

Texte de la recommandation du 7 octobre 1993

Il est recommandé au Conseil fédéral de renoncer à l'objectif d'une adhésion de la Suisse à la CE, objectif formulé dans le message du 18 mai 1992, et ce, compte tenu de l'opinion qui semble prévaloir dans une grande majorité des cantons, par égard au résultat du vote du 6 décembre 1992 et pour des raisons de tactique dans les négociations. Il convient de privilier la conclusion d'accords bilatéraux avec la CE.

Le système des options qui a été adopté dans le débat sur l'Europe affaiblit considérablement la position de la Suisse dans les négociations avec ses partenaires européens. Il va à l'encontre des principes élémentaires d'une stratégie de négociation. Selon toute probabilité, les partenaires européens préféreraient une adhésion à la CE; or cette option, qui, en Suisse, était restée dans un premier temps à l'arrière-plan, n'a aucune chance d'être acceptée en votation. La volonté d'autodétermination de notre peuple est ancrée bien trop profondément. Il est tout à fait irréaliste de penser que notre peuple serait prêt à renoncer même partiellement à sa souveraineté comme l'exigerait une adhésion à la Communauté dans les circonstances actuelles.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Danioth, Morniroli, Rhyner, Uhlmann (4)

Zurückgezogen – Retiré

93.128

**Zwangsmassnahmen
im Ausländerrecht.
Bundesgesetz
Droit des étrangers.
Mesures de contrainte. Loi**

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 109 hiervor – Voir page 109 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 14. März 1994

Décision du Conseil national du 14 mars 1994

Art. 13a

Antrag der Kommission

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

Art. 13b Abs. 1, 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

Festhalten

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 13b al. 1, 2

Proposition de la commission

Ai. 1

Maintenir

Ai. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Art. 13c Abs. 1, 2, 2bis

Antrag der Kommission

Abs. 1

Festhalten

Abs. 2

Die Rechtmäßigkeit und Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch une richterliche Behörde aufgrund einer ordnungsgemässen Maßnahmen zu überprüfen.

Abs. 2bis

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 13c al. 1, 2, 2bis

Proposition de la commission

Al. 1

Maintenir

Al. 2

La légalité et l'adéquation de la détention doit être examinée dans les 96 heures au plus tard par une autorité judiciaire au terme d'une procédure orale.

Al. 2bis

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Sie haben die Fahne vor sich. Formell bestehen sieben Differenzen zum Nationalrat. Materiell geht es im wesentlichen um eine Differenz, die zur Beratung steht, die anderen sind untergeordneter Natur. Ich werde so vorgehen wie anlässlich der ersten Lesung und das Konzept, ob wir erstinstanzlich zuerst den Richter oder die Fremdenpolizei entscheiden lassen wollen, zur Diskussion stellen. Es betrifft dies die Artikel 13a, 13b und 13c. Wenn Sie dem Entscheid der Kommission folgen, haben Sie bereits die meisten Differenzen behandelt.

Um es vorwegzunehmen: Die Kommission beantragt, am Entscheid unseres Rates festzuhalten und den ersten Entscheid der Fremdenpolizei – bei voller Kontrolle durch den Richter – zu überlassen. Bevor ich dies begründe, eine Vorbemerkung: Der Unterschied zwischen der Lösung des National- und jener des Ständerates ist geringfügig. In beiden Fällen entscheidet der Richter nach einer mündlichen Verhandlung. Er hat völlige Rechts- und Ermessenskontrolle, und in beiden Fällen muss der Richter den Entscheid begründen. Der Unterschied liegt darin, dass nach der Fassung des Ständerates die Fremdenpolizei erstinstanzlich einen begründeten Entscheid treffen muss und nicht bloss eine vorsorgliche Massnahme anordnet. Dazu kommt, dass nach unserer Lösung der Sachverhalt zuerst von der Fremdenpolizei abzuklären ist und nicht erst durch den Richter vollständige Abklärungen zu treffen sind, wie es der Nationalrat vorsieht. Wenn nun in der Öffentlichkeit der Eindruck entstanden ist – dieser Eindruck scheint mir in den verschiedenen Nachrichten vorzuherrschen, die ich zur Kenntnis genommen habe –, dass der Nationalrat den Richter entscheiden lassen wolle und darum für einen Richterstaat sei, während dem Ständerat die Polizei entscheiden lassen wolle und daher tendenziell für einen Polizeistaat sei, ist dieser Eindruck völlig falsch und in aller Deutlichkeit zu korrigieren. Unsere Kommission ist überzeugt, dass nach unserer Lösung der Rechtsschutz des Betroffenen weit grösser ist, als er es bei der Lösung des Nationalrates wäre.

Damit komme ich zur Begründung in vier kurzen Punkten:

1. Die Kommission erachtet unsere Lösung als sachlich besser. Der Rechtsschutz ist grösser, indem ein Richter völlig unabhängig in voller Kognition den Entscheid überprüft: Vier Augen sehen mehr als zwei! Zudem wird der Prozessstoff in erster Linie einmal von der Fremdenpolizei gesammelt, aber der Richter hat unabhängig davon eine mündliche Verhandlung durchzuführen. Er kann jederzeit – und muss es, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen – weitere Beweise erheben, weiteren Tatsachen nachgehen. Der Rechtsschutz nach unserer Lösung ist generell besser.

2. Wenn die Fremdenpolizei einen Entscheid bereits begründen muss, muss sie auch alle Grundlagen für ihren Entscheid beziehen und kann nicht bloss auf Verdachtsmomente oder weniger bestimmte Anhaltspunkte hin einen vorsorglichen Entscheid treffen. Das bringt einen zusätzlichen Schutz vor vorsorglichen, eiligen Verhaftungen.

3. Es ist festzuhalten, dass die Lösung des Nationalrates den Kantonen ein System aufzwingen würde, das diese bisher bei der Administrativ- und auch bei der Untersuchungshaft nicht kennen.

Auch im Fall der Administrativ- bzw. der Untersuchungshaft entscheidet in aller Regel zuerst ein Untersuchungsbeamter. Dieses Maßnahmenrecht überträgt dem Richter ebenfalls die

lich die freie und vollständige Überprüfung. Also ist das System kohärent.

4. Es ist einzuräumen, dass die Kommission diesen Entscheid im Bewusstsein trifft, zwei Hasen gleichzeitig zu jagen: Erstens einmal will sie ein rechtsstaatlich besseres Verfahren durchsetzen und zweitens diese gründliche Lösung auch unter dem Zeitdruck des beschleunigten Verfahrens treffen. Auch weil die Kommission begründete Aussicht hat, dass sich der Nationalrat das nächste Mal unserer Fassung anschliessen wird, tritt sie für Festhalten ein.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommission zu folgen.

Koller Arnold, Bundesrat: Wenn Sie mir, um Zeit sparen zu können, eine generelle Vorbemerkung erlauben, dann würde ich Ihrem Rat empfehlen, in allen anderen Differenzen dem Nationalrat zuzustimmen, hier aber festzuhalten.

Die praktischen Unterschiede – der Kommissionsreferent hat das gesagt – zwischen Nationalrat einerseits und Bundesrat und Ständerat andererseits sind nicht gross, weil man ja auch mit der Lösung gemäss Nationalrat um eine vorläufige Festnahme durch die Fremdenpolizei nicht herumkommt und im übrigen auch Ständerat und Bundesrat die obligatorische richterliche Überprüfung des Verwaltungsentscheides vorschreiben.

Eine knappe Mehrheit des Nationalrates möchte nun aber offensichtlich ein Zeichen setzen, indem freiheitsentziehende Massnahmen von Anfang an vom Richter beschlossen werden.

Ich habe mich natürlich auch gefragt, ob Sie angesichts des Differenzbereinigungsverfahrens nicht nach dem Motto «der Gescheitere gibt nach» handeln und hier zustimmen sollten. Aber nach reiflicher Überlegung möchte ich Ihnen davon abraten. Es ist nicht nur das Stimmenverhältnis – nämlich im Nationalrat 91 zu 86 Stimmen, das erste Mal brauchte es sogar den Stichentscheid der Präsidentin, und bei Ihnen 33 zu 7 Stimmen –, es ist auch nicht allein der Umstand, dass Sie ja dem Nationalrat in zwei Punkten entgegengekommen sind – nämlich bei der Kognition, wo jetzt nicht nur die Rechtmässigkeit durch den Richter, sondern auch die Angemessenheit überprüft wird und ausdrücklich eine mündliche Verhandlung verlangt wird –; es sind vor allem sachliche Bedenken, die mich dazu führen, Ihnen zu raten, bei Ihrem Entscheid zu bleiben. Die wichtigsten sind bereits kurz angesprochen worden. Wir haben im Rahmen des Ausländerrechts heute schon ein System, weil wir die Ausschaffungshaft – und übrigens auch die Internierung – bereits kennen. Wenn Sie dem Nationalrat zustimmten, würden Sie hier anlässlich einer Teilrevision des Gesetzes eine grundsätzliche Systemänderung vornehmen: Entscheid von Anfang an durch den Richter – nicht mehr durch die Verwaltungsbehörde mit anschliessender Überprüfung durch den Richter. Das wäre eine Systemänderung, die weder durch das nationale noch das internationale Recht geboten ist. Die Europäische Menschenrechtskonvention sieht im Gegen teil bei Verwaltungsmassnahmen gerade jenes System vor, das Sie jetzt selber festgelegt haben. Im übrigen würde das Modell des Nationalrates im Bereich von Verwaltungsmassnahmen weiter gehen als im Strafrecht, und das scheint doch auch unangemessen zu sein.

Und vielleicht das wichtigste Bedenken – gerade hier im Ständerat –: Ich hätte vor allem grosse föderalistische Bedenken. Wir können nicht immer sagen – das steht im Gesetz –, die Kantone seien sowohl für den Vollzug der Wegweisungen als auch für den Vollzug der Ausweisungen zuständig, und auf der anderen Seite ohne jeglichen sachlichen Anlass ständig bei der Organisationsautonomie der Kantone intervenieren. Da habe ich Verständnis, wenn die Kantone tatsächlich reklamieren und sagen: Wenn die Kompetenz für den Vollzug schon bei uns ist und wenn wir ein eingespieltes System haben, macht es doch keinen Sinn, dass Sie jetzt von Bundesrechts wegen einer solche Systemänderung vorschreiben, nur um ein politisches Zeichen zu setzen.

Das sind die Gründe, weshalb ich Sie bitten möchte, an Ihrem Entscheid festzuhalten.

Art. 13a; 13b Abs. 1; 13c Abs. 1

Art. 13a; 13b al. 1; 13c al. 1

Angenommen – Adopté

Art. 13b Abs. 2 – Art. 13b al. 2

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Kommission beantragt, dem Nationalrat zu folgen.

Dieser ist, was die Dauer (neun Monate) betrifft, auf die Lösung des Ständerates eingeschwungen, will aber nicht sechs Monate Grund- und drei Monate Verlängerungsdauer, sondern umgekehrt drei Monate Grund- und sechs Monate Verlängerungsdauer. Wir schliessen uns dieser Lösung an.

Angenommen – Adopté

Art. 13c Abs. 2 – Art. 13c al. 2

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In Absatz 2 fügen wir entgegen unserer ersten Fassung eine Verdeutlichung ein, indem wir die «mündliche Anhörung» durch «mündliche Verhandlung» präzisieren. Es soll eine eigentliche mündliche Verhandlung stattfinden, nicht bloss ein beschränktes Anhören des Verhafteten. Das ist eine Verdeutlichung.

Angenommen – Adopté

Art. 13c Abs. 2bis – Art. 13c al. 2bis

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Der Nationalrat hält an seinem ersten Satz, der Selbstverständlichkeiten des Verwaltungsrechtes beinhaltet, fest. Wir verschliessen uns dieser Auffassung nicht, möchten aber unsere Bedenken nochmals äussern, die wir bei der ersten Lesung vorgebracht haben: Dieser Satz kann mehr Missverständnisse fördern, als er Klarheit schafft.

Angenommen – Adopté

Ziff. III Art. 1 Abs. 2

Antrag der Kommission

Bis zum Erlass derselben, aber während höchstens zwei Jahren, sind die Kantonsregierungen befugt, die notwendigen Bestimmungen zu erlassen.

Ch. III Art. 1 al. 2

Proposition de la commission

Jusqu'à leur promulgation, mais pendant deux ans au maximum, les gouvernements cantonaux sont compétents pour édicter les dispositions nécessaires.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wir haben uns in der ersten Lesung entschieden, dass die Kantonsregierungen die vorsorglichen Bestimmungen erlassen können. Der Nationalrat möchte die Dauer beschränken, und zwar auf 18 Monate, allerdings mit der Einschränkung, «wenn das kantonale Recht nichts anderes bestimmt».

Wir haben uns in der Kommission auf die Lösung geeinigt, dass den Kantonsregierungen zwei Jahre provisorische Frist zu geben sind. In dieser Frist ist im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Anpassung vorzunehmen. Zwei Jahre darum, weil uns ein Regierungsrat aus dem Kanton Luzern glaubwürdig versichert hat, dass einzelne Kantone bis zu zwei Jahren für die ordentliche Gesetzgebung brauchen.

Die Einschränkung des Nationalrates, «wenn das kantonale Recht nichts anderes bestimmt», ist überflüssig; sie ist in Absatz 1 bereits enthalten.

Ich bitte Sie, der Kommission zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national