



22.044

**Ausländer- und Integrationsgesetz.  
Finanzielle Unterstützung  
von Kantonen mit Ausreisezentren  
an der Grenze.  
Änderung**

**Loi fédérale sur les étrangers  
et l'intégration. Soutien financier  
aux cantons qui gèrent des centres  
de départ à la frontière.  
Modification**

*Erstrat – Premier Conseil*

---

**CHRONOLOGIE**NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.09.22 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

---

**Präsident** (Candinas Martin, erster Vizepräsident): Wir führen eine gemeinsame Debatte über das Eintreten und über die Minderheitsanträge zur Detailberatung.

**Cottier** Damien (RL, NE), pour la commission: La modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration qui nous est soumise prévoit que les cantons qui gèrent, en situation extraordinaire, des structures temporaires d'hébergement pour les étrangers renvoyés sans décision formelle pourront à l'avenir être soutenus financièrement par la Confédération. Le Conseil fédéral met ainsi en oeuvre la motion 17.3857, de l'ancien conseiller aux Etats Fabio Abate, "Aide financière aux cantons qui gèrent des centres de départ à la frontière". Cette motion avait été déposée à la suite de la situation qui s'était présentée dans les années 2016 et 2017 dans le canton du Tessin, avec le besoin d'ouvrir un centre de départ à Rancate. La Confédération avait alors, dans un accord avec le canton du Tessin, accepté de soutenir financièrement ce dernier dans cette situation, vu le nombre élevé de personnes concernées et bien que la grande majorité de ces personnes relevait de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration et non de la loi sur l'asile, et qu'elle relevait donc de la compétence des cantons. Pourtant, une base légale formelle faisait défaut pour un tel financement si elle était appelée à se répéter.

Avec le projet qui nous est présenté, si les franchissements illégaux de la frontière sont à un moment donné exceptionnellement nombreux, la Confédération pourra désormais participer financièrement aux coûts occasionnés, en particulier dans les cantons qui gèrent des centres de départ à la frontière. C'est uniquement dans les cas où le nombre d'arrivées est exceptionnellement élevé et c'est, dans tous les cas, pour une durée limitée.

Le système prévoit des forfaits journaliers de la part de la Confédération pour contribuer aux coûts de rétention de courte durée dans les cantons. Ceux-ci seront moins élevés que ceux pour détention administrative qui existent actuellement, parce que les coûts générés sont également plus faibles. Il s'agit également de préciser que la disposition est potestative: la Confédération peut donc soutenir les cantons, mais il n'y a pas obligation de le faire. Bien évidemment, l'idée est ici d'appuyer les cantons dans ces situations exceptionnelles. Cela peut se faire par ces soutiens financiers, mais cela peut également se faire d'autres manières, notamment par un soutien logistique sur place de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières.

Le deuxième élément lié à cette révision est que la base légale permettra dorénavant aussi explicitement à la Confédération et aux cantons de retenir pendant une courte durée les personnes qui n'ont pas de titre de séjour et qui sont tenues de quitter le pays, afin d'être ensuite en mesure de les remettre effectivement aux autorités d'un autre Etat, un Etat voisin, sur la base d'un accord de réadmission.

La disposition relative à la rétention de courte durée sera donc complétée. L'objectif est que les autorités





fédérales ou cantonales compétentes puissent retenir ces personnes pendant un maximum de trois jours en vue de leur remise aux autorités de l'Etat voisin. Cela peut se faire dans un centre de départ approprié. Les personnes tenues de quitter le pays qui ne sont titulaires ni d'une autorisation de courte durée, ni d'une autorisation de séjour, ni d'une autorisation d'établissement sont visées ici. Encore une fois, la remise à l'Etat voisin se passe sur la base d'un accord de réadmission et cela sans qu'il y ait besoin qu'une décision formelle ne soit rendue.

C'est donc un complément utile à la législation qui est proposé par le Conseil fédéral sur ces deux points, le premier remplissant une motion qui avait été transmise par le Parlement. La Commission des institutions politiques partage les objectifs de la motion et du Conseil fédéral, et donc de ce message. Elle a approuvé ce projet à l'unanimité.

Il y a trois minorités. Monsieur le vice-président, si vous êtes d'accord, je me permettrai de revenir sur ces minorités, une fois qu'elles auront été présentées, afin de donner l'avis de la commission.

**Binder-Keller** Marianne (M-E, AG), für die Kommission: Es geht hier um die Umsetzung der Motion Abate aus dem Jahr 2017, gemäss welcher Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze finanziell unterstützt werden sollen. Die Motion Abate 17.3857 stand unter dem Eindruck einer massiven Zunahme der rechtswidrigen Migration an der Schweizer Südgrenze. Es waren Personen, die in der Schweiz kein Asylgesuch gestellt hatten. Durch das Rücknahmeabkommen mit Italien konnten sie formlos zurückgeführt werden. Zur Vorbereitung dieser Rückkehr musste der Kanton Tessin vorübergehend ein Ausreisezentrum eröffnen.

Der Bund erklärte sich damals bereit, sich im Rahmen einer Leistungsvereinbarung an den ausserordentlichen Betriebskosten zu beteiligen. Diese Beteiligung wurde dann wieder beendet, weil für die Schaffung solcher Zentren im Grenzraum keine Notwendigkeit mehr bestand.

Beide Räte hatten der Motion Abate 17.3857 ohne Gegenantrag zugestimmt. Das Ausländer- und Integrationsgesetz wird also dahingehend angepasst, dass Kantone, welche solche Ausreisezentren betreiben, künftig mittels Tagespauschalen finanzielle Unterstützung erhalten, wenn wieder eine ausserordentliche Situation von illegalen Grenzübertritten entsteht und beim Grossteil dieser Menschen eine direkte Übergabe an die Behörden des Nachbarstaates nicht möglich ist.

Die Vorlage enthält jedoch auch die rechtlichen Grundlagen für eine kurzfristige Festhaltung von Ausländerinnen und Ausländern in diesen Zentren, wenn Bedarf für eine kurzfristige Unterbringung besteht. Die Festhaltung darf nicht länger als drei Tage dauern. Es besteht auch die Möglichkeit einer richterlichen Überprüfung, also einer Beschwerde.

Die Kommission ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten. Sie ersehen aus der Fahne aber zwei Minderheiten. In Artikel 73 Absatz 4bis geht es um die richterliche Überprüfung der Festhaltung und den Zeitpunkt, zu dem dies erfolgen soll. Die Minderheit ist da der Ansicht, dass die Anordnung der Festhaltung schriftlich zu erfolgen hat und die Festhaltung innerhalb von 24 Stunden überprüft werden muss. Die Mehrheit ist der Meinung, dass dies für die Behörden eine unüberwindbare Hürde darstellen würde und die betreffenden Personen oft schon wieder im Ausland seien, sodass eine nachträgliche Überprüfung gar nicht möglich sei.

In Artikel 73 Absatz 5bis geht es darum, dass nicht nur Erwachsene festgehalten werden können, sondern auch Kinder unter 15 Jahren. Solche Fälle sind ausserordentlich selten. Eine knappe Mehrheit ist deshalb der Ansicht, dass es wirklich keinen Sinn macht, eine kurzfristige Unterbringung zu organisieren und Familien zu trennen. Eine Minderheit jedoch erachtet es als illegitim, Kinder festzuhalten. Festhalten heisse einsperren. In der Praxis der Kantone ist es so, dass in der Regel eine Person festgehalten wird und die Kinder separat untergebracht werden.

Ihre Staatspolitische Kommission empfiehlt Ihnen einstimmig, die Vorlage anzunehmen.

AB 2022 N 1650 / BO 2022 N 1650

**Marti** Samira (S, BL): Ich spreche sowohl für meine Minderheiten als auch für die SP-Fraktion. Die SP-Fraktion hat die der Vorlage zugrunde liegende Motion immer unterstützt, weil wir der Ansicht sind, dass gesetzliche Grundlagen für bereits praktizierte Vorgehen durchaus Sinn machen. Für uns ist aber eine adäquate, menschenrechtskonforme Unterbringung von Asylsuchenden absolut zentral, und dies gilt eben auch für die Unterbringung an der Grenze. In dieser Vorlage sehen wir vor allem in zwei Belangen Korrekturbedarf:

1. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss einer Person, der die Freiheit nicht von einem Gericht entzogen wurde, das Recht zur Verfügung stehen, jederzeit ein Gericht anzurufen, damit dieses so rasch als möglich über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs befinden kann. Wenn eine Überprüfung, wie im Moment in der Vorlage vorgesehen, nur nachträglich geschehen kann, wird diesen Personen im Fall einer Festhaltung zur



Ausschaffung dieses Recht genommen, da sie direkt nach der Festhaltung an einen Nachbarstaat übergeben werden. Wir fordern mit der Minderheit Marti Samira eine Korrektur.

2. Wir kennen analog zur kurzen Festhaltung bereits einen ähnlichen Freiheitsentzug in Form der Administrativhaft zur Vorbereitung und Durchsetzung einer Ausschaffung. Dort wird heute bereits im Ausländer- und Integrationsgesetz festgelegt, dass Minderjährige unter 15 Jahren nicht festgehalten werden dürfen; dies ist explizit verboten. Wenn nun aber eine neue Form des Freiheitsentzuges im Ausländergesetz geschaffen wird, dann soll diese Regelung auch dort übernommen werden, sodass der Schutz der Kinder unter 15 Jahren, auch mit Blick auf die Kinderrechtskonvention, gewährleistet ist. Für deren Unterbringung wäre dann jeweils die Zusammenarbeit mit der Kesb notwendig, um andere Lösungen zu finden, so wie wir das bereits heute in der Administrativhaft kennen.

Die Kinderrechtskonvention wurde von unserem Land bereits 1997 ratifiziert. Sie schreibt vor, dass Kindern nur als letztes Mittel die Freiheit entzogen werden darf. In diesem Fall gibt es, wie auch bei der Ausschaffungshaft, definitiv andere Mittel, als die Kinder einzusperren. Zum Beispiel kann von einer Familie nur eine Person festgehalten und der Rest der Familie separat untergebracht werden. Die Mehrheit, die meinen Antrag in der Kommission abgelehnt hat, argumentiert, dass dies sehr selten der Fall sei. Umso weniger macht es für mich Sinn, wenn Sie meinen Minderheitsantrag ablehnen wollen, da es doch nur sehr wenige Einzelfälle sind, in denen wir besonders Sorge zu den betroffenen Kindern tragen sollten. Es geht nicht um Tausende zehnjährige Kinder, sondern darum, in Einzelfällen kinderwohlorientierte Lösungen zu finden.

In diesem Sinne bitte ich Sie, insbesondere den Minderheitsantrag Marti Samira zu unterstützen.

**President** (Candinas Martin, emprim vicepresidente): (*discurra sursilvan*) Il pled per sia minoritad ha dunna Klopfenstein Broggini. Dunna Klopfenstein Broggini discurra er gist per la fracziun dals Verds.

**Klopfenstein Broggini** Delphine (G, GE): Le projet qui nous est soumis concerne les centres de départ cantonaux implantés dans les régions frontalières, dans lesquels les autorités compétentes peuvent placer en détention des personnes dépourvues d'autorisation de séjour et tenues de quitter la Suisse afin d'assurer leur remise à un Etat voisin. Le projet prévoit que les cantons puissent bénéficier d'un soutien financier de la Confédération pour cette tâche. Nous étions unanimes en commission pour approuver ce projet.

Je vais maintenant exposer la position du groupe des Verts, développer ma proposition de minorité et parler de la proposition de la minorité Marti Samira présentée tout à l'heure. D'une part, la modification proposée de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration vise à créer une base légale pour la détention de très courte durée d'étrangers dans les centres de départ. D'autre part, il s'agit de permettre à la Confédération de soutenir financièrement ces centres.

Cette loi peut – même si nous étions unanimes sur le fait de l'accepter – être améliorée, en acceptant en particulier les propositions de minorité suivantes.

A l'article 73 alinéa 4bis, la minorité Marti Samira, qui sera suivie par le groupe des Verts, propose que la rétention au sens de l'alinéa 1 lettre c soit ordonnée par écrit et que, sur requête, l'autorité judiciaire compétente contrôle sous 24 heures la légalité de la rétention pendant celle-ci. Cette proposition est fondée sur l'article 31 alinéa 2 de la Constitution fédérale sur la privation de liberté, qui règle que toute personne privée de liberté a le droit d'être informée sans délai de cette décision. Dans ce cas, il paraît normal d'exiger que la décision soit signifiée par écrit. Il ne s'agit pas de retarder des expulsions en raison de l'absence d'autorisation de séjour; il s'agit tout simplement de respecter le principe de l'Etat de droit. L'ordre doit être écrit et proportionné, car nous parlons ici d'accord de réadmission. Cela n'est pas comparable à un contrôle d'identité. Il est important de l'inscrire dans la loi, car nous créons les bases légales d'un acte dont la Confédération assume la responsabilité pleine et entière.

A l'article 73 alinéa 5bis, la minorité Marti Samira sera également soutenue par les Verts. La rétention est exclue pour les enfants et adolescents de moins de 15 ans, c'est évidemment essentiel en référence à la Convention relative aux droits de l'enfant et à la question de savoir s'il est légitime de détenir des enfants à partir de 15 ans ou de 18 ans; autrement dit de placer des enfants en prison, notamment en détention administrative, c'est-à-dire en détention préparatoire en vue d'un renvoi ou d'une expulsion. Nous sommes d'avis que même une détention de trois jours doit respecter les mêmes règles que les traités, à savoir la Convention relative aux droits de l'enfant. Cette loi contient au fond un vide juridique, qu'il s'agit de combler.

Ma minorité à l'article 82 alinéa 3 lettre d demande, de son côté, que les cantons assurent des conditions d'hébergement dignes et le respect des droits fondamentaux. Ce serait une présupposition à la participation financière de la Confédération, soit une condition avant d'obtenir le soutien financier de la Confédération. On se souvient toutes et tous ici des violations des droits humains dans les centres fédéraux pour requérants d'asile



(CFA) qui avaient été relatés, notamment, au travers d'une enquête organisée par Amnesty International. Cette dernière avait fait des recommandations à ces centres, par exemple sur la prévention des abus par des mesures de protection et de surveillance plus vigoureuses, efficaces et proactives également. Puisque ce sont les cantons qui gèrent ces centres, à la fois les centres CFA – dont il n'est pas question dans cette loi – et les centres cantonaux, il est utile, et c'est une bonne occasion, de rappeler que la participation financière de la Confédération devrait être conditionnée à un hébergement qui soit digne.

Je vais toutefois retirer ma minorité parce que le principe de respect des droits fondamentaux et de conditions de détention dignes est évidemment inscrit dans la Constitution et, évidemment, on veut que la Constitution soit respectée. Je saisis néanmoins cette occasion pour rappeler l'importance de respecter des conditions dignes.

Je profite de ce moment pour rappeler aussi que l'externalisation complète de certaines tâches et que l'insuffisance de la formation du personnel de sécurité peuvent générer des dysfonctionnements graves. On l'a vu dans les CFA, c'était bien un problème systémique qui a été dénoncé depuis 2020 par de nombreuses organisations de la société civile, alimenté par le fonctionnement en vase clos de ces centres, dénués de tout regard extérieur. Les centres cantonaux dont nous parlons ici ne sont donc pas à l'abri de dérives de ce type. Au travers de ma minorité, j'attire votre attention sur cette thématique. Toutefois, je la retirerai, estimant que la Constitution doit jouer ce rôle et qu'elle doit naturellement être respectée.

**Präsident** (Candinas Martin, erster Vizepräsident): Der Antrag der Minderheit Klopfenstein Broggini ist zurückgezogen worden.

**Romano** Marco (M-E, TI): Questa modifica della legge federale sugli stranieri e l'integrazione prevede la possibilità di sostenere finanziariamente i cantoni, che in situazioni

AB 2022 N 1651 / BO 2022 N 1651

straordinarie gestiscono alloggi temporanei per stranieri da allontanare senza formalità particolari.

Si attua finalmente la mozione Abate 17.3857, "Aiuto finanziario ai cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera", sostenuta da tutta la deputazione ticinese alle Camere e dal Consiglio di Stato ticinese. Correva l'estate 2016, dall'Italia il flusso migratorio era molto intenso, parliamo di alcune centinaia di persone ogni giorno che giungevano alla stazione di Chiasso, per lo più non interessate o impossibilitate a depositare una domanda di asilo nel nostro paese. Volevano solo transitare in direzione della Germania o della Francia. Si venne così a creare una situazione straordinaria che impose misure straordinarie soprattutto perché perdurò per parecchi mesi.

La reazione del cantone Ticino e del corpo delle guardie di confine è stata esemplare. In poco tempo si è messo in piedi un dispositivo che ha lavorato con grande professionalità ed efficacia per tanti mesi. L'ottima collaborazione con l'Italia e l'accordo di riammissione semplificata in essere, già esistente a quel tempo, tra i due paesi permetteva di rimettere all'Italia un buon numero di migranti ogni giorno.

L'elevato numero di migranti e i ridotti orari di lavoro dei dipendenti delle autorità italiane presso la stazione di Chiasso hanno generato la necessità di disporre di un alloggio funzionale per i migranti in attesa di essere riconsegnati all'Italia.

A questo punto il canton Ticino, in collaborazione con la SEM e le guardie di confine, ha messo in piedi il già evocato centro di Rancate in territorio istituzionale della città di Mendrisio. Un capannone industriale trasformato in pochi giorni in un dormitorio collettivo dignitoso e utile, con spazi separati per le poche famiglie che arrivavano in quei mesi a Chiasso – si trattava soprattutto di una migrazione contraddistinta da giovani uomini. Questa struttura ha permesso di evitare che persone dormissero nelle stazioni o, peggio ancora, per strada, come avveniva a pochi chilometri di distanza, a Como, proprio in quelle settimane dell'estate 2016. In Ticino si è dato un tetto ai migranti, a Como si dormiva in strada o direttamente in stazione.

La Confederazione non disponeva di una base legale esplicita, utile a contribuire finanziariamente alla realizzazione di una struttura come quella messa in piedi dal canton Ticino e alla gestione delle persone alloggiate. Con questa modifica legislativa si crea finalmente la base per poter reagire, in futuro, a eventuali necessità simili e per creare una buona dinamica tra Confederazione e cantoni coinvolti, soprattutto cantoni di frontiera. Oggi la pressione è piuttosto concentrata sulla Svizzera orientale, penso al canton San Gallo e altri cantoni limitrofi. Il gruppo del Centro esorta il Consiglio federale a trovare con l'Austria una soluzione simile a quella esistente con l'Italia per arrivare ad una collaborazione dinamica e rispettosa del sistema dell'asilo svizzero.

L'unico punto controverso in questo decreto è prettamente ideologico e teorico. Le due minoranze sollevano la questione della gestione dei minorenni. L'esperienza pratica del centro di Rancate, purtroppo sconosciuta ai più, ha mostrato chiaramente come una tale struttura possa essere realizzata tenendo conto delle esigenze



anche di famiglie e giovanissimi. Come detto, ne giungevano pochi in l'estate ma per quelli che sono arrivati a Chiasso, si è trovata una soluzione, non hanno dovuto dormire all'addiaccio. Le alternative sono puramente teoriche, così come le due proposte di minoranza su cui voteremo.

Non si tratta di un fermo, nemmeno di un fermo di polizia, di un fermo amministrativo, ma della messa a disposizione di un tetto e di una cena in attesa della riammissione del migrante di turno nel paese limitrofo. Soprattutto per fanciulli e adolescenti questo assume ancora più importanza per evitare che dormano direttamente in stazione o che finiscano nelle mani di passatori o cadano nella clandestinità. Rancate non era un centro di detenzione, ma di protezione e di partenza.

Concludo ribadendo che il gruppo del Centro sostiene questa modifica legislativa: i cantoni coinvolti vanno aiutati finanziariamente e operativamente. Attualmente la pressione dai Balcani e da sud torna ad essere elevata. È perciò essenziale che la Svizzera coltivi l'Accordo di riammissione rapida con l'Italia e ne sviluppi uno analogo anche con l'Austria, se del caso dovesse essere necessario rimettere in piedi una struttura come quella allestita nell'estate 2016 in Ticino.

**Glarner Andreas (V, AG):** Die Motion, die damals eingereicht wurde, beauftragte den Bundesrat, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, dass diejenigen Kantone finanziell unterstützt werden können, die solche Ausreisezentren betreiben. Mit der nun vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll einerseits eine rechtliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung von Ausländerinnen und Ausländern in solchen Ausreisezentren geschaffen werden, andererseits soll es dem Bund ermöglicht werden, solche Ausreisezentren finanziell zu unterstützen. So lautet der Text in der Botschaft.

Die SVP-Fraktion erachtet das Anliegen als berechtigt, sie wird eintreten und den vorgeschlagenen Änderungen zustimmen. Denn es ist richtig und zweckmässig, dass sich der Bund beteiligen kann, wenn die Kantone eine ausserordentliche Situation vorfinden und im Interesse der Schweiz ausserordentliche Arbeiten zu erledigen haben. Der Bund hat das damals unbürokratisch und schnell gemacht. Es gilt nun, dafür die Gesetzesgrundlage zu schaffen.

Die von links eingebrachten Minderheitsanträge sind unnötig, lehnen Sie diese bitte alle ab, wir tun es auch.

**Silberschmidt Andri (RL, ZH):** Sie haben es gehört, es geht hier um eine Gesetzesänderung, deren Ursprung eine Motion Abate Fabio aus dem Tessin ist.

Vielleicht mögen Sie sich erinnern: In den Jahren 2016 und 2017 gab es viele rechtswidrige Grenzübertritte ins Tessin. Die Zahlen nahmen massiv zu, und der Kanton Tessin war stark gefordert, auch im Interesse der Schweiz zu handeln. Es ging nämlich um Hunderte von Menschen, die kein Asylgesuch in der Schweiz gestellt hatten und deshalb auch formlos nach Italien zurückgeführt werden konnten.

Jedoch ist es so: Bei einem schnellen und grossen Anstieg der Zahl der Grenzübertritte ist es aufgrund der Masse schwierig, alle Menschen gleich wieder zurückzuführen. Aus diesem Grund wird in ausserordentlichen Fällen, wie dies vor sechs Jahren der Fall war, eine Festhaltung in einem Ausreisezentrum angeordnet. Diese kurzfristige Festhaltung ist im Interesse der ganzen Schweiz, denn sie dient der Kontrolle der rechtswidrigen Migration. Genau aus diesem Grund hat sich der Bund damals auch entschlossen, sich an den Kosten des Kantons Tessin zu beteiligen.

Es ist jetzt wichtig, dass wir die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen schaffen, damit der Bund in Zukunft, falls wieder eine solch grosse Anzahl an rechtswidrigen Grenzübertritten festgestellt wird, entsprechend finanziell unterstützen kann. Die Betonung liegt auf "kann": Es ist also nicht ein Automatismus, den wir schaffen, sondern wir wollen dem Bund nur diese Möglichkeit geben. Es geht also ausschliesslich darum, in ausserordentlichen Situationen zu helfen. Angesichts dessen, dass die Zahlen gerade jetzt wieder ansteigen, kann es durchaus sein, dass es wieder einmal zu solchen Festhaltungen kommt, falls dies nötig wird.

Die Bedingungen zur Festhaltung wurden vom Bundesrat nicht angepasst. Es gibt trotzdem einen Minderheitsantrag, der eine Anordnung zur Festhaltung bei Minderjährigen ausschliessen will. Wir folgen hier der Kommissionsmehrheit. Einerseits – es wurde gesagt – gibt es praktisch keine Fälle, in denen Unter-15-Jährige festgehalten werden müssen. Andererseits wollen wir den Spielraum der Behörden nicht einschränken. Falls es einmal einen Fall gibt, in dem aus berechtigten Gründen eine Person unter 15 Jahren kurzfristig festgehalten werden muss, wäre es falsch, dies einfach zu verbieten. Es kann durchaus auch im Interesse der Person sein, man kann nie wissen. Vielleicht ist eine minderjährige Person alleine unterwegs, und sie wird einfach kurz zur Feststellung der Identität festgehalten.

Wir unterstützen somit überall die Mehrheit. Wir finden, es ist eine Frage der Solidarität, dass der Bund unsere Grenzkantone in ausserordentlichen Situationen unterstützt.

**Moser Tiana Angelina (GL, ZH):** Auch wir Grünliberalen unterstützen selbstverständlich die vorgeschlagene



Vorlage. Es

AB 2022 N 1652 / BO 2022 N 1652

liegt in der Natur der Sache, dass die Grenzkantone besonders von der Migration oder von Migrationswellen betroffen sind, und es scheint uns auch richtig zu sein, dass gerade bei einer kurzfristigen Zunahme von illegalen Grenzübertritten die betroffenen Kantone finanziell unterstützt werden können. Faktisch wird mit dieser Vorlage die rechtliche Grundlage für das geschaffen, was der Bund 2016 und 2017 basierend auf einer Leistungsvereinbarung bereits recht unbürokratisch gemacht hat. Da es sich um eine Kann-Bestimmung handelt, kann der Bund ja auch je nach Situation in Zukunft entscheiden, ob die Unterstützung in finanzieller Art oder anderweitig erfolgen soll.

Ich äussere mich gleich noch zu den Minderheiten: In Artikel 73 Absatz 4bis will die Minderheit Marti Samira, dass die Festhaltung für die Ausschaffung schriftlich anzuordnen ist. Dies ist selbstverständlich ein legitimes Anliegen. Wir lehnen die Ergänzung aber ab, da uns in der Kommission glaubhaft dargelegt wurde, dass dies bereits heute der Praxis entspricht und es keine weitere Ergänzung braucht.

In Artikel 73 Absatz 5bis geht es einmal mehr um den Umgang mit Kindern im Asyl- und Ausländerrecht. Wir teilen hier die Haltung der Minderheit, dass Kinder unter 15 Jahren weder in Administrativ- noch in Vorbereitungs-, Durchsetzungs- oder Ausschaffungshaft genommen werden sollten. Deshalb ist es richtig, diesen Grundsatz hier festzuhalten. Solche Fälle sind offenbar sehr selten, das haben Sie bereits gehört. Selbstverständlich ist es für die betroffenen Kinder aber irrelevant, ob es sich bei ihnen um einen seltenen Fall handelt oder nicht. Von einer Festhaltung betroffen zu sein, ist für die Kinder selbstverständlich gravierend, und es müssen, wie dies bereits von der Sprecherin der Minderheit ausgeführt wurde, andere Lösungen gefunden werden. Offenbar zeigen ja auch die bisherigen Fälle, dass andere Lösungen gefunden werden können. Dieser Minderheitsantrag entspricht auch der Kinderrechtskonvention, was wir selbstverständlich für richtig erachten.

Wir sind auch dankbar, dass der Minderheitsantrag Klopfenstein Brogginì zurückgezogen wurde; er hätte dem Anliegen leider eher geschadet als genützt. Es ist auch richtig, dass hier keine Zeichen gesetzt werden, sondern selbstverständlich immer die Grundrechte eingehalten werden.

**Keller-Sutter Karin**, Bundesrätin: Sie haben es gehört: In den Jahren 2016 und 2017 erfolgte eine massive Zunahme der Zahl der rechtswidrigen Einreisen, vor allem an der Schweizer Südgrenze. Es handelte sich dabei um Personen, die in der Schweiz kein Asylgesuch stellten und im Rahmen des bilateralen Rückübernahmeabkommens nach Italien zurückgeführt werden konnten.

Zur Vorbereitung der Rückkehr dieser vielen Personen nach Italien musste der Kanton Tessin in Rancate vorübergehend ein kantonales Ausreisezentrum eröffnen. Der Aufenthalt in diesem Ausreisezentrum beschränkte sich in der Regel auf nur eine Nacht. Im Jahr 2017 haben sich das EJPD und das EFD bereit erklärt, sich im Rahmen von befristeten Leistungsvereinbarungen vorübergehend an den ausserordentlichen Betriebskosten dafür zu beteiligen. Im Jahr 2019 wurde diese finanzielle Beteiligung des Bundes dann beendet. Danach bestand keine Notwendigkeit mehr für die Schaffung von solchen kantonalen Ausreisezentren im Grenzraum. Am 28. September 2017 reichte Ständerat Fabio Abate die Motion 17.3857, "Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze finanziell unterstützen", ein. Im November 2017 beantragte der Bundesrat die Annahme der Motion. Sie wurde in der Folge in beiden Räten angenommen. Es geht jetzt um die gesetzlichen Grundlagen, die es ermöglichen, dass diejenigen Kantone finanziell unterstützt werden, die solche Ausreisezentren betreiben und die einer besonderen Belastung ausgesetzt sein können. Mit der vorgeschlagenen Änderung des AIG soll einerseits eine rechtliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung von Ausländerinnen und Ausländern in kantonalen Ausreisezentren geschaffen werden. Andererseits soll es dem Bund ermöglicht werden, solche kantonalen Ausreisezentren bei Bedarf finanziell zu unterstützen.

Zur kurzfristigen Festhaltung: Besteht zukünftig erneut ein Bedarf für die vorübergehende Unterbringung von Ausländerinnen und Ausländern in einem solchen Ausreisezentrum, soll eine kurzfristige Festhaltung zur Vorbereitung der Ausreise angeordnet werden können. Das heisst, eine Person muss sich dann in diesem Zentrum aufhalten. Das ist nicht vergleichbar mit einer Haft oder einer Administrativhaft, die klar geregelt ist. Dabei kommen die bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen für eine kurzfristige Festhaltung zur Anwendung. Die Festhaltung darf insbesondere nicht länger als drei Tage dauern, und es besteht die Möglichkeit einer nachträglichen richterlichen Überprüfung.

Zur Finanzierung durch den Bund: Sie soll nur für einen befristeten Zeitraum während einer ausserordentlichen Situation möglich sein. Eine solche ausserordentliche Situation liegt dann vor, wenn es zu einer sehr hohen Zahl von illegalen Grenzübertritten kommt und ein Kanton nicht mehr in der Lage ist, die Rückübergaben innert kürzester Frist – sozusagen sofort an der Grenze – zu bewerkstelligen.



Bei der Finanzierungsbestimmung handelt es sich um eine Kann-Bestimmung. Das bedeutet, dass der Bund auch von einer finanziellen Beteiligung absehen kann. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der betroffene Kanton auf andere Art und Weise unterstützt werden kann, beispielsweise durch einen vorübergehenden verstärkten Personaleinsatz des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit.

Der finanzielle Beitrag des Bundes an die Kosten eines Ausreisezentrums soll durch eine Tagespauschale für die untergebrachten Personen erfolgen. Wir werden das dann in der Verordnung regeln. Als Indikator Folgendes: Diese Pauschale soll deutlich unter der aktuellen Haftkostenpauschale bei einer Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft liegen; dort bezahlt der Bund 200 Franken. Aber noch einmal: Wir sprechen hier nicht von einer Haft mit allen Sicherheitsvorkehrungen, sondern von einer reinen Festhaltung in einem Ausreisezentrum. Wenn man die heutige Situation anschaut, dann stellt man fest, dass wir an der Grenze zu Österreich eine deutliche Zunahme von rechtswidrigen Einreisen verzeichnen. Der grösste Teil dieser Personen hat aber vorher bereits in Österreich oder in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch gestellt, und diese Personen wollen in der Regel lediglich durch die Schweiz nach Frankreich und Grossbritannien weiterreisen, ohne in der Schweiz ein Asylgesuch zu stellen. Die Regelung, die wir heute beraten, würde in diesem Fall nicht zur Anwendung kommen, da sie die Übergabe der betroffenen Personen an einen Nachbarstaat im Rahmen eines Rückübernahmeabkommens voraussetzt. Wir haben zwar ein Rückübernahmeabkommen mit Österreich. Dieses Abkommen kommt aber nur zur Anwendung, wenn die aufgegriffene Person in keinem anderen Dublin-Staat registriert worden ist und kein Asylgesuch gestellt hat. Das trifft eben an der Ostgrenze nur auf einen ganz kleinen Teil der Personen zu.

Hier haben wir bei den Personen, die in die Schweiz einreisen oder durch die Schweiz durchreisen wollen, vorwiegend solche, die Meldescheine der österreichischen Behörden haben. Bei den im Dublin-Raum registrierten Personen gilt das Dublin-Abkommen. Wenn man diese Personen im Dublin-Verfahren rücküberstellen müsste, würde das Monate dauern. Das ist nicht im Interesse der Schweiz, vor allem dann, wenn ein anderer Staat bereits zuständig ist.

Es zeigt sich aber insgesamt in diesem Bereich, dass nationale Massnahmen allein nicht greifen und das Problem der irregulären Migration und auch der Sekundärmigration nicht lösen können. Wir brauchen einen gesamtheitlichen internationalen Ansatz. Ich habe daher dem SEM den Auftrag gegeben, gemeinsam mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement und gemeinsam mit Österreich einen Aktionsplan auszuarbeiten, um Sekundärmigration zu verhindern. Dieser Aktionsplan wird in Bälde unterzeichnet werden.

Zum Schluss möchte ich Ihnen für die einstimmige Annahme dieser Vorlage in der Kommission danken.

Es liegen jetzt noch zwei Minderheitsanträge vor, die der Bundesrat zur Ablehnung empfiehlt. Sie fordern, teilweise unabhängig von den hier diskutierten kantonalen Ausreisezentren, Änderungen bei einer seit vielen Jahren bestehenden

#### AB 2022 N 1653 / BO 2022 N 1653

Regelung über die kurzfristige Festhaltung. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass hier kein Handlungsbedarf besteht. Auch die getrennte Unterbringung von Frauen und Männern ist heute Praxis. Es ergibt sich auch aus der Statistik, dass die Festhaltung von Kindern unter 15 Jahren praktisch nie vorkommt.

Es ist aber auch wichtig – Herr Romano hat zu Recht darauf hingewiesen –, dass sich jemand um die Kinder kümmert, wenn die Eltern rücküberstellt werden müssen. Die Kinder müssen dann beispielsweise in einem solchen Ausreisezentrum umsorgt werden. Man kann die Kinder nicht einfach auf der Strasse lassen und irgendwelchen fremden Personen überlassen. Ich glaube, hier wird eine Thematik etwas überhöht. Es geht auch nicht um eine Ausschaffungshaft oder eine andere Form einer Zwangsmassnahme, sondern es geht darum, dass diese Kinder sich, wenn die Eltern festgehalten werden, auch in diesem Ausreisezentrum aufhalten. In der Regel erfolgt die Rücküberstellung ja ohnehin am nächsten Tag. Die kantonalen Behörden haben jedes Interesse daran, die Rücküberstellung so schnell wie möglich vorzunehmen.

Ich möchte Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten und durchgehend der Mehrheit zu folgen.

**Cottier** Damien (RL, NE), pour la commission: J'interviens, comme je l'ai annoncé tout à l'heure, sur les minorités.

S'agissant de la première minorité, la commission a rejeté la proposition défendue par la minorité Marti Samira. Elle a exercé deux votes, le premier sur la première phrase, qu'elle a rejetée par 11 voix contre 13, le deuxième sur la suite de l'article, qu'elle a rejeté par 16 voix contre 8.

La rétention doit être ordonnée par écrit, c'est ce qui est demandé dans la première phrase de cette proposition. Ce que nous a expliqué l'administration, c'est que c'est déjà le cas dans la pratique actuelle. Je le répète, il s'agit ici non d'une réglementation fédérale mais d'une pratique cantonale. Dans la plupart des cas, cette



annonce est déjà faite par écrit.

Par la deuxième phrase, il est demandé que l'autorité judiciaire contrôle sous 24 heures la légalité de cette rétention. Là, très clairement, on entre dans une logique qui peut poser de véritables problèmes, parce qu'on est dans la situation où il y a un afflux massif de personnes, donc des arrivées exceptionnelles en nombre. La justice cantonale ne peut pas forcément garantir la possibilité de s'exprimer en 24 heures sur tous les cas. Lorsqu'on regarde les dispositions qui concernent la détention administrative en vue d'un renvoi, on constate que ce n'est pas un délai de 24 heures qui a été fixé dans la législation, mais un délai de 96 heures. Vous avez donc un délai qui est beaucoup plus long dans ce cas, alors que c'est une mesure qui est plus contraignante. C'est la raison pour laquelle la commission a estimé qu'il n'était pas réaliste d'aller dans le sens de cette proposition. Comme la conseillère fédérale vient de le dire, les cantons ont par ailleurs un intérêt à ce que la personne retourne dans le pays duquel elle arrive le plus rapidement possible, et souvent cela se passe dans les heures qui suivent. Par conséquent, il n'y a pas un intérêt particulier à ce que cette procédure aille aussi vite, parce que, de toute façon, même si elle va vite, quand la décision est prise, la personne est probablement déjà retournée dans le pays dont elle provenait.

Donc, la commission a estimé que les dispositions en vigueur sont largement suffisantes, que la pratique est conforme et qu'il n'y a pas besoin d'ajouter des problèmes dans la législation.

J'en viens à la deuxième minorité Marti Samira. Comme la conseillère fédérale et d'autres orateurs l'on dit tout à l'heure, c'est un cas extrêmement rare que des enfants de moins de 15 ans soient soumis à cette disposition – on voit que plusieurs collègues sont revenus dans la salle, ça devient bruyant. L'administration nous a dit qu'en 2021 il n'y avait eu aucun cas, et que pour les années 2020 et 2019, il y avait eu deux cas. On voit donc que la pratique des cantons est déjà conforme à ce qui est demandé. Comme l'a dit la conseillère fédérale, il faut que l'on s'occupe de ces enfants. On ne peut pas simplement les laisser à eux-mêmes dans les cas où le reste de la famille est placé dans un centre d'accueil en prévision d'un départ.

La commission était divisée sur cette question. Elle a rejeté cette proposition par 12 voix contre 12 avec la voix prépondérante du président.

Je précise ici qu'il ne s'agit pas d'une détention. Certains ont parlé d'emprisonnement, ce n'est absolument pas le cas. Il ne s'agit pas d'une détention administrative, mais d'un accueil en vue d'un renvoi. La loi utilise le terme de rétention et non celui de détention. Il s'agit de relativiser ce qui a été dit.

La commission vous propose donc de rejeter cette deuxième proposition de minorité.

La troisième proposition de minorité, celle de Mme Klopfenstein Broggini, a été retirée. Cela va dans le sens des débats de la commission. Il s'agit quand même de préciser que, bien évidemment, l'accueil par les cantons doit être digne et respectueux des droits fondamentaux et que, bien évidemment, la Constitution fédérale, en l'occurrence son article 10, s'applique, sans qu'il y ait besoin de le rappeler dans la loi.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*L'entrée en matière est décidée sans opposition*

## **Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Finanzielle Unterstützung von Kantonen mit Ausreisezentren an der Grenze)**

**Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Soutien financier aux cantons qui gèrent des centres de départ à la frontière)**

*Detailberatung – Discussion par article*

### **Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

### **Titre et préambule, ch. I introduction**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*



**Art. 73**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit*

(Marti Samira, Barrile, Gysin Greta, Imboden, Klopfenstein Broggini, Masshardt, Molina, Widmer Céline)

*Abs. 4bis*

Eine kurzfristige Festhaltung gemäss Absatz 1 Buchstabe c ist schriftlich anzuordnen. Während der Festhaltung hat die zuständige richterliche Behörde die Rechtmässigkeit der Festhaltung auf Gesuch hin innerhalb von 24 Stunden zu überprüfen.

*Antrag der Minderheit*

(Marti Samira, Barrile, Binder, Gredig, Gysin Greta, Imboden, Klopfenstein Broggini, Masshardt, Molina, Moser, Streiff, Widmer Céline)

*Abs. 5bis*

Die Anordnung einer kurzfristigen Festhaltung ist ausgeschlossen gegenüber Kindern und Jugendlichen, die das 15. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben.

**Art. 73**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1, 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

AB 2022 N 1654 / BO 2022 N 1654

*Proposition de la minorité*

(Marti Samira, Barrile, Gysin Greta, Imboden, Klopfenstein Broggini, Masshardt, Molina, Widmer Céline)

*Al. 4bis*

La rétention au sens de l'alinéa 1 lettre c, est ordonnée par écrit. Sur requête, l'autorité judiciaire compétente contrôle sous 24 heures la légalité de la rétention pendant celle-ci.

*Proposition de la minorité*

(Marti Samira, Barrile, Binder, Gredig, Gysin Greta, Imboden, Klopfenstein Broggini, Masshardt, Molina, Moser, Streiff, Widmer Céline)

*Al. 5bis*

La rétention est exclue pour les enfants et les adolescents de moins de quinze ans.

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Wir stimmen über den Antrag der Minderheit Marti Samira ab.

*Abs. 4bis – Al. 4bis*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 22.044/25539)

Für den Antrag der Minderheit ... 64 Stimmen

Dagegen ... 115 Stimmen

(0 Enthaltungen)

*Abs. 5bis – Al. 5bis*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 22.044/25540)

Für den Antrag der Minderheit ... 94 Stimmen

Dagegen ... 87 Stimmen

(0 Enthaltungen)



*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 82**

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit*

(Klopfenstein Broggini, Gysin Greta, Imboden)

*Abs. 3 Bst. d*

d. die Kantone für würdige Unterbringungsbedingungen und die Einhaltung der Grundrechte sorgen.

**Art. 82**

*Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité*

(Klopfenstein Broggini, Gysin Greta, Imboden)

*Al. 3 let. d*

d. que les cantons assurent des conditions dignes d'hébergement et le respect des droits fondamentaux.

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Der Antrag der Minderheit Klopfenstein Broggini ist zurückgezogen worden.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Ziff. II**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Ch. II**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif; 22.044/25541)

Für Annahme des Entwurfes ... 182 Stimmen

Dagegen ... 1 Stimme

(2 Enthaltungen)

*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates*

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

*Proposition du Conseil fédéral*

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

*Angenommen – Adopté*