souvent pas l'une des langues nationales, explique le temps consacré au traitement de presque tous les cas. La loi sur l'asile accorde au requérant le droit d'être entendu personnellement chaque fois que l'autorité compétente envisage de ne pas pouvoir agréer sa requête. Cette disposition de procédure règle concrètement le droit d'être entendu. La procédure actuelle assure, en outre, l'unité de doctrine puisque les décisions sont prises par une autorité centrale et unique, l'Office fédéral de la police, en l'occurrence.

L'Office fédéral de la police et le Service des recours du Département fédéral de justice et police ont pris ces dernières années diverses mesures de rationalisation qui

ont contribué à une meilleure efficacité. Une nouvelle accélération de la procédure en matière d'asile ne sera possible qu'en modifiant les dispositions y relatives de la loi. De telles tentatives butent toutefois sur les droits fondamentaux à respecter en matière d'asile. Une procédure purement administrative n'entre pas en ligne de compte.

Donner la possibilité à l'Office fédéral de faire facultativement des auditions représente la seule modification de procédure souhaitable. L'Office fédéral prendrait alors une décision sur la base du dossier après audition circonstanciée par le canton. D'autres pays d'Europe occidentale procèdent de manière semblable pour déterminer le statut de réfugié. Notre proposition se justifie d'autant plus que nous avons constaté, qu'après une audition circonstanciée par le canton, celle de l'Office fédéral n'apporte pas d'éléments d'appréciation nouveaux, mais se borne à en approfondir ou renforcer certains aspects.

La solution proposée suppose toutefois que les autorités cantonales interrogent de manière plus approfondie les candidats sur les motifs d'asile, ce qui n'est pas encore le cas. Les auditions par l'Office fédéral ne diminueront par conséquent que dans la mesure où un échange d'informations sur la situation existant dans les pays de provenance des requérants et une certaine formation des fonctionnaires permettront aux cantons de présenter à l'Office fédéral des demandes susceptibles de décision immédiate. Comme il ne sera que rarement possible de souscrire entièrement à cette condition, une audition complémentaire par l'office fédéral sera encore nécessaire dans bien des cas à l'avenir.

S'agissant des mesures modifiant la procédure d'asile, il nous a paru intéressant de soumettre à la consultation une nouvelle manière de l'envisager. Les réponses

des cantons permettront de déterminer leur degré de participation à une telle procédure.

Outre un changement fondamental dans la procédure d'asile, d'autres dispositions de second ordre seraient de nature à la simplifier et à l'accélérer encore. La pratique a montré que les requérants changent souvent d'adresse sans en informer les autorités compétentes ou ne répondent pas aux convocations. Actuellement, les requérants qui refusent de prêter leur concours ne rencontrent pas d'inconvénients majeurs; cela retarde en revanche la procédure. Aussi proposons-nous d'introduire dans la loi sur l'asile une disposition sur le domicile de notification.

Dans bien des cas, l'analyse des faits est rendue difficile par les requérants qui détruisent sciemment leurs papiers nationaux pour cacher leur véritable identité. Les mesures d'identification, dont notamment la dactyloscopie, servent précisément à combattre de tels abus et empêchent d'engager des procédures différentes pour les mêmes personnes.

#### 134 Exécution des décisions de renvoi

Parmi d'autres objectifs, la présente révision de loi tente de créer, pour la Confédération, des conditions lui permettant de poursuivre une politique de l'asile conséquente, même s'agissant du renvoi des requérants dont la demande est rejetée. L'absence d'une disposition sur la détention aux fins de refoulement, dans le droit applicable aux étrangers, est à l'origine d'une situation très insatisfaisante en ce qui concerne l'application de la loi sur l'asile.

Jusqu'ici, un étranger qui entendait se soustraire à un renvoi ou une expulsion, ne pouvait être détenu que sur la base des dispositions cantonales. Lorsqu'elles faisaient défaut, les cantons n'avaient, dans bien des cas, pas la possibilité d'exécuter les décisions de renvoi passées en force après rejet de la demande d'asile. L'introduction d'une détention aux fins de refoulement (détention de la personne susceptible d'être refoulée dès notification, respectivement dès l'entrée en force de la décision de renvoi jusqu'au moment de l'exécution du départ), résoudrait bon nombre des difficultés pratiques et juridiques rencontrées présentement. Quant aux dispositions sur l'internement des étrangers, faisant en majeure partie l'objet d'une ordonnance (Ordonnance sur l'internement des étrangers du 14 août 1968, RS 142.281), nous aimerions qu'elles s'appuient sur une meilleure base légale formelle. En effet, l'internement prendra une signification plus grande à l'avenir, lorsqu'il s'agira d'admettre la présence d'étrangers ne pouvant, pour une raison quelconque, être refoulés dans leur pays d'origine.

#### 135 Aide en vue du retour et allocations de réintégration

Pour la crédibilité de la politique d'asile, il faudra bien continuer à renvoyer les requérants dont la demande est rejetée. Cela ne doit pourtant nullement signifier que cette politique ne s'exerce que dans les limites de notre pays. L'aide aux réfugiés ne consiste pas seulement en l'accueil de personnes sur le territoire de l'Etat. La recherche concrète de solutions durables dans des pays tiers ou les pays d'origine des requérants fait également partie d'une politique de l'asile à caractère humanitaire.

De quelque 80 %, la proportion des demandes rejetées est actuellement élevée. En règle générale, cela signifie

que le requérant doit quitter la Suisse. En réalité, cela équivaut à un retour dans le pays qu'il a quitté précisément parce qu'il y connaissait une situation personnelle défavorable.

Principalement sous forme de conseil, une aide certaine peut être offerte à la personne en cause. Les possibilités d'une réinstallation dans une région avec laquelle elle a des affinités culturelles doivent être exploitées.

Pour autant que leurs propres moyens financiers n'y suffisent pas, les réfugiés reconnus, désireux de regagner leur patrie - où la situation politique s'est normalisée - devraient pouvoir obtenir de la Confédération une aide financière leur facilitant cette démarche.

## 2 Partie spéciale: commentaire des modifications de lois

### 21 Modification de la loi sur l'asile

#### 211 Octroi de l'asile dans des circonstances exceptionnelles (Art. 9)

L'article 9 de la loi sur l'asile, dans sa version actuelle, traite des cas graves de conflits armés ou de tension internationale ayant des incidences directes sur la Suisse. En élargissant les compétences du Conseil fédéral par l'insertion d'une disposition du droit de nécessité, au premier alinéa de l'article 9, il pourrait intervenir également en temps de paix dans les situations qui causent des problèmes d'assistance et d'exécution insurmontables à la Confédération et aux cantons. Une augmentation soudaine et massive des demandes d'asile atteignant plusieurs dizaines de milliers en une année pourrait représenter une telle situation exception-

nelle, laquelle n'est pas à exclure, si l'on s'en réfère à la République fédérale d'Allemagne, qui a vu en 1984, le nombre des demandes passer du simple au double par rapport à l'année précédente.

212 Mesures à prendre par les cantons

(Art. 9a)

Tel que proposé, l'article 9a se rapporte tant aux circonstances exceptionnelles déjà mentionnées dans la loi qu'au nouvel état de fait. L'hébergement et l'assistance des réfugiés et des requérants d'asile incombent, outre aux oeuvres d'entraide, également aux cantons. La Confédération ne gère actuellement que le home pour réfugiés d'Altstätten.

Du point de vue du législateur, l'apparition d'une situation d'exception ne doit pas conduire d'emblée à ne plus appliquer la loi sur l'asile. L'article 9 actuel, comme son complément élargi, proposent des mesures successives avec, en dernière extrémité, des restrictions à l'octroi de l'asile ou sa suppression. Afin d'épuiser toutes les possibilités d'accueil de réfugiés, même lors de circonstances exceptionnelles, les cantons doivent arrêter les mesures à prendre pour exécuter les tâches d'assistance qui leur incombent.

Ils devront surtout veiller à trouver des hébergements de fortune en cas d'afflux de réfugiés en grand nombre. Comme en d'autres domaines de la défense globale, la conception en incombe à la Confédération, laquelle voit en premier lieu un service d'assistance coordonné. Il appartient à un tel projet de prévoir la formation des responsables dans les cantons, de manière à ce qu'ils puissent assumer leurs tâches en situations de crise.

213 Répartition entre les cantons

(Art. 14a)

La seconde révision de la loi a pour objectif essentiel de répartir équitablement les requérants dans les différents cantons. L'article 14a de la loi accorde subsidiairement cette compétence à la Confédération. Un délai raisonnable est pourtant octroyé aux cantons afin qu'ils puissent d'abord s'entendre entre eux; si un tel arrangement ne peut intervenir ou, pour diverses raisons, n'est pas applicable, le Conseil fédéral déterminera une clé de répartition obligatoire, après consultation des cantons.

Les critères d'une telle répartition seront: le nombre des requérants acceptés jusqu'ici, la population du canton, le type d'habitat, les possibilités d'emploi et de logement. Le mode de répartition ayant une portée politique considérable, la décision appartient au Conseil fédéral. L'imposition du canton de résidence à certains requérants en particulier incombe à l'Office fédéral de la police.

214 Simplification générale de la procédure

(Art. 15 et 16)

Dans les cas normaux, l'examen d'une demande d'asile requiert actuellement deux auditions séparées. Ces deux stades de la procédure interviennent pour les demandes présentées à la frontière ou dans le pays, lesquelles sont nettement plus nombreuses que celles présentées à l'étranger. Lors d'un premier entretien avec le requérant, l'autorité cantonale recueille des informations sur sa personne, ses études, les emplois occupés, sa sortie du pays d'origine et son entrée en Suisse, ainsi que sur sa parenté et ses motifs d'asile. A l'aide du

procès-verbal cantonal, le fonctionnaire fédéral prépare la seconde audition du requérant, au cours de laquelle il établira l'état des faits déterminants pour l'octroi de l'asile en se concentrant sur les motifs de fuite.

Contrairement à ce qui précède, nous proposons aux articles 15 et 16 que l'Office fédéral de la police puisse prendre, à l'aide du procès-verbal cantonal, une décision sur la base du dossier. Ainsi, les cantons assument une plus grande responsabilité puisque le fonctionnaire fédéral rendra une décision basée principalement sur leurs procès-verbaux d'audition. Comme déjà mentionné, cela implique, d'une part, une amélioration du contenu de ceux-ci et, d'autre part, la plus grande importance donnée à l'audition cantonale et une meilleure information des fonctionnaires cantonaux auront des effets positifs sur la motivation et le sens des responsabilités de ces derniers. Ce surcroît de collaboration exigé des cantons ne devrait cependant pas les rebuter, en raison de l'indemnisation de leurs frais d'administration également prévue dans la présente révision de la loi.

En telle occurrence, le taux des réfugiés admis serait vraisemblablement plus élevé qu'aujourd'hui parce qu'aux décisions sur la base de dossiers, s'appliquerait le principe "le doute profite au requérant". Le refus de l'asile pour cause d'invéraisemblance dans les déclarations serait moins fréquent.

La proposition s'inspire toutefois des recommandations précitées du Conseil de l'Europe et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, puisque la décision en matière d'asile incombe toujours à une autorité centrale et reste susceptible de recours. Que la pratique uniforme en matière d'asile en souffre serait la seule objection à nous faire, parce que les cantons pourraient

adopter différents critères d'appréciation. L'Office fédéral de la police aura éventuellement aussi davantage de rectifications à faire dans les procès-verbaux cantonaux. Nous restons pourtant convaincus que ce projet a de quoi soulager l'office fédéral et contribuer à l'accélération de la procédure. Nous attirons toutefois votre attention sur le fait qu'un afflux croissant de requérants pourrait alors provoquer un goulot d'étranglement au niveau de l'instance de recours.

#### 214.1 Procédure dans le canton

(Art. 15)

Les alinéas 2, 3 et 4 du nouvel article 15 transfèrent les garanties de la procédure actuelle devant l'office fédéral à la procédure dans le canton. Cela concerne le droit du requérant à se faire accompagner de l'interprète de son choix (al. 2), ainsi que du représentant d'un organisme reconnu d'aide aux réfugiés (al. 3). Le requérant doit être informé de ses droits par le fonctionnaire cantonal (al. 4).

Le nouvel alinéa 5 sur les mesures d'identification et de personnalisation des requérants d'asile correspond à l'actuel article 6a, alinéa 1, première phrase, de l'ordonnance sur l'asile. Ce complément à l'article 15 actuel au sujet de la procédure dans le canton repose sur une base légale formelle, car les mesures prévues (prise d'empreintes digitales, de photos) portent atteinte aux droits de la personnalité du requérant d'asile.

#### 214.2 Procédure devant l'office fédéral

(Art. 16)

L'alinéa 1 consacre le principe selon lequel l'office fédéral rend une décision en matière d'asile sur la base

du dossier. Dans certains cas, l'audition du requérant en personne, comme par le passé, sera encore nécessaire (alinéa 2).

L'alinéa 5 actuel dispose que l'office fédéral peut renoncer à entendre le requérant dont la demande est manifestement infondée. Ces cas seront désormais inclus dans une procédure excluant la deuxième audition. En conséquence, les alinéas 5 et 6 actuels et les dispositions d'exécution y relatives à l'article 7a de l'ordonnance sur l'asile seront biffés.

#### 215 Obligation de collaborer et domicile de notification (Art. 19a)

Les prescriptions relatives à la notification introduisent une nouveauté par rapport aux dispositions de la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 173.110) qui prévoient à l'article 36, lettre a, la publication officielle en cas d'impossibilité de notification. Une telle pratique ne peut être adoptée en matière d'asile, les autorités étrangères ne devant rien apprendre, de manière officielle des autorités suisses, sur leurs ressortissants ayant demandé l'asile. Selon les nouvelles dispositions, le requérant d'asile doit reconnaître la validité des notifications et communications faites à la dernière adresse connue des autorités ou à son mandataire, même s'il n'a pas pu lui-même en prendre connaissance.

#### 216 Séjour, entretien et logement (Art. 20)

Le nouvel article 20 traite du séjour, de l'entretien et du logement du requérant d'asile. Les autorités cantona-

les, comme l'office fédéral, ont déjà la possibilité de désigner un lieu de séjour au requérant, dans le droit actuel (art. 19, al. 3). L'introduction de cette disposition à l'alinéa 1 du nouvel article 20 résulte de la systématique de la loi. Par lieu de séjour, il faut comprendre un lieu précis, par exemple une commune.

Comme dans le droit actuel, le requérant reçoit du canton l'assistance, s'il n'est pas en mesure de subvenir à son entretien par ses propres moyens et qu'aucun tiers n'y est tenu (alinéa 2). Les autorités peuvent assigner un hébergement précis (logement ou pension) aux requérants qu'elles assistent. Comme, en dehors de l'exception précitée, tous les centres d'accueil sont gérés par les cantons, les autorités cantonales doivent pouvoir, comme par le passé, décider du placement dans un home pour réfugiés (comparer la fin du nouvel al. 2, avec la fin de l'ancien al. 1).

#### 217 Subventions aux frais d'administration

(Art. 20a)

L'article 20a, alinéa 1, lettre b, prévoit que la Confédération peut rembourser aux cantons les frais d'administration résultant de l'exécution de la procédure d'asile. Selon l'article 20, alinéa 2, actuellement en vigueur, la Confédération ne rembourse aux cantons que les frais d'assistance durant la procédure. La lettre "a" du premier alinéa du nouvel article 20a le confirme. Il s'agit des frais occasionnés par l'entretien et l'hébergement des requérants d'asile. Les dépenses de la Confédération pour les prestations d'assistance en faveur des requérants ont passé de 4,5 millions de francs en 1980 à 69 millions en 1984. Celles-ci représentent notamment les charges des centres d'hébergement provisoire, les remboursements aux cantons et aux communes

des frais de logement et de pension, les cotisations d'assurance-maladie et autres assurances, les frais de scolarisation, l'habillement et l'argent de poche des requérants d'asile. S'y ajoutent les prestations d'assistance et d'intégration dispensées par les oeuvres d'entraide aux réfugiés reconnus comme tels.

L'article 20 actuel de la loi sur l'asile n'offre pas de base légale permettant de rembourser aux cantons d'autres dépenses en matière d'assistance ou d'administration résultant de l'asile. Celles-ci sont d'ailleurs fort différenciées, ainsi qu'en témoignent les indications fournies par les cantons au sujet des dépenses de la police des étrangers ou des autorités d'assistance. Les déterminer avec précision ne nous paraît pas possible. Dans de telles conditions, nous sommes d'avis qu'un forfait annuel pour chaque requérant, d'un montant à déterminer par le Département fédéral de justice et police, devrait être alloué aux cantons (art. 20a, al. 2).

En droit administratif fédéral, les cantons doivent, selon l'opinion dominante, assumer les frais d'exécution des tâches que leur impose la Confédération, tant que le législateur n'en décide pas autrement. Ce dernier peut toutefois prévoir une prestation de la part de la Confédération, sans que n'existe une base constitutionnelle particulière (cf. I. Hangartner, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Berne/Frankfort s/Main, 1974, pages 168 et ss).

L'octroi de l'asile et l'assistance des réfugiés sont des tâches nationales. La répartition obligatoire des requérants telle que prévue à l'article 14a va placer les cantons devant le devoir d'accueillir un certain nombre de demandeurs d'asile. La Confédération a tout intérêt à ce que la procédure d'asile au niveau cantonal

se déroule correctement et qu'une assistance minimale soit assurée aux candidats à l'asile. Ainsi, des tensions entre requérants d'asile et population suisse peuvent être évitées. En outre, les charges énormes que les cantons ont supporté ces dernières années résultent de la longue durée du traitement des demandes d'asile, laquelle ne peut être imputée aux autorités cantonales.

Ce sont les raisons pour lesquelles nous estimons justifié que la Confédération prenne en charge une partie des frais d'administration et de personnel des cantons, en sus de ceux de l'assistance.

#### 218 Aide fournie en cas de retour

(Art. 21b)

Au titre de prestations d'assistance, la Confédération prend en charge conformément à l'article 7b de l'ordonnance sur l'asile, les frais de voyage des demandeurs d'asile et des étrangers indigents, une fois la procédure d'asile close. En 1984, la Confédération a remboursé 237'000 francs aux cantons en guise de frais de renvoi et de voyage des accompagnants y compris.

La disposition de l'article 7b de l'ordonnance, basée sur l'article 20 de la loi actuelle, figurera dorénavant au début du nouvel article 21b de la loi (première phrase). En complément, la Confédération peut indemniser le temps de travail des fonctionnaires cantonaux chargés d'accompagner les personnes renvoyées. En effet, une escorte s'est révélée indispensable dans bien des cas, afin de garantir le déplacement des intéressés.

Un service d'information de la part de la Confédération représente également une aide fournie en cas de retour des requérants (seconde phrase). Des allocations favori-

sant des retraits de demande d'asile ne sont nullement prévues. Il serait bien préférable d'aider les requérants, dont la demande a peu de chance d'être agréée, à organiser leur rapatriement ou leur départ pour un pays voisin de leur patrie.

219 Allocations de réintégration et bourses

(Art. 33)

En vertu de l'article 33, alinéa 1 (actuel et nouveau) de la loi, la Confédération rembourse les prestations d'assistance allouées, sur son mandat, aux réfugiés reconnus comme tels. Selon l'article 37, il y a lieu de tenir compte dans cette attribution de la situation particulière des réfugiés. Leur intégration sociale et professionnelle doit notamment être facilitée. Les montants versés aux réfugiés par les cantons dans les limites de leur propre régime de bourses en faveur de la formation vont dans le même sens, bien qu'il soit de notoriété que ces régimes et le montant des bourses varient sensiblement d'un canton à l'autre. La Confédération doit pouvoir rembourser de telles contributions aux cantons à l'avenir, mais elle tendra à obtenir la pratique la plus uniforme possible en matière de bourses accordées aux réfugiés.

A l'alinéa 2, nous proposons que la Confédération puisse allouer certains montants aux réfugiés reconnus, désireux de retourner dans leur pays d'origine, en vue de leur réintégration. Seuls les réfugiés retournant volontairement dans leur patrie, parce que la situation politique y a changé, y auraient droit. Un tel retour ne peut se concevoir que si ceux-ci disposent de moyens suffisants pour s'assurer une existence conforme à la dignité humaine. Toutes les aides en faveur d'une réintégration sont conçues comme une contribution à la solu-

tion du problème des réfugiés. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ainsi que d'autres organisations d'entraide spécialisées, favorisent également le rapatriement librement consenti de réfugiés. Le Conseil fédéral est donc disposé à collaborer avec ces institutions en matière d'aides en faveur d'une réintégration.

## 22 Modification de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers

### 221 Détention en vue du refoulement (Art. 14)

Il convient de souligner d'abord que la détention en vue du refoulement est une question toute générale du droit applicable aux étrangers et que les requérants d'asile dont la demande est rejetée ne représentent qu'une toute petite partie de ceux qui doivent être refoulés. Une telle réglementation à l'occasion de la présente révision, se justifie parce que l'exécution des mesures découlant du rejet des demandes d'asile est seule susceptible, à longue échéance, d'assurer une politique crédible en matière d'asile. Dans le droit actuel, l'étranger qui n'obtempère pas à l'injonction de quitter la Suisse peut d'ores et déjà être refoulé (Art. 14, premier alinéa actuel). La nouveauté réside en ce que cette mesure d'éloignement forcé s'exerce lorsqu'un renvoi ou une expulsion doivent être exécutés immédiatement (Art. 14, nouvel alinéa 1).

Le nouvel alinéa 2 proposé à l'article 14 prévoit la détention en vue du refoulement, pour remédier aux difficultés rencontrées actuellement dans l'exécution des mesures d'éloignement ordonnées. S'il y a des raisons de supposer que l'étranger entend se soustraire à un refoulement, il sera mis en détention pendant le temps de

préparation de son voyage ou pour garantir un départ ultérieur. Cette détention en vue du refoulement pourrait être ordonnée également pour assurer le maintien de la sécurité et de l'ordre public. Elle ne peut excéder une durée de trente jours. Pour respecter les exigences de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (RS 0.101), la détention ne peut aller au-delà de quarante-huit heures sans être ordonnée par une juridiction cantonale.

## 222 Internement

(Art. 14a, 14b, 14c, 15, al. 4, 20, al. 1)

Les dispositions proposées en matière d'internement s'inspirent de la Convention européenne des droits de l'homme. En vertu de l'article 5 de cette dernière, une privation de liberté, dans les cas autorisés, ne peut se prolonger au-delà de ce qui est indispensable au maintien de l'ordre public. De ce fait, l'internement est initialement prononcé pour six mois, et ne peut, sauf dans les cas de placement libre, aller au-delà de deux ans (art. 14a, al. 3). L'Office fédéral des étrangers, le Ministère public de la Confédération ou une autorité cantonale de police des étrangers sont habilités à solliciter un internement de l'Office fédéral de la police (al. 2). L'internement sera levé aussitôt que l'étranger pourra quitter légalement le pays (al. 4). Si la mesure ne se justifie plus, une autorisation de résidence ordinaire est délivrée à l'étranger. Il appartient au canton duquel l'intéressé avait obtenu l'autorisation précédente ou dans lequel il a résidé en dernier lieu, même sans autorisation, de la délivrer.

Par rapport au texte actuel, le projet de loi propose deux autres modes d'internement: le placement libre (art. 14b, al. 1, lettre a) et l'hébergement dans un

établissement approprié (lettre b), ce dernier n'intervenant que si la sécurité intérieure ou l'ordre public sont troublés. Si l'âge de l'interné, la maladie ou d'autres circonstances exigent son placement dans un home ou un établissement, les dispositions du Code civil sur la privation de liberté aux fins d'assistance sont applicables.

Comme le veut le droit en vigueur, l'interné doit assumer les charges de son internement, s'il dispose de moyens propres (art. 14c, al. 1). Au cas contraire, la Confédération assume ces frais (al. 2, lettre a). Conformément au nouvel article 21b LA et à l'actuel article 33, al. 2, la Confédération peut prendre en charge les frais occasionnés par le départ d'un interné démuné des moyens nécessaires, lorsqu'il est refoulé pendant ou immédiatement après l'internement (lettre b).

Les cantons seront chargés de l'exécution de l'internement, l'Office fédéral de la police restant compétent pour le prononcer et le prolonger (art. 15, al. 4). En effet, les autorités cantonales ont un contact direct avec les personnes à interner et sont mieux aptes que l'Office fédéral de la police à remplir cette tâche, qui comporte également des aspects d'assistance. Comme l'internement - notamment sous forme de placement dans un établissement approprié (fermé pour la plupart des cas) - représente une entrave à la liberté de l'étranger, il faut qu'il puisse être reconsidéré rapidement, en conformité avec l'article 5, chiffre 4, de la convention précitée. C'est pourquoi, une nouvelle phrase est à ajouter à l'article 20, alinéa 1, 2e phrase LSEE (nouveau) autorisant le recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre une décision d'internement de l'Office fédéral de la police.

23 Modification de la loi instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

231 Personnel auxiliaire  
(Art. 2a)

L'évolution en matière d'asile est imprévisible. Le nombre des demandes peut augmenter sensiblement d'une année à l'autre, comme au cours des années passées. Pour faire face à temps à de telles situations, nous proposons de donner au Conseil fédéral le droit d'engager du personnel, à concurrence d'une cinquantaine de personnes auxiliaires, lorsque l'afflux extraordinaire des demandes d'asile l'exige.

REPARTITION ENTRE LES CANTONS

Art. 14a Répartition entre les cantons  
Al. 1  
Les cantons fixent par accord la manière selon laquelle les réfugiés d'asile sont répartis.

Art. 14a (nouveau)  
Cette répartition des demandeurs d'asile entre les cantons découle d'une compétence fédérale de la Confédération. On renvoie à une compétence primaire, car elle ne peut être révoquée politiquement.

Projet de deuxième révision de la loi sur l'asile

Texte actuel	Nouveau texte	Remarques
<u>OCTROI DE L'ASILE DANS DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES</u>		
<p>Art. 9: <u>Octroi de l'asile dans des circonstances exceptionnelles</u></p> <p><u>Al. 1</u> En période de tension internationale grave ou en cas de conflit armé dans lequel la Suisse n'est pas engagée, elle accorde l'asile à des réfugiés aussi longtemps que les circonstances le permettent.</p>	<p><u>Art. 9</u></p> <p><u>Al. 1</u> ..... dans lequel la Suisse n'est pas engagée, de même que lorsqu'une énorme affluence de requérants d'asile en temps de paix dépasse les possibilités d'accueil de la Confédération et des cantons, .....</p> <p><u>Art. 9a: Mesures à prendre par les cantons</u></p> <p><u>Al. 1</u> Les cantons arrêtent les mesures à prendre en vue de circonstances exceptionnelles. Ils prévoient l'organisation nécessaire pour leur permettre d'accomplir les tâches qui leur incombent.</p> <p><u>Art. 2</u> Le département établit un concept d'encadrement et assiste les cantons dans leurs préparatifs.</p>	<p><u>Loi sur l'asile</u> <u>Art. 9</u></p> <p><u>Al. 1 (nouveau)</u> Cette formulation veut donner au Conseil fédéral une plus grande capacité d'agir en cas d'énorme afflux de requérants d'asile, au sens de la motion Lüchinger.</p> <p><u>Art. 9a (nouveau)</u> But: Obliger les cantons à prendre des mesures appropriées en vue de situations de crise.</p>
<u>REPARTITION ENTRE LES CANTONS</u>		
<p>N'est pas réglée actuellement</p>	<p><u>Art. 14a: Répartition entre les cantons</u></p> <p><u>Al. 1</u> Les cantons fixent par accord la manière selon laquelle les requérants d'asile sont répartis.</p>	<p><u>Art. 14a (nouveau)</u> Cette répartition des demandeurs d'asile entre les cantons découle d'une compétence subsidiaire de la Confédération. On renonce à une compétence primaire, car elle ne peut être réalisable politiquement.</p>

Texte actuel	Nouveau texte	Remarques
	<p><u>Al. 2</u> Si les cantons ne peuvent ni s'entendre, ni parvenir à un accord, le Conseil fédéral, après avoir entendu les cantons, détermine la clé de répartition. L'office fédéral procède à la répartition entre les cantons.</p>	
<b><u>SIMPLIFICATION GENERALE DE LA PROCEDURE</u></b>		
<p><u>Art. 15: Procédure dans le canton</u></p> <p><u>Al. 1</u> L'autorité cantonale avise par écrit l'office fédéral, dans les dix jours, qu'une demande d'asile a été présentée.</p> <p><u>Al. 2</u> Elle procède à l'audition du requérant et, au besoin, fait appel à un interprète.</p> <p><u>Al. 3</u> L'autorité cantonale remet ensuite le dossier à l'office fédéral.</p>	<p><u>Art. 15</u></p> <p><u>Al. 1</u> Même texte.</p> <p><u>Al. 2</u></p> <p>..... à un interprète. Le requérant peut en outre se faire accompagner par un interprète de son choix.</p> <p><u>Al. 3</u> Si le requérant y consent, l'audition a lieu en présence du représentant d'un organisme reconnu d'aide aux réfugiés.</p> <p><u>Al. 4</u> Le requérant est avisé à l'avance de ses droits.</p>	<p><u>Art. 15 + 16 (nouveaux)</u></p> <p>Modèle d'une audition cantonale unique et d'une décision sur dossier par l'office fédéral.</p> <p>Les garanties offertes par la procédure actuelle devant l'office fédéral seront transférées dans la procédure cantonale.</p> <p>La transition devra être facilitée par un programme de formation.</p>
	<p><u>Al. 5</u> Si le requérant ne peut pas prouver son identité ou ne le peut que de manière insuffisante, l'autorité cantonale prend des mesures pour l'identifier et le personnaliser.</p> <p><u>Al. 6</u> L'autorité cantonale remet ensuite le dossier à l'office fédéral (al. 3 actuel).</p>	<p><u>Al. 5 (nouveau)</u> La base légale autorisant l'atteinte aux droits de la personnalité est constituée. L'art. 6a de l'ordonnance sur l'asile y satisfait.</p>

Texte a

Art. 16

Al. 1  
L'office  
faits e  
sortent  
l'autor

Al. 2  
Il ne p  
mande d  
le requ  
celui-c  
tion a  
représe  
reconnu

Al. 3-6

Art. 19

Pendant  
quérant  
se doit  
tion de  
ou de l'  
ci peuve  
lieu de

Le domic  
n'est pa

Texte actuel	Nouveau texte	Remarques
<p><u>Art. 16: Procédure devant l'office fédéral</u></p> <p><u>Al. 1</u> L'office fédéral établit les faits en tant qu'ils ne ressortent pas du dossier de l'autorité cantonale.</p> <p><u>Al. 2</u> Il ne peut pas rejeter une demande d'asile sans entendre le requérant en personne. Si celui-ci y consent, l'audition a lieu en présence du représentant d'un organisme reconnu d'aide aux réfugiés.</p> <p><u>Al. 3-6:</u> sont supprimés.</p>	<p><u>Art. 16</u></p> <p><u>Al. 1</u> L'office fédéral peut décider sur la base des dossiers.</p> <p><u>Al. 2</u> Au besoin, il peut établir certains faits complémentaires et entendre le requérant personnellement.</p>	

OBLIGATION DE COLLABORER ET DOMICILE DE NOTIFICATION

<p><u>Art. 19, al. 3</u></p> <p>Pendant la procédure, le requérant qui séjourne en Suisse doit se tenir à la disposition de l'autorité cantonale ou de l'office fédéral. Ceux-ci peuvent lui désigner un lieu de séjour.</p> <p>Le domicile de notification n'est pas réglé actuellement.</p>	<p><u>Art. 19a: Obligation de collaborer et domicile de notification</u></p> <p><u>Al. 1</u> ..... doit se tenir à la disposition de l'autorité cantonale ou de l'office fédéral. Il doit communiquer aux autorités cantonales son adresse ainsi que tout changement.</p> <p><u>Al. 2</u> Toute notification ou communication effectuée à la dernière adresse du requérant ou à celle du mandataire désigné par lui est valable, même si l'envoi n'a pas pu être délivré, faute de destinataire.</p> <p><u>Al. 3</u> L'autorité cantonale attire l'attention du requérant sur ces prescriptions en matière de notification.</p>	<p><u>Art. 19, al. 3 (actuel)</u></p> <p>Devrait être supprimé au profit du domicile de notification (art. 19a nouveau) et de la disposition relative au lieu de séjour (art. 20 nouveau).</p> <p><u>Art. 19a (nouveau)</u></p> <p>Le requérant doit reconnaître la validité des notifications faites à sa dernière adresse connue ou à son mandataire. Aucune publication officielle ne peut remplacer la notification.</p>
---	---	--

Texte actuel	Nouveau texte	Remarques
<b><u>SEJOUR, ENTRETIEN ET LOGEMENT</u></b>		
<p><u>Art. 20: Entretien et logement</u></p> <p><u>Al. 1</u> Si le requérant n'est pas en mesure de subvenir à son entretien par ses propres moyens et si aucun tiers n'est tenu de le faire, il reçoit du canton l'assistance nécessaire. L'office fédéral peut le placer dans un home pour réfugiés.</p> <p><u>Al. 2</u> La Confédération rembourse au canton les dépenses d'assistance engagées pendant la procédure. Une déduction peut être faite lorsque la présentation de la demande d'asile a été annoncée tardivement.</p>	<p><u>Art. 20: Lieu de séjour, entretien et logement</u></p> <p><u>Al. 1</u> L'office fédéral ou les autorités cantonales peuvent désigner au requérant un lieu de séjour.</p> <p><u>Al. 2</u> Si le requérant n'est pas en mesure de subvenir à son entretien par ses propres moyens et si aucun tiers n'est tenu de le faire, il reçoit du canton l'assistance nécessaire. Les autorités peuvent désigner au requérant un logement. En particulier, il peut être placé dans un home pour réfugiés.</p>	<p><u>Art. 20</u></p> <p><u>Al. 2 (nouveau)</u> Les cantons peuvent également placer les requérants dans des homes pour réfugiés.</p>
<b><u>SUBVENTIONS AUX FRAIS D'ADMINISTRATION</u></b>		
<p>Elles ne sont pas réglées actuellement.</p>	<p><u>Art. 20a: Subventions fédérales</u></p> <p><u>Al. 1</u> Pour chaque requérant, la Confédération rembourse au canton:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) les dépenses d'assistance engagées durant la procédure</li> <li>b) un montant forfaitaire pour les frais d'administration</li> </ul> <p><u>Al. 2</u> Le département fixe ce montant.</p>	<p><u>Art. 20a (nouveau)</u></p> <p>Les subventions de la Confédération relatives aux frais d'administration sont allouées aux cantons.</p>

Texte

Actuel  
n'est  
dans l

Art. 3

Al. 1  
La Conf  
les pre  
allouée  
Conseil  
due deAl. 2  
La Confé  
à sa cha  
des frai  
giés.

LSEE art

Al. 1  
Si l'étr  
suite à  
peut être

Texte actuel	Nouveau texte	Remarques
<b><u>AIDE FOURNIE EN CAS DE RETOUR</u></b>		
<p>Actuellement, cette aide n'est réglée qu'en partie dans l'ordonnance sur l'asile.</p>	<p><u>Art. 21b: Frais de voyage</u></p> <p>La Confédération prend à sa charge les frais de voyage des requérants indigents et des étrangers indigents dont la demande d'asile a été rejetée. Elle peut fournir une aide en cas de retour, notamment par de l'information.</p>	<p><u>Art. 21b (nouveau)</u></p> <p>La base légale pour la prise en charge des frais de voyage est ainsi instituée (cf. art. 7b de l'ordonnance sur l'asile). Ce qui est nouveau: l'aide au requérant est constituée notamment par de l'information.</p>
<b><u>ALLOCATIONS DE REINTEGRATION ET BOURSES</u></b>		
<p><u>Art. 33: Indemnisation des prestations d'assistance</u></p> <p><u>Al. 1</u> La Confédération rembourse les prestations d'assistance allouées sur son mandat. Le Conseil fédéral fixe l'étendue de l'indemnisation.</p> <p><u>Al. 2</u> La Confédération peut prendre à sa charge tout ou partie des frais de voyage des réfugiés.</p>	<p><u>Al. 1</u></p> <p>..... allouées sur son mandat. Pour promouvoir l'insertion professionnelle des réfugiés, la Confédération peut rembourser au canton les subventions de formation. Le Conseil fédéral fixe l'étendue de l'indemnisation.</p> <p><u>Al. 2</u></p> <p>..... et allouer des subventions de réintégration.</p>	<p><u>Art. 33, al. 1 (nouveau)</u></p> <p>Le rejet de la répartition des tâches en matière de bourses ne doit pas avoir pour conséquence de désavantager les réfugiés reconnus. Une réglementation uniforme est souhaitable.</p> <p><u>Al. 2 (nouveau)</u> Cet alinéa vise les subventions de réintégration.</p>
<b><u>DETENTION EN VUE DU REFOULEMENT ET INTERNEMENT</u></b>		
<p><u>LSEE art. 14</u></p> <p><u>Al. 1</u> Si l'étranger ne donne pas suite à l'ordre de départ, il peut être refoulé.</p>	<p><u>LSEE art. 14</u></p> <p><u>Al. 1</u> L'étranger qui ne donne pas suite à un ordre de départ ou dont le renvoi ou l'expulsion doivent être exécutés immédiatement, est refoulé sur décision de l'autorité cantonale compétente.</p>	<p><u>Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)</u></p> <p><u>LSEE art. 14 (nouveau)</u></p> <p>Détention en vue du refoulement.</p>

Texte actuel	Nouveau texte	Remarques
<p>La détention en vue du refoulement n'est pas réglée actuellement.</p>	<p><u>Al. 2</u> S'il existe des indices que l'étranger veut se soustraire à cette mesure, il peut être mis en détention en vue du refoulement. La durée de la détention ne peut excéder 30 jours. La durée de la détention ne peut être prolongée au-delà de 48 heures que sur décision d'une autorité judiciaire cantonale.</p>	
<p><u>LSEE art. 14, al. 2</u></p> <p>L'étranger dont le refoulement est impossible peut être interné. La durée de cet internement ne peut dépasser 2 ans. L'autorité fédérale peut toutefois, si l'internement ne lui paraît pas indiqué ou ne pas devoir durer plus longtemps, obliger le dernier canton qui a toléré la présence de l'étranger pendant un temps relativement long, à le reprendre et à le tolérer ultérieurement.</p>	<p><u>LSEE art. 14a</u></p> <p><u>Al. 1</u> Lorsqu'il n'est pas possible d'exécuter le renvoi ou l'expulsion, l'étranger peut être interné.</p> <p><u>Al. 2</u> L'Office fédéral des étrangers, le Ministère public de la Confédération ou une autorité cantonale de police des étrangers sont habilités à requérir l'internement.</p>	<p><u>LSEE art. 14a, 14b et 14c, al. 4, 20, al. 1 (nouveau)</u></p> <p>Ces dispositions visent à assurer une meilleure base légale à l'internement.</p>
<p><u>LSEE art. 27</u></p> <p>En dérogation à l'art. 14, 2e al., de la présente loi, la durée de l'internement peut dépasser 2 ans, lorsque la décision d'internement prononcée par la division de police ne vise qu'à régler, conformément à la loi, les conditions de résidence d'un étranger qui ne peut recevoir une autorisation régulière du canton et ne peut non plus être refoulé.</p>	<p><u>Al. 3</u> L'internement peut être prononcé pour une durée de 6 mois et être prolongé pour des périodes ne dépassant pas 6 mois. La durée de cet internement ne peut excéder 2 ans, à moins qu'il ne soit exécuté par un placement libre.</p> <p><u>Al. 4</u> L'internement doit être levé lorsque l'étranger peut quitter légalement la Suisse.</p> <p><u>Al. 5</u> Lorsque l'internement n'est pas opportun ou n'est plus admissible, le canton qui a délivré en dernier lieu une autorisation à l'étranger ou dans lequel celui-ci séjournait sans autorisation en dernier lieu lui accorde une autorisation de séjour.</p>	

Texte

Les  
terne  
dansLSEE aLes in  
source  
treint  
de leur  
rantie  
effet.LSEE arLa Divi  
parteme  
et poli  
ment et

Texte actuel	Nouveau texte	Remarques
<p>Les modes d'exécution de l'internement ne sont réglés que dans l'ordonnance.</p>	<p><u>LSEE art. 14b, al. 1</u></p> <p>L'internement est exécuté:</p> <p>a) par un placement libre, lorsque l'internement ne vise qu'à régler, conformément à la loi, les conditions de résidence d'un étranger qui ne peut recevoir une autorisation régulière d'un canton.</p> <p>b) par l'hébergement dans un établissement approprié, lorsque l'étranger:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. compromet la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou la sûreté intérieure d'un canton</li> <li>2. porte atteinte gravement, par sa présence, à l'ordre public.</li> </ol>	
<p><u>LSEE art 14, al. 3</u></p> <p>Les internés disposant de ressources peuvent être astreints à supporter les frais de leur internement. Une garantie peut être exigée à cet effet.</p>	<p><u>LSEE art. 14c</u></p> <p><u>Al. 1</u> L'interné, qui dispose de propres ressources, doit supporter lui-même les frais de son internement; une garantie peut être exigée de lui.</p> <p><u>Al. 2</u> S'il ne dispose pas de propres ressources, la Confédération prend à sa charge:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) les frais de l'internement;</li> <li>b) les frais de voyage, lorsque l'interné est refoulé pendant ou immédiatement après l'internement.</li> </ol>	
<p><u>LSEE art. 15, al. 4</u></p> <p>La Division de police du Département fédéral de justice et police prononce l'internement et l'exécute; .....</p>	<p><u>LSEE art. 15, al. 4</u></p> <p>L'Office fédéral de la police et compétent pour prononcer et prolonger l'internement; les cantons le sont pour son exécution .....</p>	<p><u>LSEE, art. 15, al. 4 (nouveau)</u></p> <p>Selon la nouvelle disposition, l'exécution de l'internement devrait incomber aux cantons.</p>

Texte actuel	Nouveau texte	Remarques
	<p><u>LSEE art. 20, al. 1</u></p> <p>Les décisions de l'Office fédéral des étrangers sont susceptibles de recours au Département fédéral de justice et police. En revanche, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est directement recevable contre les décisions d'internement prononcées par l'Office fédéral de la police.</p>	
<p>Actuellement, aucune exception ne peut être faite au plafonnement des effectifs.</p>	<p style="text-align: center;"><b><u>PERSONNEL AUXILIAIRE</u></b></p> <p><u>Art. 2a: Exception</u></p> <p>Lors d'un afflux extraordinaire de demandes d'asile, le Conseil fédéral est autorisé à engager provisoirement du personnel auxiliaire supplémentaire, à concurrence de 50 personnes, pour traiter les demandes d'asile.</p>	<p><u>Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales</u></p> <p><u>Art. 2a (nouveau)</u></p> <p>Une telle exception est problématique, étant donné le plafonnement des effectifs.</p>



SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE  
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

DEPARTEMENT FEDERAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERAL 3003 Bern, 25. Juni 1985 We/cw

**Für die BR-Sitzung**  
**vom 3. JULI 1985**

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Revision des Asylgesetzes; Vernehmlassungsverfahren

Revision de la loi sur l'asile;  
 procédure de consultation

MITBERICHT

zum Antrag des EJPD vom 21. Juni 1985

à la proposition du EJPD du 21 juin 1985

Das Verzeichnis der Vernehmlassungsadressaten veranlasst uns zu folgender Bemerkung:

Wenn die Spitzenverbände der Wirtschaft begrüsst werden, sollten alle wichtigen Verbände einbezogen werden. In der Liste des EJPD fehlen jedoch der Schweizerische Bauernverband und der Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen. Wir beantragen, diese beiden Spitzenverbände ebenfalls zu begrüßen.

Il nous a semblé de proposer:

De réexaminer sérieusement le projet de loi, à l'article 9, al. 1 du nouveau texte, qui prévoit l'insertion de la phrase "et des représentants des associations de travailleurs suisses".

Il nous a semblé de proposer l'insertion de la phrase "et des représentants des associations de travailleurs suisses" dans le projet de loi, à l'article 9, al. 1 du nouveau texte.

En effet, l'insertion d'une telle disposition dénature la philosophie de la loi sur l'asile car elle se fonde sur des considérations politiques qui n'ont rien à voir avec le but même de la loi et qui de surcroît sont contraires aux engagements internationaux et à notre tradition en matière d'asile.

Subsidiairement, si la solution de la suppression devait ne pas être retenue, nous proposons l'insertion, à la fin du

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
 Der Bundeskanzler

*W. Buser*  
 Dr. W. Buser



EIDGENÖSSISCHES FINANZPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
 FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 28 juin 1985

Distribuée

Au Conseil fédéral

Révision de la loi sur l'asile;  
 procédure de consultation

C o - r a p p o r t

à la proposition du DFJP du 21 juin 1985

Bien que le texte de l'avant-projet qui sera soumis aux Cantons et aux organisations intéressées dans le cadre de la procédure de consultation ait été sensiblement amélioré, nous éprouvons toujours des difficultés de principe quant à certaines dispositions. Nous souhaiterions qu'il soit tenu compte de nos suggestions avant que le texte soit envoyé en procédure consultative. Pour ces raisons, nous avons l'honneur de proposer:

1. De réexaminer sérieusement la possibilité de supprimer, à l'article 9, al. 1 du nouveau texte, le membre de phrase "sowie bei grossem Zustrom von Asylgesuchstellern in Friedenszeiten, der die Aufnahmemöglichkeiten des Bundes und der Kantone übersteigt"

En effet, l'insertion d'une telle disposition dénature la philosophie de la loi sur l'asile car elle se fonde sur des considérations politiques qui n'ont rien à voir avec le but même de la loi et qui de surcroît sont contraires aux engagements internationaux et à notre tradition en matière d'asile.

Subsidiairement, si la solution de la suppression devait ne pas être retenue, nous proposons l'insertion, à la fin du

./.

chiffre 132 (p. 12) du rapport explicatif envoyé aux cantons, du paragraphe suivant:

"Man kann sich indessen fragen ob die Ausdehnung von Art. Abs. 1 durch eine so generell abgefasste Notstandsklausel nicht der Grundphilosophie des Asylgesetzes entgegenläuft. Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für allfällige generelle Massnahmen, welche geeignet wären, den Zustrom von Asylgesuchstellern einzudämmen, könnte Anlass zu Zweifeln geben, ob die Schweiz nach wie vor bereit ist, vollumfänglich ihre internationalen Verpflichtungen nachzukommen und, den grundlegenden Prinzipien des Asylgesetzes treu zu bleiben. Ferner können sie kaum eine echte Lösung zum Problem darstellen; vielmehr verschieben sie nur die Probleme auf andere Länder. Deswegen sollten geeignete Massnahmen getroffen werden, um die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zu verstärken."

2. La modification de l'article 16, al. 1

"Das Bundesamt kann darauf verzichten, den Gesuchsteller persönlich anzuhören, wenn der Sachverhalt eindeutig ist und es erlaubt, aufgrund der Akten zu entscheiden."

L'alinéa 2 du même article serait supprimé.

Il est vrai que le texte proposé par le DFJP satisfait à notre souci de sauvegarder le droit d'être entendu. Néanmoins notre proposition, qui entraînerait une légère modification du rapport accompagnateur soulignerait le fait que la non-audition d'un requérant d'asile constituerait l'exception, ce qui, pour des raisons psychologiques et de présentation nous semble préférable.

3. La modification de l'art. 14, al. 2 LSEE

"Liegen gewichtige Anhaltspunkte vor ... "

Etant donné la portée de la détention du requérant en vue du renvoi (Ausschaffungshaft), qui prive celui-ci de sa liberté il nous semble indispensable de qualifier la nature des motifs permettant aux autorités de croire qu'il entend se soustraire à la décision de renvoi.

DEPARTEMENT FEDERAL DES  
AFFAIRES ETRANGERES

Pierre Aubert

283/85



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

771.31

3003 Berne, le 1er juillet 1985

Au C o n s e i l f é d é r a l

---

Distribué

**Für die BR.-Sitzung**

vom 3. JULI 1985

Revision de la loi sur l'asile  
 Procédure de consultation

---

R a p p o r t - j o i n t à la proposition du Département fédéral  
 de justice et police, du 21 juin 1985

---

La proposition du Département de justice et police appelle une objection de notre part en ce qui concerne les deux points suivants:

1. Inclusion dans le projet de loi révisé d'une disposition (cf. art. 20a, al. 1, lettre b) prévoyant l'octroi d'une subvention pour les frais administratifs encourus par les cantons. Notre opposition à cet égard est motivée comme suit:

1.1. Elle irait à l'encontre du principe généralement admis de la répartition des tâches et des charges entre les différents niveaux de collectivités publiques et risquerait de constituer un précédent fâcheux pour toutes les autres tâches assumées en commun par la Confédération et les cantons.

1.2. Elle reviendrait à créer une nouvelle subvention "bagatelle", type de subvention que nous nous efforçons précisément de supprimer.

- 1.3. Même si la question des réfugiés reste, en premier lieu, du ressort de la Confédération, la responsabilité des cantons ne saurait être pour autant totalement déchargée. Il nous paraît dès lors normal, voire souhaitable, que leur engagement, même s'il est dicté par la Confédération, continue à se manifester dans ce domaine, notamment à travers la prise en charge de certaines obligations financières.
2. L'adjonction à la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales d'une clause d'exception au plafonnement du personnel permettant au Conseil fédéral, en cas d'afflux extraordinaire de requérants d'asile, d'engager provisoirement jusqu'à 50 auxiliaires supplémentaires pour le traitement des demandes d'asile.

Une telle disposition irait à l'encontre de la pratique actuelle et de la procédure convenue dans ce domaine avec le Parlement. Celui-ci a, en effet, demandé, de manière réitérée et avec insistance, que toute augmentation de l'effectif autorisé et des auxiliaires passe par lui, soit par le biais de l'adoption du budget ou, dans le cas où l'urgence est démontrée, par le biais des suppléments du budget.

Au reste, nous déplorons que le rapport soumis en consultation avec le projet de révision de la loi ne contienne aucune indication sur les conséquences financières de celle-ci, ni sur ses effets sur l'état du personnel pour la Confédération et les cantons. Il conviendra, ainsi que le requiert l'article 43 de la loi sur les rapports entre les Conseils, que cette lacune soit comblée au plus tard dans le message aux Chambres.

Compte tenu de ces considérations, nous vous

p r o p o s o n s

1. De radier du projet de loi soumis à consultation l'article 20a, alinéa 1, lettre b (cf. tableau synoptique du 10.6.1985, page 4);



EDIGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZIEDEPARTEMENT  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE  
DIPARTIMENTO FEDERAL DI GIUSTIZIA E POLIZIA

- 2. De renoncer à l'introduction dans la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales d'un article 2a (cf. tableau synoptique du 10.6.1985) et biffer le chiffre 23, page 31, du rapport du 19.6.1985 concernant la revision de la loi sur l'asile.



DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES

Revision des Asylgesetzes; Verhältnisse

Stich

Stellungnahme zum Mitbericht bzw. Antrag des Eidgenössischen  
Departementes für auswärtige Angelegenheiten

zu Punkt 3: Asylgewährung in Ausnahmefällen

Das EA wendet sich weiterhin dagegen, den Geltungsbereich der Notstandsartikel im Asylgesetz auszuweiten.

Wir weisen darauf hin, dass die Motion Möninger unmissverständlich verlangt, dass die bestehenden Sonderkompetenzen des Bundesrates in Ausnahmefällen erweitert werden. Der Bundesrat soll in der Asylpolitik auch in kritischen Situationen, d.h. bei einem massiven Ansturm der Asylbewerberzahlen, handlungsfähig bleiben. Der Bundesrat hat denn auch mit Beschluss vom 3. Juni 1985 zustimmend davon Kenntnis genommen, dass das EFD in der Revisionenvorlage eine Änderung von Art. 9 des Asylgesetzes vorschlägt.

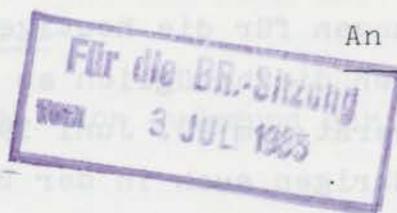


EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Ausgeteilt

3003 Bern, 2. Juli 1985

An den Bundesrat



Revision des Asylgesetzes; Vernehmlassungsverfahren

I

Stellungnahme zum Mitbericht bzw. Antrag des Eidgenössischen  
 Departementes für auswärtige Angelegenheiten

Zu Punkt 1: Asylgewährung in Ausnahmesituationen

Das EDA wendet sich weiterhin dagegen, den Geltungsbereich der Notstandsklausel im Asylgesetz auszudehnen.

Wir weisen darauf hin, dass die Motion Lüchinger unmissverständlich verlangt, dass die bestehenden Sonderkompetenzen des Bundesrates in Ausnahmesituationen erweitert werden. Der Bundesrat soll in der Asylpolitik auch in kritischen Situationen, d.h. bei einem massiven Ansteigen der Asylbewerberzahlen, handlungsfähig bleiben. Der Bundesrat hat denn auch mit Beschluss vom 3. Juni 1985 zustimmend davon Kenntnis genommen, dass das EJPD in der Revisionsvorlage eine Aenderung von Art. 9 des Asylgesetzes vorschlägt.

Die internationale Zusammenarbeit im Asyl- und Flüchtlingsbereich wird selbstverständlich auch in Zukunft einen wichtigen Bestandteil der Asylpolitik darstellen. Wir sind allerdings skeptisch, ob in absehbarer Zukunft auf Staatsvertragebene praktikable Lösungen für die heutigen Probleme gefunden werden können und halten diesbezüglich an unseren Ausführungen im Antrag an den Bundesrat vom 20. Juni 1985 fest. Dieselben Vorbehalte kommen im übrigen auch in der Beantwortung der Interpellation Ott zu einer europäischen Flüchtlingskonferenz (Beschluss des Bundesrates vom 15. Mai 1985) zum Ausdruck, wobei aber der Bundesrat auch die Absicht erklärte, sich für eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten einzusetzen, wenn reelle Erfolgsaussichten bestehen.

Entgegen der Ansicht des EDA sind juristische und politische Überlegungen im Asylwesen nicht strikt zu trennen. Weil die Asylgewährung letztlich ein Ermessensentscheid einer politischen Behörde ist, besteht nach schweizerischer Auffassung auch kein subjektiver Rechtsanspruch auf Asyl. Diese Ansicht deckt sich mit der völkerrechtlichen Konzeption, wonach das Asylrecht das Privileg eines Staates, keineswegs aber eine völkerrechtliche Pflicht darstellt. Demzufolge können wir uns der Meinung des EDA nicht anschliessen, dass unser Vorschlag der Asylnormen der Schweiz, ihren internationalen Verpflichtungen und der "Grundphilosophie des Asylgesetzes" widerspreche.

Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass im Falle der Anwendung der neuen Notrechtskompetenzen immer noch die institutionelle Sicherung von Art. 9 Abs. 2 des Asylgesetzes zum Ausdruck kommt, nämlich, dass der Bundesrat der Bundesversammlung soeben über die von ihm getroffenen Massnahmen Bericht erstatten muss.

Zu Punkt 2: Generelle Verfahrensvereinfachung

Unser Vorschlag lautet:

Art. 16 Abs. 1

Das Bundesamt kann aufgrund der Akten entscheiden.

Abs. 2

Nötigenfalls kann es den Sachverhalt zusätzlich abklären und den Gesuchsteller persönlich befragen.

Demgegenüber schlägt das EDA vor:

Art. 16 Abs. 1

Das Bundesamt kann darauf verzichten, den Gesuchsteller persönlich anzuhören, wenn der Sachverhalt eindeutig ist und es erlaubt, aufgrund der Akten zu entscheiden.

Abs. 2

Entfällt

Das EDA hält dafür, dass seine Formulierung besser erkennen lasse, dass der Aktenentscheid durch das Bundesamt für Polizeiwesen die Ausnahme darstelle, während in der Regel der Gesuchsteller persönlich anzuhören sei. Nach unserer Absicht sollen jedoch Regel und Ausnahme gerade im umgekehrten Verhältnis zueinander stehen, weil sonst keine wesentliche Verkürzung der Asylverfahren erreicht werden kann. Selbstverständlich würden in der Anfangsphase nach allfälliger Einführung des neuen Asylverfahrens noch in vielen Fällen Nachbefragungen der Asylbewerber durch das Bundesamt für Polizeiwesen erforderlich sein. Die geplante Schulung der kantonalen

Beamten sollte aber mit der Zeit dazu führen, dass die Kantone dem Bundesamt die Asylgesuche entscheidungsreif vorlegen.

Der Vorschlag des EDA kann auch aus logischen Gründen nicht angenommen werden. Wenn statuiert wird, das Bundesamt könne unter bestimmten Voraussetzungen darauf verzichten, den Gesuchsteller anzuhören, so muss vorausgeschickt werden, dass im Regelfall eine persönliche Anhörung vorgeschrieben sei.

### Zu Punkt 3: Ausschaffungshaft

Im Interesse der Rechtssicherheit der von einer Ausschaffung betroffenen Person stimmen wir dem Vorschlag des EDA zu.

## II

### Stellungnahme zum Mitbericht bzw. Antrag des Eidgenössischen Finanzdepartementes

#### Zu Punkt 1: Verwaltungskostenbeiträge an die Kantone

Die staats- und finanzpolitischen Einwände des EFD sind durchaus berechtigt. Wir wissen, dass im schweizerischen Bundesstaat Aufgabenteilung im allgemeinen auch Kostenteilung bedeutet. Auch ist die Gefahr, dass mit unserem Vorschlag ein unliebsamer Präzedenzfall geschaffen werde, nicht zu leugnen. Politische, nicht rechtliche Überlegungen führten uns denn doch zur Abgeltung von Verwaltungskosten der Kantone durch den Bund vorzuschlagen. Eine konstruktive Mitarbeit der Kantone ist im Asylbereich unbedingt erforderlich. Wenn diese durch ein finanzielles Entgegenkommen gestärkt werden kann, sollte der Bund in einem politischen Entscheid ausnahmsweise von seinen Grundsätzen abweichen. Unser Vorschlag nimmt übrigens das Begehren mehrerer Kantone auf, die in Eingaben an verschiedene Bundesinstanzen eine finanzielle Entlastung im Asylbereich verlan-

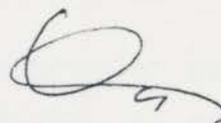
Bundesrat  
Datum: 1. Juli 1985  
Postfach: 198

Zu Punkt 2: Hilfskräfte

Das EFD opponiert der Abweichung von der Stellenplafonierung: Das Parlament müsse in jedem Fall mitreden können, wenn die Personalbestände in der Bundesverwaltung erhöht werden. Wie die Erfahrungen mit den Personalaufstockungen des Bundesamtes für Polizeiwesen und des Beschwerdedienstes des EJPD, die kürzlich abgeschlossen wurden, jedoch gezeigt haben, dauert das parlamentarische Verfahren zu lange, um Fluktuationen bei den Asylgesuchseingängen rechtzeitig mit personellen Massnahmen auffangen zu können. Das Mittel einer flexiblen Personalpolitik ermöglicht es aber dem Bundesrat, erst in letzter Linie von den (erweiterten) Notstandskompetenzen Gebrauch zu machen, woran uns sehr viel liegt. Zudem würde von der heutigen Praxis aufgrund einer Bestimmung in einem Bundesgesetz abgewichen, mit andern Worten bliebe zumindest der Grundsatzentscheid dem Gesetzgeber vorbehalten.

Was die personellen und finanziellen Auswirkungen der Vorlage anbetrifft, lassen sich zum heutigen Zeitpunkt kaum Voraussagen machen. Bei der Redaktion der Botschaft werden wir uns aber auf jeden Fall an die gesetzlichen Vorschriften halten und nehmen den diesbezüglichen Hinweis des EFD gerne entgegen.

EIDGENOESSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



Anzahl		Anzahl	
1984	1985	1984	1985
1	1	1	1
2	2	2	2
3	3	3	3
4	4	4	4
5	5	5	5
6	6	6	6
7	7	7	7
8	8	8	8
9	9	9	9
10	10	10	10