

Siebente Sitzung – Septième séance**Mittwoch, 17. Juni 1998****Mercredi 17 juin 1998**

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

98.028

**Dringliche Massnahmen
im Asyl-
und Ausländerbereich****Mesures d'urgence
dans le domaine de l'asile
et des étrangers***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 652 hier vor – Voir page 652 ci-devant

**Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im
Asyl- und Ausländerbereich****Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le do-
maine de l'asile et des étrangers***Detailberatung – Examen de détail***Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Herr Aeby hat mich gefragt, ob es nicht möglich wäre, zunächst Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis zu behandeln – weil das die Pièce de résistance dieses Gesetzes sei – und seinen Minderheitsantrag Artikel 12 Absatz 2 erst nachher. Für mich persönlich ist es nicht entscheidend, ob man mit Artikel 16 oder Artikel 12 anfängt.

Präsident: Die Frage der Verbeiständigung hängt in der Tat davon ab, was wir mit Bezug auf die Frist der Einvernahmen vorsehen. Ich würde Ihnen vorschlagen, dass wir dem Wunsch von Herrn Aeby entsprechen und zunächst Artikel 16 und erst dann die Artikel 12 und 12b behandeln. Darf ich davon ausgehen, dass Sie damit einverstanden sind? – Das ist der Fall.

Art. 16 Abs. 1 Bst. abis, b*Antrag der Kommission**Bst. abis**Mehrheit*

abis. den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuches Reisepapiere oder Identitätsausweise abgibt. Diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn der Gesuchsteller glaubhaft machen kann, dass er dazu aus entschuldbaren Gründen nicht in der Lage ist, oder wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen;

Minderheit

(Uhlmann, Büttiker, Reimann)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Bst. b

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 16 al. 1 let. abis, b*Proposition de la commission**Let. abis**Majorité*

abis. n'a pas remis, dans un délai de 48 heures après le dépôt de la demande d'asile aux autorités ses documents de voyage ou ses pièces d'identité. Cette disposition ne s'applique pas lorsque le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de le faire pour des motifs excusables ou s'il existe des indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement;

Minorité

(Uhlmann, Büttiker, Reimann)

Adhérer à la décision du Conseil national

Let. b

Adhérer à la décision du Conseil national

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Es geht hier um die Pièce de résistance, weil es der einzige Artikel ist, bei dem wir eine Präzisierung gegenüber der Fassung des Nationalrates vorschlagen und damit allenfalls eine Differenz schaffen würden.

Es geht hier um die Frage der «Papierlosen». Die Tatsache, dass ein beträchtlicher Teil der Gesuchsteller sich absichtlich ihrer Papiere entledigt, um damit den Vollzug einer allfälligen Wegweisung mit dem Ziel zu erschweren, länger in unserem Land bleiben zu können, als ihnen dies aufgrund der Rechtslage zustehen würde, ist unbestritten – auch bei den Hilfswerken, wie ich meine. Die Zahlen, die wir gestern mehrfach gehört haben, sprechen für sich. Im Zeitraum, als die sogenannte «Papierweisung» in Kraft war, kamen zwischen Januar und April 1995 genau 57,6 Prozent der Gesuchsteller mit amtlichen Identitätsausweisen. Dieses Jahr, wo wir diese Papierweisung nicht mehr haben, waren es im Zeitraum von Januar bis April 1998 nur noch 28,2 Prozent der Gesuchsteller, die über amtliche Identitätsausweise verfügten. Die Zahl jener, die amtliche Ausweise hatten, hat sich also in diesem kurzen Zeitraum aufgrund der veränderten Rechtslage halbiert.

Dieses Verhalten ist ganz klar missbräuchlich. Wir können und wollen dies aus all den Gründen, die gestern ausführlich und eindrücklich dargelegt worden sind, nicht akzeptieren. Deswegen will Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis diesem Missbrauch einen Riegel schieben, ohne deshalb echt Verfolgte im Asylverfahren auszuschliessen. Um es nochmals deutlich zu machen: Wir haben diesen Artikel im Asylrecht bereits verabschiedet. Es geht jetzt nur darum, diesen Artikel in einer allfällig noch etwas präzisierten Form im Dringlichkeitsrecht in Kraft zu setzen. Es ist auch nochmals zu betonen, dass die Fassung des Nationalrates völkerrechtskonform ist. Das bestätigen die Experten, wie gestern ebenfalls dargelegt worden ist.

Aus rechtsstaatlicher Sicht hingegen ist die Fassung des Nationalrates verbesserungsfähig. Die Tatsache, dass es um die Bekämpfung des Missbrauchs geht und um nichts anderes, kann noch verdeutlicht werden. Der Text, wie ihn der Nationalrat verabschiedet hat, könnte zumindest bei flüchtiger Betrachtung den Eindruck erwecken, dass jeder, der keine Papiere hat, a priori Missbrauch begeht. Das trifft natürlich in der Realität nicht zu. Es kann für die Tatsache, dass man ohne Identitätspapiere an der Grenze steht, durchaus auch entschuldbare Gründe geben. Deshalb soll die Fassung des Nationalrates nach dem Antrag der Kommissionsmehrheit um zwei Punkte ergänzt und präzisiert werden.

Um mehr Klarheit zu schaffen, wird eingefügt, dass auf ein Gesuch dann nicht eingetreten wird, wenn den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichen des Gesu-



ches Reisepapiere oder Identitätsausweise abgegeben werden. Das ist die erste Präzisierung.

Die zweite Präzisierung bzw. Differenz zur Fassung des Nationalrates besteht darin, dass diese Bestimmung dann keine Anwendung findet, wenn aus entschuldbaren Gründen glaubhaft gemacht wird, warum man über keine Papiere verfügt.

Was heisst nun «entschuldbare Gründe»? In der Kommission haben wir aufgrund der Ausführungen von Professor Kälin folgende Punkte dazu festgelegt:

Der Nichtbesitz von Ausweispapieren ist erstens entschuldbar, wenn der Asylsuchende glaubhaft darlegen kann, dass ihm die Papiere während der Reise in die Schweiz abhanden gekommen sind, z. B. weil er Opfer eines Diebstahls oder eines Raubes geworden ist. Selbstverständlich reicht der Hinweis, er habe seine Papiere der Schlepperorganisation abgeben müssen, nicht, um das Nichteintreten zu verhindern.

Ein zweiter entschuldbarer Grund: Der Asylsuchende kommt aus einem Gebiet, in welchem die Staatsmacht zusammengebrochen ist, wo also keine staatlichen, d. h. echten Reisepapiere oder Identitätsausweise erhältlich sind. Als Hauptbeispiel dafür wurde Somalia angeführt, wo zurzeit keine Regierungsstellen existieren, welche amtliche Dokumente ausstellen können.

Als dritter entschuldbarer Grund gilt – wenn der Gesuchsteller aus einem Land kommt, in welchem die Beschaffung und der Besitz von Papieren grundsätzlich kein Problem darstellen –, der Asylsuchende aber wegen seiner Verfolgungsgeschichte, die er glaubhaft machen kann, nicht über Papiere verfügen kann, weil er z. B. aus einem Gefängnis fliehen musste.

Das wären die entschuldbaren Gründe, die neu in diesen Artikel eingeführt werden sollen.

Weiter wurde uns in der Kommission dargelegt, dass uns die Fassung des Nationalrates europapolitisch vor gewisse Probleme stellt, und zwar spätestens dann, wenn wir einmal dem Dubliner Abkommen beitreten könnten. Es wurde uns glaubhaft dargelegt, dass zu jenem Zeitpunkt die Fassung des Nationalrates vor dem überstaatlichen Recht nicht mehr standhalten würde und wir dann ohnehin eine Anpassung vornehmen müssten.

Diese Gründe haben die Kommissionsmehrheit überzeugt, dass wir die Fassung des Nationalrates in den erwähnten Richtungen präzisieren und verdeutlichen wollen.

Es bleiben die Fragen: Ist das handhabbar, und wird das Ziel der Missbrauchsbekämpfung trotzdem erreicht? Auch diese beiden Fragen wurden uns von der Verwaltung positiv beantwortet:

Es wurde dargelegt, dass durch diese Präzisierung der Aufwand der Behörden kaum wesentlich grösser werden sollte, weil die Beweislast beim Gesuchsteller bleibt. Das ist entscheidend: Es sind nicht die Behörden, die entschuldbare Gründe nachweisen müssen, sondern es ist der Asylsuchende, der diese Gründe beweisen muss. Aus diesem Grunde wurde uns gesagt, dass die Handhabbarkeit mit vertretbarem Aufwand gegeben ist und dass das Ziel der Missbrauchsbekämpfung durch diese – vielleicht etwas weichere – Formulierung nicht unterlaufen wird.

In diesem Sinne bitte ich Sie – das Resultat in der Kommission lautete 9 zu 3 Stimmen – bei Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis dem Antrag der Mehrheit zu folgen und die Fassung des Nationalrates in der erwähnten Form zu korrigieren.

Uhlmann Hans (V, TG): Vorerst möchte ich meiner Genugtuung Ausdruck geben, dass sowohl der Bundesrat als auch unser Rat erkannt haben, dass es dringliche Massnahmen braucht, um die Situation, die wir in unserem Lande seit letztem Jahr bzw. seit Anfang dieses Jahres haben, in den Griff zu bekommen.

Gestatten Sie mir, dass ich etwas aushole, und zwar möchte ich vor allem den Bundesrat und das Parlament selbst zitieren. In der Botschaft des Bundesrates zu diesem Geschäft steht mit Bezug auf die Notwendigkeit von Dringlichkeitsrecht u. a. folgendes (S. 2): «Um die humanitäre Asylpolitik der

Schweiz gegenüber tatsächlich schutzbedürftigen Menschen weiterführen zu können, bedarf es deutlicher Signale, die insbesondere die auffallendsten Missbräuche unseres Asylverfahrens eindämmen helfen.» Und weiter (S. 4, 5): «Es handelt sich dabei insbesondere um die vom Parlament im Rahmen der Beratung der Totalrevision selbst eingefügten zusätzlichen Nichteintretenstatbestände. Sie zielen auf ausländische Personen ab, die sich illegal in der Schweiz aufzuhalten und das Asylgesuch einzig zum Zweck der Verzögerung einer allfällig drohenden Weg- oder Ausweisung einreichen, bzw. auf Personen, die bei der Einreichung ihres Asylgesuches keine Reisepapiere vorweisen und damit die für das Asylverfahren notwendige Identitätsabklärung erschweren und den Vollzug einer Wegweisung stark verzögern.» Das wurde übrigens gestern und auch heute morgen wieder bestätigt.

Das folgende Zitat aus der Botschaft gibt den Tatbestand wieder, den der Nationalrat und wir anlässlich der Totalrevision verabschiedet haben (S. 5): «Bei der Formulierung der Tatbestände wurde insbesondere auf die Kompatibilität mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz aus dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten geachtet.»

Nun haben wir gestern gehört, dass diese Formulierung aufgrund weiterer Überlegungen und besonders auch aufgrund eines Gutachtens von Herrn Professor Kälin rechtsstaatlich optimiert wurde. Da muss ich Ihnen sagen: Ich habe nichts gegen eine Optimierung, aber ich habe grosse Bedenken und grosse Zweifel, ob damit das Ziel, das der Bundesrat und die Mehrheit der beiden Kammern schliesslich erreichen wollen, erreicht werden kann.

In der von der Mehrheit übernommenen Formulierung von Professor Kälin ist nämlich gegenüber der Formulierung des Nationalrates und des Bundesrates ein ganz erheblicher Unterschied festzustellen. Die vom Nationalrat beschlossene Fassung sieht vor, auch auf Asylgesuche von «Papierlosen» einzutreten, wenn nur Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen. Dabei steht fest – auch aufgrund der Ausführungen der Verwaltung –, dass selbst bei der «Papierweisung», die das Departement bzw. das Bundesamt im Jahre 1993 erlassen hatte, praktisch jeder, der keine Papiere hatte, in ein Vorverfahren integriert wurde. Damit, meine ich, ist man sehr weit gegangen und hat der Situation Genüge getan.

Wenn wir die Fassung der Mehrheit annehmen, so habe ich grosse Zweifel, ob die Dringlichkeit überhaupt noch etwas nützt, ob die Revision in diesem Punkt überhaupt etwas bringt. Die Formulierung von Professor Kälin und der Mehrheit schwächt in diesem Artikel die Situation in zweifacher Hinsicht ab: Es ist eine Frist von 48 Stunden für die Abgabe von Papieren vorgesehen, und ein Nichteintreten findet keine Anwendung, wenn Asylsuchende glaubhaft machen können, dass sie aus entschuldbaren Gründen nicht in der Lage sind, Papiere zu besitzen.

Was mich noch am meisten stört: Erst nachher kommt noch der Hinweis auf die Verfolgung. Ich meine, wenn Personen schon papierlos in die Schweiz kommen, ist es unsere Pflicht, sie in allerster Linie zu schützen, wenn sie verfolgt sind, und nicht, wenn Sie keine Papiere haben. Es ist doch naiv zu glauben, dass mit dieser Formulierung der Missbrauch bezüglich des Verschwindenlassens von Papieren bekämpft werden kann. Damit würden wir weit hinter die vom Bundesamt recht erfolgreich eingeführte «Papierweisung» zurückgehen.

Nun wird plötzlich behauptet, dass es aus staatsrechtlichen Gründen nötig sei, eine Lockerung vorzunehmen. Völkerrechtlich scheint es unbestritten zu sein – das freut mich –, dass die Formulierung des Bundesrates und des Nationalrates richtig ist. Die Kehrtwendung kommt nun, obwohl in unserem Rat noch vor weniger als 50 Tagen, am 30. April 1998 in der Sondersession, erklärt wurde, dass mit der Fassung dem Missbrauch ernsthaft entgegentreten werden könne. Es sind gestern schon Zahlen darüber genannt worden, wie die

Situation bei der Bestimmung betreffend die papierlosen Asylsuchenden aussieht.

Herr Bundesrat Koller hat in der Aprilsession ausgeführt (AB 1998 S 531), es gehe «um diejenigen, die ohne Papiere kommen; der Sachverhalt ist ganz eindeutig. Ich darf Sie daran erinnern: Bevor mein Bundesamt die sogenannte Papierweisung erlassen hatte, kamen etwa 20 Prozent der Asylgesuchsteller mit Ausweispapieren» – man könnte sagen: nur etwa 20 Prozent – «und 80 Prozent ohne, natürlich mit der klaren Absicht, dass man, wenn es zu einem negativen Entscheid kommt, nicht vollziehen kann, weil man zunächst sehr schwerfällig die Identität feststellen und bei den Konsulaten und Botschaften die Reisepapiere beschaffen muss. Darauf haben wir reagiert» – ich danke dem Bundesamt und dem Bundesrat dafür – «und die sogenannte Papierweisung erlassen, wonach die Leute mit den Papieren in den Empfangsstellen zu erscheinen hatten, wobei ihnen selbstverständlich das Recht eingeräumt wurde, ihre spezifischen Gründe darzulegen, warum sie keine Papiere besaßen. Diese Möglichkeit besteht noch.»

Und weiter: «Dann haben wir folgendes festgestellt: Der Anteil der Asylgesuchsteller mit Ausweispapieren schnellte von 20 auf 60 Prozent hinauf» – bis dann das Bundesgericht leider die Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens in Frage gestellt hat.

Gestern hat uns Herr Bundesrat Koller gesagt, dass seit diesem Bundesgerichtsentscheid die Zahl der papierlosen Asylgesuchsteller bereits wieder um 55 Prozent zugenommen hat. Es ist verantwortungslos, wenn wir nun hingehen und glauben, im Sinne einer rechtsstaatlichen Optimierung hier eine Lockerung einzufügen.

Ich bin davon überzeugt – da werden Sie mir recht geben, Herr Bundesrat –: Jede Person, die auch nur annähernd den Status des Flüchtlings aufweist oder diesen glaubhaft machen kann, hat überhaupt nichts zu befürchten. Ich bin überzeugt davon, dass mit dem Verfahren – das hat ja die Praxis gezeigt – in dieser Übergangsfrist völkerrechtlich und rechtsstaatlich korrekt gehandelt wird, und wenn wir davon abweichen, dann haben wir ein Nullsummenspiel.

Die Verwaltung konnte uns anlässlich der Sitzung nicht sagen, wieviel das schlussendlich ausmacht. Sie glaubt, dass trotzdem eine gewisse Verbesserung eintreten könnte. Man kann schon daran glauben, aber ich habe in den letzten Jahren immer wieder festgestellt, dass man die Asylgesetzgebung korrigieren musste, weil man eben zu früh an etwas Guutes geglaubt hat.

Es geht noch um etwas anderes: Die Dringlichkeit ist unbestritten. Der Nationalrat hat die Formulierung, die an sich richtig ist, verabschiedet – ich habe das jetzt dargelegt –, und wir wollen jetzt eine Differenz schaffen und damit mindestens in Frage stellen, ob die Verabschiedung nicht nur des dringlichen Bundesbeschlusses, sondern auch der Asylgesetzrevision zeitlich in Ordnung gehen kann.

Ich bitte sehr, diesen Punkten Rechnung zu tragen und der Minderheit, dem Nationalrat und der Fassung des Bundesrates, wie sie in der Botschaft vorgesehen ist, zuzustimmen.

Frick Bruno (C, SZ): Aufgrund des Votums von Herrn Uhlmann stellt sich in der Tat die Frage, ob diese Bestimmung ohne Zähne, ob sie ohne Wirkung sei, weil unsere Kommission im Einverständnis mit Herrn Bundesrat Koller eine Ergänzung eingebbracht hat. Die Ergänzung – das zusätzliche Element – bestimmt, dass das Verfahren ebenfalls fortgeführt wird – dass nach dem Terminus des Gesetzes eingetreten wird –, wenn der Gesuchsteller glaubhaft machen kann, dass er aus entschuldbaren Gründen keine Papiere hatte. Dazu braucht es zwei Ergänzungen.

Herr Uhlmann sagt, dass die Wirkung weggenommen sei, dass die Kommission eine Kehrtwendung gemacht habe. Wir haben dem Departement die Frage nach der Wirksamkeit gestellt. Das Departement geht davon aus – das ist ausdrücklich bestätigt worden –, dass diese Bestimmung über die papierlosen Asylbewerber eine Wirkung von mindestens mehreren tausend Fällen pro Jahr hätte. Diese Asylbewerber würden künftig mit Papieren anrücken. Auf die Frage, wie

stark die Wirkung durch den Zusatz vermindert würde, ist ausdrücklich ausgeführt worden, dass es einzelne Fälle geben könnte, deren Zahl aber verschwindend klein wäre. Das sagen uns die Fachleute des Departementes, die Erfahrung mit der «Papierweisung» haben.

Ich verstehe deshalb nicht, warum sich Herr Uhlmann so stark gegen diese rechtsstaatliche Verbesserung wehrt. Die Wirksamkeit ist nicht in einem nennenswerten Mass beeinträchtigt. Das Problem ist eben, dass nicht nur Asylgesuchsteller, die Missbrauch betreiben, keine Papiere haben, sondern auch viele echte Flüchtlinge. Darum ist es nötig, diese rechtsstaatliche Optimierung vorzunehmen. Das ist die erste und wichtigste Feststellung.

Nun möchte ich noch aufgrund der Ausführungen, wie sie gestern namentlich von Herrn Béguin und Herrn Marty als letzten Votanten beim Eintreten gemacht wurden, einige Fragen an diese beiden Kollegen richten.

1. Die erste Frage betrifft die Wirkung. Namentlich Herr Béguin hat dargelegt, die ganze Revision, wie sie die dringlichen Beschlüsse darstellen, sei unnötig und ohne Wirkung. Ich möchte doch klar fragen: Verneinen denn meine beiden Kollegen den Tatbeweis? Wir haben doch die klaren empirischen Zahlen vor uns liegen, wonach aufgrund der ersten Papierweisung die Zahl der Gesuchsteller mit Papieren von 20 auf 60 Prozent emporgeschossen ist; nachdem die Papierweisung aus formellen Gründen wieder eliminiert wurde, ist die Zahl wieder auf 27 Prozent gesunken. Daraus ergibt sich doch der empirische Beweis, dass mindestens ein zusätzlicher Drittel der Asylgesuchsteller Papiere vorlegen kann.

Was heisst das in Zahlen, Herr Kollege Béguin? Es heisst, dass dieses Jahr allein 10 000 Gesuchsteller und mehr Papiere vorlegen könnten, die sie aufgrund des bisherigen Gesetzes nicht vorlegen. Was bedeutet das für das Verfahren? Es bedeutet eine erhebliche Verfahrensverzögerung, weil die Personalien mit grossem Aufwand abgeklärt und überprüft werden müssen. Es bedingt zum nächsten einen sehr grossen Administrativ- und Kostenaufwand, für 10 000 Personen aus fremden Staaten, die oft nicht kooperativ sind, überhaupt Papiere zu beschaffen. Ich frage mich, ob Sie diese Fakten tatsächlich verneinen. Verneinen Sie die Wirkung auch in Anbetracht der Zahlen?

2. Die zweite Frage ist jene nach dem Verfahren: Sie haben gestern dargelegt, das Verfahren sei ungenügend. Nach einer Prüfung, die nur «sommaire» sei, werde Nichteintreten beschlossen. Ich frage mich in der Tat, ob das Verfahren genügend zur Kenntnis genommen wurde. Es ist nämlich ein anderes Verfahren, als es von Ihnen dargestellt wurde. Tatsache ist, dass jeder Gesuchsteller intensiv und detailliert zu seinen Fluchtgründen und zu den Umständen seiner Reise befragt wird. An dieser Befragung – sie wird durchgeführt von einer Fachperson des Bundesamtes für Flüchtlinge – ist bei Bedarf ein Dolmetscher anwesend, es ist ein Hilfswerkvertreter anwesend, und der Asylgesuchsteller hat ausdrücklich das Recht, einen Anwalt beizuziehen. Es ist nicht nur eine summarische Befragung, es ist eine detaillierte Befragung.

Anschliessend wird entschieden, ob das Verfahren abgebrochen wird. Man wählt für diesen Verfahrensabbruch den nicht typischen Begriff «Nichteintreten». Aber es ist faktisch ein Abbruch des Verfahrens. Hier kann man beileibe nicht nur von einer summarischen, kurzen Anhörung sprechen, wie Sie gestern glauben machen wollten.

3. Ich möchte doch meinem Erstaunen darüber Ausdruck geben, dass gestern mit aller Vehemenz gegen diese dringlichen Massnahmen ins Feld gezogen wurde. Diese Bestimmung haben wir nicht im Rahmen der Behandlung des dringlichen Bundesbeschlusses erfunden; es sind die Bestimmungen, die wir in der ordentlichen Asylgesetzrevision eingeführt haben. Sie wurden wohl rechtsstaatlich verfeinert und optimiert, aber sie sind nicht neu. Ich war bass erstaunt, als gestern praktisch in der letzten Runde zum grossen Angriff geblasen wurde, während seinerzeit, als wir diese Bestimmung in der ordentlichen Asylgesetzrevision beschlossen haben, die beiden Opponenten geschwiegen haben. Sie haben ge-



schwiegen, aber jetzt, wo wir nichts anderes tun, als diese Bestimmungen angesichts der veränderten Verhältnisse vorzeitig in Kraft zu setzen, da soll die Bestimmung rechtsstaatlich bedenklich sein! Das kann ich nicht nachvollziehen, und das bedarf schon einer Erläuterung.

Delalay Edouard (C, VS): L'intervention de M. Uhlmann, au nom de la minorité, m'amène à donner quelques précisions sur l'article 16 alinéa 1er lettre abis. D'autant plus que dans le débat d'entrée en matière, hier, des observations un peu faciles ont été faites sur ce qu'on a qualifié de «découverte de la part de la commission» au sujet de cet article.

Je voudrais simplement souligner qu'il n'y a pas eu de conversion de la part de la commission, mais que nous avons eu en main une expertise du professeur Kälin, qui a été établie sur mandat du HCR, et qui traite de la compatibilité de certains motifs de non-entrée en matière avec la convention pertinente, comme l'a précisé M. Uhlmann. Il est indiqué dans cette expertise, et la commission en a pris connaissance, que le motif de non-entrée en matière en l'absence de papiers d'identité est compatible avec l'interdiction de refoulement de l'article 33 de la Convention de 1951 et des droits statutaires de la convention, sous certaines conditions qui ont été énumérées:

1. De telles décisions de non-entrée en matière ne doivent intervenir qu'après audition du requérant – et c'est pour cela que nous avons maintenu le principe de l'audition.
2. Les mesures juridiques et organisationnelles nécessaires à cet effet doivent être prises. C'est pour cela que la commission a introduit, sur proposition du professeur Kälin et avec l'accord du département compétent, cette clause supplémentaire portant sur le fait que la disposition ne s'applique pas lorsque le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de présenter des papiers pour des motifs excusables.
3. Les exigences concernant les indices de persécution doivent être appréciées d'une façon relativement large – et ceci est repris dans l'article 16.

Ce sont ces trois conditions que je viens de citer qui nous ont amenés à corriger cet article, dans le bon sens, j'estime.

C'est la raison pour laquelle je soutiens la proposition de la majorité de la commission et vous invite à lui donner votre appui.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich möchte Sie bitten, der Minderheit zuzustimmen. Ich möchte Herrn Bundesrat Koller fragen, ob es wirklich so ist, dass der Bundesrat jetzt eine Kehrtwendung macht, dass der Bundesrat sich jetzt auch der Mehrheit anschliesst, obwohl er und der Nationalrat uns diese Lösung vorgeschlagen haben. Da muss man sich nun natürlich die Frage stellen: Hat uns der Bundesrat eine rechtsstaatlich bedenkliche Lösung vorgeschlagen? Diesen Eindruck muss man bekommen, wenn man diese Ausführungen anhört. Ich kann dem nicht folgen.

Herr Frick, es ist eine Kehrtwendung; es ist mehr als eine Kehrtwendung, es ist ein «politischer Salto rückwärts». Herr Bundesrat Koller hat uns gestern die Situation im Asylbereich eindrücklich geschildert, er hat uns den Handlungsbedarf eindrücklich dargelegt – einen Handlungsbedarf, der nach dringlichen Massnahmen ruft –, er hat uns auch gebeten, den Ernst der Lage zur Kenntnis zu nehmen. Dem kann ich nur beipflichten. Herr Bundesrat Koller hat schon im Nationalrat und beim Antrag Aeby – als wir diesen Artikel im ordentlichen Verfahren behandelt haben – auf die Problematik hingewiesen und uns gebeten, an der ursprünglichen Fassung von Bundesrat und Nationalrat festzuhalten.

Jetzt muss ich meiner Enttäuschung Ausdruck geben: In einem dringlichen Verfahren, in einem Schnellzugsverfahren, in einer Feuerwehrübung gibt der Bundesrat im letzten Moment seine Standfestigkeit auf und verlässt seine ursprüngliche Linie, seine ursprünglichen Vorgaben; und diejenigen, die ihm am Anfang beigestanden sind, lässt er im Regen stehen.

Ich fühle mich in diesem Verfahren vom Bundesrat verlassen, und ich bin etwas enttäuscht, dass der Bundesrat derart schnell auf diese neue Lösung einschwenkt, die durch pro-

fessorales Mitwirken in der Kommission zustande gekommen ist.

Diese Bemerkung betrifft das Vorgehen. Ich muss meiner Enttäuschung Ausdruck geben und meine, es sei ein schlechtes Omen für einen Abstimmungskampf, wenn der Bundesrat im letzten Moment die Seite wechselt und zu einer Lösung Hand bietet, die genau im Kernbereich, im Schlüsselbereich dieser Vorlage, eine Änderung vornimmt. Ich bin nach den Ausführungen von Frau Spoerry überzeugt, dass es im Vollzugsbereich, bei der Auslegung dieser entschuldbaren Gründe und bei der Auslegung dieses Artikels, wieder Probleme gibt. Er ist nun von mir aus gesehen in einer Weise abgeschwächt und verwässert worden, dass es an Klarheit mangelt.

Deshalb bitte ich Sie, an der ursprünglichen Lösung, an der ursprünglichen Linie, am ursprünglichen Kernbereich dieser Vorlage, die zu Recht dringlich erklärt werden muss, festzuhalten und ihr zuzustimmen. Denjenigen, die bei der ursprünglichen Fassung – und auch bei dieser Fassung – mit dem Referendum drohen, muss ich sagen: Ich sehe einem solchen Referendum äußerst gelassen entgegen, und diejenigen, die mit diesem Referendum Wind säen wollen, werden im Abstimmungskampf angesichts der heutigen Asylsituation Sturm ernten. Das kann man jetzt schon voraussehen.

Herr Bundesrat Koller, ich bitte Sie eindringlich, in der jetzigen Phase der politischen Auseinandersetzung an Ihrem ursprünglichen Text, an Ihrem ursprünglichen Fahrplan, an Ihrer ursprünglichen Linie festzuhalten und nicht Hand zu einer verwässerten Lösung zu bieten.

Forster Erika (R, SG): Ich bitte Sie eindringlich, den Antrag der Mehrheit der Kommission zu unterstützen. Er wird der Tatsache gerecht, dass es sehr wohl ehrenhafte und entschuldbare Gründe gibt, keine Reisepapiere oder Identitätsausweise mit sich zu führen. Ich verweise hier auf die Ausführungen der Kommissionspräsidentin und von Kollege Frick, die ich nicht wiederholen möchte. Das Fehlen solcher Papiere darf nicht automatisch dazu führen, dass auf das Fehlen der Flüchtlingseigenschaft geschlossen wird.

Mit der Berücksichtigung der Glaubhaftmachung wird zwar ein zusätzliches Element der Prüfung eingeführt; das ist sicher so. Die zuständigen Behörden sind aber nach eigenen Aussagen mit den Problemen der Glaubhaftmachung vertraut. Deshalb wird es keinen oder – wie gesagt wurde – nur einen vertretbaren Mehraufwand geben. Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ist der Formulierung der Kommissionsmehrheit aber eindeutig der Vorzug zu geben. Dies rechtfertigt es auch, dass wir trotz Dringlichkeit des Geschäfts eine neue Formulierung einbringen. Ich bin sicher, dass uns der Nationalrat in dieser Sache folgen wird.

Herr Kollege Büttiker, hier von einem Rückwärtssalto oder einer Kehrtwendung zu reden, finde ich falsch. Ich spreche hier nicht für den Bundesrat, aber zumindest für die Mitglieder der Kommission, die der Mehrheit zugestimmt haben. Wir haben uns sehr wohl mit dieser Thematik auseinandergesetzt. Wir haben die Ausführungen von Herrn Professor Kälin gehört, und wir haben seinen Bedenken Rechnung getragen; dies in der Überzeugung, dass wir dadurch der Rechtsstaatlichkeit einen Dienst erweisen. Das war ausschlaggebend, und nicht irgendwelche Kehrtwendungen oder Saltos.

Nach meiner Meinung müssen wir uns, wenn wir ein Geschäft haben, das wir als dringlich erklären wollen, mit kritischen Argumenten auseinandersetzen und nicht der Dringlichkeit wegen alle Bedenken in den Wind schlagen.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, der Mehrheit zuzustimmen. Ich denke, dass wir damit der Sache einen guten Dienst erweisen, und dies ohne von unseren Prinzipien abzugehen.

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Ich habe den Eindruck, wir streiten uns hier ein bisschen um des Kaisers Bart. Ich möchte den Vertretern der Minderheit sagen: Es gibt überhaupt keine Differenz zwischen der Mehrheit und der Minderheit im Bestreben, den Missbrauch zu bekämpfen und eine griffige Formulierung zu finden. Wir haben hier Einigkeit, und von einer Kehrtwendung kann keine Rede sein.

Wenn Herr Uhlmann sagt, durch die Präzisierung in der Fassung der Kommissionsmehrheit werde der ganze Artikel quasi seines Inhaltes entleert, muss ich ihm einfach entgegen, dass er sich irrt. Wir tun nämlich nichts anderes, als was gemäss der «Papierweisung» auch getan wurde, nur schreiben wir es jetzt ins Gesetz.

Ich habe die «Papierweisung» vor mir. Da steht mit Datum vom 15. Juli 1992: «Asylbewerber, die sich ohne Papiere an der Loge einer Empfangsstelle melden und nicht glaubhaft machen können, dass sie tatsächlich über keine Ausweise verfügen, sind auf ihre Mitwirkungspflicht hinzuweisen und aufzufordern, allfällig deponierte Ausweise beizubringen.» Genaudasschreiben wir jetzt in Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis fest: Gesuchsteller haben eine Frist von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuches, in der sie die Papiere, deren sie sich vorher allfällig entledigt haben, beibringen können, und sie haben die Möglichkeit darzulegen, dass sie aus entschuldbaren Gründen über keine Papiere verfügen.

Deswegen kann von einer Kehrtwendung oder einem Salto nicht die Rede sein. Wir bleiben auf unserer Linie, den Missbrauch zu bekämpfen. Die Verwaltung hat uns versichert, dass diese Bestimmung handhabbar ist, weil die Beweislast, wie bisher, auch jetzt beim Asylbewerber bleibt und nicht zu den Behörden übergeht. Wir machen nichts anderes als eine präzisere Formulierung. Dass jemand darlegen kann, dass er für sein Vergehen, keine Papiere zu haben, nicht schuldig ist, ist ein rechtsstaatliches Erfordernis. Das schreiben wir jetzt ins Gesetz und machen damit die Formulierung europaverträglicher – für den Fall, dass wir einmal die Chance haben, uns europäischen Abkommen anzuschliessen.

Uhlmann Hans (V, TG): Frau Kommissionspräsidentin, der Streit um des Kaisers Bart kann unter Umständen sehr lange sein.

Wir haben nun genügend Erfahrung, um zu wissen, dass wir mit klaren Formulierungen eine gewisse Abhalterwirkung erzielen können. Das wird jetzt ganz klar verwässert.

Ein zweiter Punkt: Sie haben vor einer Minute gesagt, man könne den Asylsuchenden, wenn sie sich allenfalls der Papiere entledigt hätten, die Möglichkeit geben, diese Papiere innert 48 Stunden beizubringen. Das ist das Zeichen, dass man annimmt, diese Papiere könnten mutwillig irgendwo deponiert oder hinterlegt werden, um die Situation auszunützen. Das ist doch ein Missbrauch, und den Missbrauch wollen wir miteinander bekämpfen. Da haben Sie recht. Aber so einfach, wie Sie es durtun, sehe ich es nicht. Auch wenn die Weisung über die Papiere seinerzeit vielleicht ähnlich gelautet hat, so hatte sie doch nicht Gesetzesrang.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Fakten sind wirklich klar und eindeutig: Im Jahre 1992 kamen 20 Prozent der Asylsuchenden mit Ausweispapieren. Anschliessend hat das Bundesamt diese «Papierweisung» erlassen, und im Jahre 1995 reichten 57,6 Prozent aller Asylsuchender Ausweise ein. Im Mai 1995 erging das Bundesgerichtsurteil, in dessen Befolgerung wir die «Papierweisung» aufheben mussten. Dann mussten wir folgende Entwicklung zur Kenntnis nehmen: Ende 1995 gab es noch 48,5 Prozent mit Ausweispapieren, 1996 noch 36,3 Prozent, 1997 noch 29,4 Prozent und Ende Februar 1998 noch 26,1 Prozent. Es ist offensichtlich: Wenn wir hier kein Gegensteuer geben, werden wir uns demnächst wieder dort befinden, wo wir 1992 waren, also bei 20 oder weniger Prozent von Asylsuchenden, die mit Papieren kommen.

Der Zweck ist eindeutig: Ohne Papiere zu kommen ist ein Mittel, um die Aufenthaltsdauer in unserem Land zu verlängern, weil bei negativem Asylentscheid der Wegweisungsvollzug durch die Feststellung von Identität und Staatsangehörigkeit und die Notwendigkeit der Beschaffung von Ersatzpapieren schwer behindert ist. Dass das ein schwerer Missbrauchstatbestand ist, bei dem wir Abhilfe schaffen müssen, kann eigentlich niemand bestreiten.

Aufgrund dieser Tatbestände hat Ihre Kommission diese neue Bestimmung geschaffen. 1995, als wir die Botschaft für die Totalrevision erarbeiteten, hatten wir noch einen Anteil von fast 60 Prozent Asylbewerber mit Papieren, und es be-

stand kein Anlass dazu, hier einen Missbrauchstatbestand aufzunehmen.

Herr Büttiker, das Verfahren war sicher nicht ganz befriedigend, denn es hat dazu geführt, dass das Expertenwissen jetzt wirklich mehr beiläufig hineingekommen ist und wir das Professorenwissen nicht wie bei einer Vorlage, bei der wir von Anfang an eine Expertengruppe bestellen – wie beim Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht –, in den bundesrätlichen Entwurf integriert haben. Hier war die Situation aber so, dass sich der Missbrauchstatbestand erst nach Verabschiedung der Botschaft für die Totalrevision entwickelt hat.

Im übrigen ist Herrn Uhlmann zuzugeben: Als in Ihrem Rat die Frage der Völkerrechtskonformität aufgeworfen wurde, habe ich sofort erklärt, ich wünschte natürlich nur völkerrechtskonforme Vorschriften. In der Folge haben wir mit Herrn Kälin und Herrn Hailbronner gesprochen, und beide haben erklärt, die Fassung von Bundesrat und Nationalrat sei völkerrechtskonform. Daran gibt es nichts zu rütteln, da hierzu diese Feststellung der beiden Professoren vorliegt.

Nun ist die entscheidende Frage, ob diese Nachbesserung, die aufgrund der Anhörung von Herrn Professor Kälin in der Kommission erfolgte, wirklich eine Aufweichung oder ein Frontwechsel ist, wie Herr Büttiker das gesagt hat. Das ist zweifellos die entscheidende Frage, die bei der kommenden Abstimmung den Ausschlag geben muss.

Wenn Sie den Artikel näher analysieren, sehen Sie, dass die Kommission nach der Anhörung von Professor Kälin zwei Neuerungen einbringt: Erstens die neu eingefügte 48-Stunden-Frist, die übrigens keine Aufweichung darstellt. Sie müssen sich folgendes bewusst sein: Das Ziel dieser Norm ist nicht eine möglichst grosse Zahl von Nichteintretentscheiden. Das Ziel dieser Missbrauchsnorm ist, dass wieder möglichst viele Asylbewerber mit Papieren in die Empfangsstelle kommen. Herr Kälin und Ihre Kommission nehmen deshalb – wie zu Recht gesagt worden ist – nichts anderes als die ursprüngliche «Papierweisung» wieder auf. Die «Papierweisung» sagt ganz klar: «Diese Weisung bezweckt, den Gesuchstellern Gelegenheit zu geben, allfällig anderweitig deponierte Ausweise zu holen, bevor sie in die Empfangsstelle eintreten.»

Man hat früher den Leuten, die ohne Papiere gekommen sind, gesagt: Wir wissen schon, dass ihr die Papiere auf Rat der Schlepper irgendwo versteckt oder vergraben oder bei Freunden deponiert habt, jetzt holt bitte diese Papiere, dann könnt ihr euch wieder melden, dann beginnt das normale Verfahren. Insofern sehe ich keine Aufweichung. Ich bin überzeugt – selbst wenn wir diese Norm erlassen –, dass die Schlepper den Leuten zumindest während einer gewissen Übergangsfrist immer noch den Rat geben werden, die Papiere irgendwo zu verstecken oder bei einem Bekannten zu deponieren. Wenn wir nun mit dieser 48-Stunden-Frist erreichen, dass die Leute innerhalb von 48 Stunden mit Papieren kommen, dann haben wir das Hauptziel dieses Missbrauchstatbestandes erreicht, welches darin besteht, dass möglichst viele Asylbewerber mit Papieren kommen. Damit sind die Voraussetzungen für die Wegweisung erfüllt, wenn es zu einem negativen Asylentscheid kommt.

Ich gebe zu, dass die zweite Einfügung, die entschuldbaren Gründe, etwas heikler ist. Dort möchte ich auch zuhanden der Materialien klar folgendes festgehalten haben: Ein entschuldbarer Grund ist sicher, wenn im Herkunftsstaat keine funktionierende Verwaltung besteht, wenn also kein funktionierender Staat mehr existiert und daher die Möglichkeit, Papiere zu erhalten, objektiv nicht mehr gegeben ist. Das ist ein entschuldbarer Grund, welcher objektiv ziemlich leicht nachweisbar ist. Dies ist heute beispielsweise in Somalia der Fall, wo es keine funktionierende Staatsverwaltung mehr gibt. Dort ist es sicher richtig zu sagen: Das ist ein Grund für die Durchführung eines normalen Asylverfahrens.

Dann sehe ich auch die Möglichkeit – das ist für mich das zweite typische Fallbeispiel –, dass sich aus einer glaubhaften Verfolgungsgeschichte ergibt, dass es einem Asylbewerber tatsächlich unmöglich gewesen ist, Papiere zu beschaffen.



Damit hat es sich aber dann; ich sage dies ganz klar. Es kann also nicht in Frage kommen, dass jemand beispielsweise als entschuldbaren Grund anführt, die Schlepper hätten ihm geraten, die Papiere zu verstecken. Solche Behauptungen widersprechen auch jedem natürlichen Rechtsempfinden. Auch ein Asylbewerber muss wissen, dass es nicht angehen kann, die Papiere zu vergraben, zu verstecken oder an einem anderen Ort zu deponieren. Das könnte nie ein entschuldbarer Grund sein.

Dies sind die Gründe, weshalb ich der Meinung bin, dass es sich sicher bei der Neuformulierung um keine Aufweichung handelt. Wenn man die entschuldbaren Gründe wirklich auf diese typischen Fallbeispiele beschränkt, die ich genannt habe – das werden wir in den Weisungen gegenüber unseren Leuten im BFF auch festhalten –, dann kann man wirklich nicht von einer Aufweichung, sondern in einem gewissen Sinne von einer Optimierung sprechen.

Das europarechtliche Argument überzeugt mich nicht sehr. Herr Hailbronner hat mir gesagt, dass das Verfahren europarechtlich den einzelnen Staaten überlassen sei. Das wäre für mich also kein entscheidendes Argument.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

Bst. abis – Let. abis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	30 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	9 Stimmen

Bst. b – Let. b

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Zu Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b habe ich aus Sicht der Kommission nichts zu sagen, möchte aber Herrn Bundesrat Koller bitten, einige Präzisierungen anzubringen. Es ist nicht eigentlich der Buchstabe b, der zu Diskussionen Anlass gibt, sondern die Formulierung in der Botschaft auf Seite 7, wonach der Nichteintretensgrund neu bereits an der Grenze Anwendung finden soll. Das wurde so verstanden, dass das zu einer massiven Verschärfung der gegenwärtigen Praxis führen würde.

Wir haben uns davon überzeugen lassen, dass das nicht der Fall ist, dass nicht die Absicht einer Verschärfung besteht, sondern lediglich der Text in der Botschaft nicht besonders glücklich formuliert ist. Es wäre sehr erwünscht, wenn Herr Bundesrat Koller das zuhanden der Materialien präzisieren könnte.

Koller Arnold, Bundesrat: In der Botschaft auf Seite 7 wird folgendes ausgeführt:

«Buchstabe b findet nur dann Anwendung, wenn eine Person die Behörden auf erwähnte Weise im Asylverfahren über ihre Identität täuscht. Zum Asylverfahren gehört hier bereits der Versuch der illegalen Einreise, das heißt das Anhalten durch die Grenzbehörden an der Grenze und das erfolglose Stellen eines Asylgesuches an der Grenze, beides verbunden mit einer formlosen Wegweisung in einen Nachbarstaat.»

Es muss folgendes klargestellt werden: Wird im Rahmen eines Asylverfahrens festgestellt, dass die asylsuchende Person früher im Zusammenhang mit einem illegalen Grenzübertritt im grenznahen Raum oder beim erfolglosen Stellen eines Asylgesuches an der Grenze erkennungsdienstlich behandelt worden ist und dass sie beispielsweise, gestützt auf die Artikel 13c oder 13e des geltenden Rechtes, aufgrund einer staatsvertraglichen Verpflichtung an den Nachbarstaat zurückgegeben wurde, so soll der asylsuchenden Person diese erkennungsdienstliche Kenntnis entgegengehalten und ein Nichteintretentscheid wegen späterer Täuschung über die Identität gefällt werden können. Das gleiche gilt, wenn bei der asylsuchenden Person beim zeitlich früheren Versuch eines illegalen Grenzübertrittes im grenznahen Raum keine erkennungsdienstliche Behandlung, sondern lediglich die Aufnahme der Personalien erfolgte.

Angenommen – Adopté

Art. 12 Abs. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Aeby)

Das Recht, sich verbeiständen zu lassen, ist in jedem Fall gewährleistet. Es schliesst das Recht ein, jederzeit einen Rechtsvertreter oder eine Rechtsvertreterin zu kontaktieren.

Art. 12 al. 2

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Aeby)

Dans tous les cas, le droit de se faire assister d'un mandataire est garanti, ainsi que celui qui en découle, de prendre contact en tout temps avec un représentant légal.

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Es ist anerkannt, dass sich Asylsuchende gemäss Artikel 15 des Asylgesetzes bei der Befragung zu den Asylgründen verbeiständen lassen können. Dieses Recht ergibt sich aus Artikel 11 des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Danach kann sich die Partei auf jeder Stufe des Verfahrens verbeiständen lassen, dies aber nur, soweit die Dringlichkeit einer amtlichen Untersuchung dies nicht ausschliesst. Mit anderen Worten: Das geltende Recht erlaubt den Behörden, den Anspruch auf Verbeiständigung im Einzelfall mit dem Hinweis auf die Dringlichkeit auszuschliessen.

Hier setzen nun die Bedenken der Hilfswerke und von Herrn Professor Kälin ein: Sie befürchten, das neue Recht könnte dazu führen, dass in den Empfangsstellen die Nicht-mehr-Verbeiständigung eines Gesuchstellers zur Regel werden könnte. Es ist hier in aller Deutlichkeit festzuhalten: Das ist nicht die Absicht des Gesetzgebers. Das Recht auf Verbeiständigung soll auch bei Verfahren in der Empfangsstelle und am Flughafen einzelfallbezogen in aller Regel gewährleistet bleiben. So ist z. B. in den Empfangsstellen der Zugang zum Telefon rund um die Uhr gewährleistet; es liegen auch Adresslisten von Anwälten auf.

Die Kommissionsmehrheit ist deshalb entgegen unserem Kollegen Aeby, der hier einen Minderheitsantrag deponiert, nicht der Ansicht, dass wir dieses Recht auf Verbeiständigung nochmals expressis verbis ins Gesetz aufnehmen müssen. Wir bitten aber Herrn Bundesrat Koller, zuhanden der Materialien klarzustellen, wie der Zugang zu diesem unbestrittenen Recht der Verbeiständigung heute und in Zukunft organisatorisch gewährleistet ist und weiter gewährleistet werden soll, damit die Absicht des Gesetzgebers in den Materialien nochmals verdeutlicht wird.

Damit ist aus unserer Sicht den vorgebrachten Bedenken genügend Rechnung getragen, und ein Antrag im Sinne von Kollege Aeby ist in diesem Artikel 12 Absatz 2 aus unserer Sicht nicht erforderlich, weshalb die grosse Kommissionsmehrheit Sie bittet, diesen Minderheitsantrag abzulehnen, aber Herrn Koller zu ersuchen, die erwähnten Präzisierungen anzubringen.

Aeby Pierre (S, FR): C'est tout de même étonnant parce que je suis d'accord sur le fond avec Mme Spoerry. Dans le procédé que nous avons décidée, dans ces nouvelles dispositions que nous avons maintenant adaptées au droit international et aussi à notre ordre juridique interne, nous sommes d'accord: le requérant d'asile a droit à un avocat. Mais on ne veut pas le dire: on ne veut pas le mettre dans la loi, on ne veut pas introduire cet article 12 alinéa 2 qui pourtant, juridiquement, s'impose. On demande au représentant du Conseil fédéral de dire qu'on ne le met pas dans la loi, mais que c'est quand même comme ça. Alors, je dois vous dire que c'est une solution qui est assez étonnante dans cette salle, et que j'ai rarement vue, en tout cas depuis que je suis là, au Conseil des Etats. Ça n'est pas une solution juridique satisfaisante.



Je crois qu'il faut répéter l'état de fait: la loi sur l'asile renvoie de manière générale à la loi sur la procédure administrative et à la loi d'organisation judiciaire. Il ressort notamment de la loi sur la procédure administrative que chacun a le droit de se faire assister d'un avocat, sauf s'il faut prendre des mesures d'enquête d'urgence. Et nous sommes ici dans une procédure d'enquête d'urgence. Donc, si nous n'introduisons pas l'article 12 alinéa 2, l'autorité a le droit de refuser un avocat. C'est très clair! Ça n'est pas pour rien, Madame Spoerry, que vous demandez à M. Koller, conseiller fédéral, de dire à l'intention du procès-verbal, des «Materialien», que non, ça n'est pas comme cela, que l'on a quand même droit à un avocat. Alors, je ne comprends pas pourquoi on ne veut pas le mettre dans la loi.

Je le comprends d'autant moins qu'il y a peut-être d'autres solutions pour le mettre dans la loi. Notre projet va de toute façon, de par la procédure d'élimination des divergences, aller maintenant au Conseil national. Nous avons traité de cette question en quelques minutes, car le temps nous pressait, nous étions nous aussi, en quelque sorte, en procédure d'urgence; nous avons surtout débattu de l'article 16abis, et nous avons très, très peu discuté, malgré les expertises à notre disposition, de cette question juridique fondamentale. Peut-être la solution n'est-elle pas d'introduire un article 12 alinéa 2, mais de changer l'alinéa 1er, ou de dire à cet alinéa 1er où l'on renvoie à la loi sur la procédure administrative: «Cette question de l'urgence ne s'applique pas dans la procédure des sans-papiers.» Il y a certainement une façon juridique correcte de le faire, et ça n'est pas par une simple déclaration dans un procès-verbal de débat qu'on traite une question juridiquement aussi fondamentale. En outre, nous avons le loisir, me semble-t-il, de le faire: entre la séance d'aujourd'hui et celle de la commission du Conseil national, qui va se pencher sur ces articles, l'administration aura le temps peut-être de préparer une proposition un peu plus fine. Mais pour l'instant, je maintiens ma proposition. J'espère que, tout de même, dans cette salle, il y aura quelques-uns ou quelques-unes d'entre nous pour la suivre, car juridiquement, ça n'est pas une solution correcte si nous ne disons rien. Nous devons dire quelque chose dans la loi, sinon nous sommes en marge du système de la loi sur l'asile, de la loi sur la procédure administrative et de la loi d'organisation judiciaire.

Je vous invite donc à soutenir ma proposition de minorité à l'article 12 alinéa 2.

Koller Arnold, Bundesrat: Das Gesetz sieht durchaus klare Lösungen vor. Wenn Sie Artikel 15 des Asylgesetzes beziehen, dann sehen Sie dort ganz klar folgendes: Der Gesuchsteller kann sich von einem Vertreter und einem Dolmetscher, die selber nicht Gesuchsteller sind, begleiten lassen. Hier ist das Recht auf eine Vertretung ganz klar festgehalten.

Jetzt halten wir in Artikel 16ater ausdrücklich fest, dass bei diesen neuen Missbrauchstatbeständen eine Anhörung nach Artikel 15 und 15a stattfindet. Damit ist klargemacht, dass hier ein Recht auf Verbeiständigung besteht, dass auch der Hilfswerkvertreter bei diesen Anhörungen dabei sein muss. Deshalb braucht es – wie die Mehrheit der Kommission und der Bundesrat Ihnen vorschlagen – diese Ergänzung nicht, denn sie ergibt sich zwingend aus der gesetzlichen Regelung.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	30 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	5 Stimmen

Art. 12b Abs. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 12b al. 6

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Hier handelt es sich lediglich um eine redaktionelle Änderung, indem vom

Nationalrat das Wort «Ausländer» durch den Begriff «betroffene Person» ersetzt worden ist. Wir schliessen uns dieser redaktionellen Änderung an.

Angenommen – Adopté

Art. 16abis, 16ater, 16aquater, 17a Abs. 2, Übergangsbestimmung, Ziff. II Einleitung, Art. 13a Bst. c

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 16abis, 16ater, 16aquater, 17a al. 2, disposition transitoire, ch. II introduction, art. 13a let. c

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Übergangsbestimmung

Antrag der Kommission

.... dieses Beschlusses verfügen, aber noch nicht verletzten Einreisesperren gilt das neue Recht.

Disposition transitoire

Proposition de la commission

Le nouveau droit s'applique aux interdictions d'entrée décidées au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté et qui n'ont pas encore été enfreintes.

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Hier hat die Verwaltung eine Präzisierung eingefügt, die Sie auf Seite 5 der Fahne finden. Mit dieser Präzisierung, der sich die Kommission angeschlossen hat, soll sichergestellt werden, dass Ausländer, die bereits gegen eine bestehende Einreisesperre verstossen haben, nicht mit dem Inkrafttreten dieses Bundesbeschlusses nachträglich in Haft genommen werden können. Hingegen sollen Ausländer, die künftig gegen eine vorhandene Einreisesperre verstossen, unter das neue Recht gestellt werden.

Koller Arnold, Bundesrat: Noch eine Bemerkung, weshalb wir hier eine Präzisierung vornehmen: Man hat im Nationalrat bei der Behandlung die Frage aufgeworfen, ob bei diesem «Zaoui-Artikel» nicht eine rechtsstaatlich unzulässige Rückwirkung vorliege. Dieser Artikel ist nur für jene Personen anwendbar – in dem Sinne, dass sie in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft genommen werden können –, die trotz verfügbar, ihnen aber nicht bekannter Einreisesperre nach dem 1. Juli 1998 in die Schweiz einreisen.

Ich sage es klar: Wir können beispielsweise Herrn Zaoui, der vor Inkrafttreten dieses Artikels einreiste, nicht nachträglich aufgrund dieses Artikels in Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft nehmen. Aber gemäss Bundespolizei gibt es zurzeit über 1000 verhängte Einreisesperren; wenn nun jemand nach dem 1. Juli in Verletzung einer dieser über 1000 Einreisesperren in unser Land kommt, greift dieser Artikel gemäss der neu formulierten Übergangsbestimmung.

Angenommen – Adopté

Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ziff. IV

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates



Ch. IV*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Abs. 1, 3, 4 – Al. 1, 3, 4
Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Präsident: Über die Dringlichkeit wird separat abgestimmt; die Gesamtabstimmung wird vorbehältlich dieser Abstimmung durchgeführt.

Verschoben – Renvoyé

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes
Dagegen

31 Stimmen
6 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

95.088

**Asylgesetz und Anag.
Änderung**

**Loi sur l'asile et LSEE.
Modification**

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 525 hier vor – Voir page 525 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1998
Décision du Conseil national du 10 juin 1998

A. Asylgesetz

A. Loi sur l'asile

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Fahne zur Differenzbereinigung erscheint auf den ersten Blick umfangreich. Genauer besehen stammen die meisten Neuerungen, die meisten Differenzen daher, dass aufgrund des dringlichen Bundesbeschlusses, den wir vorhin beraten haben, auch Änderungen im ordentlichen Asylgesetz und Anag nötig sind. Es handelt sich zum einen um die Verfeinerungen, die wir vorgenommen haben, vor allem aber handelt es sich um Umplazierungen innerhalb des Gesetzes. Wenn Sie einverstanden sind, Herr Präsident, werde ich jeweils bei den Beratungen nur auf diesen Umstand verweisen. Um materielle Differenzen zum Nationalrat handelt es sich nur in fünf Punkten. Bei diesen fünf Punkten haben wir in dreien dem Nationalrat nachgegeben. Das sind die Differenz in Artikel 11a und die beiden Differenzen in Artikel 60. Die Kommissionsmehrheit hält lediglich an der Differenz in Artikel 106 fest, und in Artikel 25c Anag hat unsere Kommission eine neue Bestimmung gesucht, die den Anliegen des Nationalrates besser Rechnung trägt. Soviel zur Einleitung.

Art. 8 Abs. 1 Bst. e, 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 8 al. 1 let. e, 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 11a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 11a ist die Streitfrage, die uns bereits zweimal beschäftigt hat: Sollen Vertrauensärzte im Asylgesetz bezeichnet werden, oder soll es wie bisher der Zusammenarbeit zwischen der Verbindung der Schweizer Ärzte (FMH) und dem Bundesamt für Flüchtlinge anheimgestellt bleiben? Wir haben Artikel 11a aufgrund des Antrages unseres Kollegen Rochat eingeführt und in der ersten Differenzbereinigung daran festgehalten.

Kollege Rochat hat zwei Motive ins Feld geführt, welche die Mehrheit des Rates überzeugt haben: Bezuglich des behandelnden Arztes soll zum ersten ein kompetenter und klar bezeichneter Ansprechpartner vorhanden sein, und zum zweiten verspricht sich Kollege Rochat eine Kostensenkung. Mit diesen Argumenten hat er unsere Ratsmehrheit überzeugt. Der Nationalrat hat ohne Gegenantrag die Bestimmung wieder gestrichen. Er hat ins Feld geführt, das heutige System funktioniere, und der Sprecher der Kommission befürchtete zudem zusätzliche Kosten. Unsere Kommission schliesst sich nach einiger Diskussion dem Nationalrat an, ohne dass ein Minderheitsantrag gestellt wurde.

Den Ausschlag gegeben hat vor allem folgendes: Das Bundesamt für Flüchtlinge hat der Kommission einen ganzen Katalog über die bisherige Zusammenarbeit vorgelegt. So finden seit März 1994 regelmässig gegenseitige Konsultationen zwischen Bundesamt und FMH statt, Fachtagungen wurden durchgeführt und gemeinsame Konzepte sind ausgearbeitet worden. Eine Gruppe von Fachärzten der FMH berät das Bundesamt. Seit Herbst letzten Jahres ist zudem in Zusammenarbeit zwischen FMH und dem Bundesamt ein Gutachter-Pool eingerichtet.

Nun wurden mir aber zusätzlich Schreiben von Ärzten vorgelegt, die sich noch in diesem Jahr über mangelnde Zusammenarbeit in Einzelfällen beklagt haben. Für mich lässt das die Folgerung zu: Das Bestreben des Bundesamtes auf effiziente und gute Zusammenarbeit scheint mir genügend dokumentiert. In Einzelfällen aber scheinen doch Probleme zu bestehen. Denen gilt es nachzugehen. Ich glaube, diese Einzelprobleme bedingen kein Abrücken von der Kommissionsmeinung, aber sie legen die Aufforderung an das Bundesamt nahe, sich dieser Zusammenarbeit mit der FMH doch vertieft anzunehmen und zusätzlich einiges daranzusetzen, diese Probleme, die in Einzelfällen noch evident sind, zu beseitigen. In diesem Sinne bitte ich Sie, der Kommission zuzustimmen.

Rochat Eric (L, VD): M. Frick, président de la commission, a fort bien mis en évidence les raisons qui ont poussé le Conseil national puis notre commission à renoncer à vous proposer d'introduire l'article 11a instituant des médecins-conseils comme auxiliaires et intermédiaires possibles entre médecins traitants, juges et fonctionnaires dans l'application de la loi sur l'asile.

Je pourrais proposer une troisième fois l'article incriminé, vous connaissez mes arguments qui vont du dépistage de faux réfugiés médicaux à la confirmation de nécessaires exceptions à faire pour raisons médicales. Je pourrais m'interroger sur l'interprétation assez différente qui est faite des relations entre la Confédération et la Fédération des médecins suisses (FMH) en matière d'asile, les services de la Confédération annonçant un ciel avec peu de nuages, la FMH se plaignant – auprès de moi du moins – de ne pas être suffisamment écoutée. Je ne répéterai pas ces arguments pour ne pas vous lasser.

Mais je ne résiste pas à vous lire en allemand, et mes collègues francophones voudront bien pour une fois m'excuser, quelques extraits de la lettre que vient de citer M. Frick et qui a été adressée à M. Koller, conseiller fédéral, à propos d'un requérant d'asile. Cette lettre rend parfaitement compte de la situation dans laquelle nous, médecins, pouvons nous trouver sur le terrain – situation que vous aviez réalisée quand vous avez soutenu ma proposition à deux reprises. Je cite quelques extraits – j'ai donné le texte intégral à M. Koller, conseiller fédéral, et au président de la commission:

Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	98.028
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.06.1998 - 08:00
Date	
Data	
Seite	663-670
Page	
Pagina	
Ref. No	20 044 413