



09.459

Parlamentarische Initiative

Sommaruga Carlo.

Asylgesetz.

**Für eine echte humanitäre Klausel gegen
die aus dem Dubliner Übereinkommen
resultierende Willkür**

Initiative parlementaire

Sommaruga Carlo.

**Pour une réelle clause humanitaire
dans la loi sur l'asile
contre l'arbitraire
résultant de la Convention de Dublin**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.03.10 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Schenker Silvia, Gross, Heim, Hodggers, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Stöckli, Tschümperlin, Zisyadis)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Schenker Silvia, Gross, Heim, Hodggers, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Stöckli, Tschümperlin, Zisyadis)

Donner suite à l'initiative

Sommaruga Carlo (S, GE): L'initiative parlementaire que je présente touche à la Convention de Dublin et à la politique en matière d'asile. La Convention de Dublin veut que le premier pays en Europe où une demande d'asile est déposée traite de manière exclusive cette requête.

Si, sur le principe, cette manière de faire est bonne – à savoir que le premier pays où la demande d'asile est déposée s'occupe exclusivement du traitement du dossier –, cela a comme conséquence que lorsque le requérant d'asile se déplace dans un autre Etat, on le renvoie dans l'Etat où il a déposé sa requête, et cela a parfois des conséquences dramatiques.

Tout d'abord, il y a des disparités extrêmement fortes dans la politique d'asile des Etats: certains pays prennent en considération une requête d'asile, alors que d'autres Etats écartent la même requête. Par exemple, pour les Irakiens, l'Etat grec refuse d'entrer en matière sur ces demandes d'asile, alors même qu'en Suisse, en Allemagne, en Suède, en Angleterre, ces demandes sont acceptées – certes pas toutes,

AB 2010 N 428 / BO 2010 N 428





mais il n'y a pas un taux d'acceptation qui est nul, comme c'est le cas en Grèce. Ensuite, les requérants d'asile, quand ils arrivent en Europe, passent souvent par des Etats qui sont à la frontière extérieure, et parfois le dépôt d'une requête d'asile leur échappe, c'est-à-dire qu'ils ne comprennent pas que c'est là que la requête formelle a été déposée, alors même qu'ils voulaient aller dans un autre Etat, comme par exemple en Suisse. Cela pose problème, puisqu'ils sont liés pour la procédure à un Etat alors qu'ils souhaitaient déposer leur requête dans un autre Etat, par exemple là où ils ont de la famille.

Il existe en Europe un processus d'unification matérielle du droit d'asile, mais ce processus sera relativement long. Il s'agit donc de répondre à cette discrédance qui existe entre les différents droits nationaux par l'introduction d'une réelle clause humanitaire dans le droit suisse, c'est-à-dire dans le droit d'asile, et ceci en conformité avec le règlement européen qui prévoit à l'article 15 que les Etats doivent introduire une clause humanitaire soumise à toute une série de conditions. C'est cette clause-là qu'il s'agit d'inscrire vraiment dans la loi sur l'asile. D'ailleurs, elle existerait en complément d'une clause de souveraineté qui permet à la Suisse non seulement d'accueillir, dans des situations difficiles, quelqu'un qui a déposé sa demande d'asile ailleurs, mais aussi d'accepter une requête d'asile pour des raisons propres à la Suisse.

L'exemple de Monsieur Fahad Khammas – qui avait d'ailleurs suscité le dépôt de cette initiative – est le plus significatif, dans la mesure où ce ressortissant irakien, traducteur pour l'armée américaine, a déposé sa requête dans un autre Etat puis est ensuite venu en Suisse. Il est devenu connu en Suisse, puisqu'il a fait l'objet d'un film – "La Forteresse" – et que, malgré le fait que matériellement il pouvait prétendre à l'asile en Suisse, il n'a pas pu en bénéficier pour des questions purement formelles. Et, là, une clause humanitaire digne de ce nom, ou une clause de souveraineté plus efficace, auraient permis à cette personne de rester.

Je rappelle que le commissaire européen démocrate-chrétien Jacques Barrot, qui s'occupait du dossier de la migration, en avait appelé aux Etats signataires de l'Accord de Dublin pour introduire de manière efficace ces clauses humanitaires, dans la mesure où il fallait éviter des drames humains.

C'est dans cet esprit que j'ai déposé cette initiative et que je demande donc à ce que le droit suisse soit aménagé, qu'on ait un droit certes rigoureux et cohérent en matière d'asile mais plus humain, et que ce droit tienne compte des situations difficiles. Voilà pourquoi je vous invite à donner suite à mon initiative qui vise à renforcer la dimension humanitaire de notre droit d'asile par une modification de la loi conformément à l'article 15 de la Convention de Dublin.

Schenker Silvia (S, BS): Sie hören es: Meine Stimme ist leicht angeschlagen. Ich werde mich kurz fassen, und ich hoffe, dass ich Sie dennoch davon überzeugen kann, der parlamentarischen Initiative Sommaruga Carlo Folge zu geben.

In Greppen ist eine tschetschenische Familie seit Monaten in grosser Not. Sie soll gemäss dem Dubliner Abkommen nach Frankreich ausgeschafft werden, weil Frankreich für diese Familie zuständig ist. Schon vor ein paar Monaten wurde versucht, die Familie abzuschieben. In Frankreich angekommen, war die Familie sich selbst überlassen. Niemand war dort, der sich um sie kümmerte. Mit Unterstützung von Privatpersonen konnte sie wieder nach Greppen zurückkehren – ein kleiner Lichtblick für die Betroffenen. Sie müssen aber trotzdem damit rechnen, erneut ausgeschafft zu werden. Die tschetschenische Familie wird von vielen Menschen in der Gemeinde Greppen aktiv unterstützt. Sie geben der Familie Halt und Wärme in einer kalten Zeit.

Es war mir wichtig, zu Beginn der Diskussion über dieses Geschäft diesen konkreten Fall, diese Menschen zu erwähnen. Zu oft sprechen wir hier über Gesetzesparagrafen, zu selten über die Menschen, die davon betroffen sind.

Das Bundesamt für Migration hätte eigentlich den Spielraum, sich für die tschetschenische Familie zuständig zu erklären. Artikel 29a der Asylverordnung 1 lässt nämlich zu, dass sich die Schweiz aus humanitären Gründen für ein Asylgesuch für zuständig erklärt, wenn sie das richtig findet. Sie kann dies entweder aus humanitären Gründen tun oder indem sie von der Souveränitätsklausel Gebrauch macht. Der Initiant und mit ihm die Minderheit wollen diese Möglichkeit, die jetzt in der Verordnung gegeben ist, auf der Ebene des Gesetzes festhalten, und der Initiant will auch, dass der bestehende Ermessensspielraum genauer erfasst wird.

Die humanitäre Tradition der Schweiz war einmal sprichwörtlich. Sie ist es leider nicht mehr. Wenn Sie der parlamentarischen Initiative Sommaruga Carlo Folge geben, können Sie einen kleinen Schritt tun. Er bringt gegenüber der aktuellen Rechtslage keinen riesigen Unterschied, für die Betroffenen hingegen ist es ein grosser Schritt.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: L'initiative qui nous est soumise ici vise à compléter la loi sur l'asile par une clause humanitaire permettant de doter notre pays de la compétence de traiter les demandes d'asile qui relèveraient d'un autre Etat selon la Convention de Dublin. L'auteur de l'initiative constate que d'importantes



disparités existent d'un Etat à l'autre dans la pratique du droit d'asile. La Convention de Dublin porte sur deux aspects: le premier déterminant à quel Etat revient la compétence de traiter une demande d'asile, le second fixant les modalités applicables lorsqu'une demande est déposée dans un autre Etat. L'échange d'informations complète le dispositif.

La Convention de Dublin ne prévoit en revanche aucune harmonisation quant au traitement des demandes d'asile par les Etats contractants. Cette lacune conduit à des différences de traitement intolérables, l'octroi de l'asile relevant souvent de la loterie. Les chances peuvent être réduites ainsi à zéro pour cent en fonction du pays compétent, comme le relève l'auteur.

A l'appui de son initiative, Monsieur Sommaruga cite l'emblématique exemple de Fahad Khammas, personnage central du film "La Forteresse". L'intéressé remplissait les conditions pour être accepté en Suisse mais pas en Suède, pays compétent pour le traitement de sa requête. Monsieur Sommaruga est rejoint dans ses préoccupations par le Parlement européen lui-même qui dénonce cette situation dans son rapport du 10 mars 2009. La Commission européenne a pris elle aussi conscience du caractère intolérable de cette situation et se propose d'uniformiser les procédures au niveau européen. Ceci dit, et compte tenu de l'ampleur de la tâche, il est à craindre que ce but ne soit atteint que dans un avenir lointain.

Dans cette attente, le commissaire européen responsable des questions de migration et d'asile Jacques Barrot recommande d'utiliser toute la marge de manoeuvre que laisse l'article 15 de la Convention de Dublin, dit "clause humanitaire", qui prévoit le dispositif suivant à son alinéa 1: "Tout Etat membre peut, même s'il n'est pas responsable en application des critères définis par le présent règlement, rapprocher des membres d'une même famille, ainsi que d'autres parents à charge pour des raisons humanitaires fondées, notamment, sur des motifs familiaux ou culturels. Dans ce cas, cet Etat membre examine, à la demande d'un autre Etat membre, la demande d'asile de la personne concernée. Les personnes concernées doivent y consentir."

Les conditions relativement restrictives, motifs familiaux pour l'essentiel, ainsi que la nécessaire demande d'un autre Etat membre ne suffisent pas et nécessitent donc une modification de notre loi sur l'asile. L'auteur de l'initiative estime qu'il s'agit d'une modification mineure qui n'aura que peu de conséquences sur le nombre de demandes déposées.

Cette argumentation n'a pas convaincu la majorité de la commission qui estime notamment qu'une telle modification rendrait caduc l'esprit même de Dublin, à savoir déterminer l'Etat compétent et veiller à ce que ce soit lui qui traite le cas. S'agissant des disparités existant d'un Etat à l'autre, même si elles sont manifestes, il n'appartient pas à la Suisse de

AB 2010 N 429 / BO 2010 N 429

comblent les lacunes de la Convention de Dublin, cela d'autant moins que cette situation existait déjà lorsque la population suisse s'est prononcée favorablement.

Au cours de la discussion, la représentante de l'administration a précisé que la Convention de Dublin prévoit une clause de souveraineté à l'article 3 alinéa 2: "Par dérogation au paragraphe 1, chaque Etat membre peut examiner une demande d'asile qui lui est présentée par un ressortissant d'un pays tiers, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement. Dans ce cas, cet Etat devient l'Etat membre responsable au sens du présent règlement et assume les obligations qui sont liées à cette responsabilité."

Fort de ces considérations, la majorité de la commission a estimé que les préoccupations légitimes de l'auteur de l'initiative étaient déjà prises en compte par les dispositions actuelles et qu'il n'était donc pas nécessaire d'apporter la modification proposée. Dans ces conditions, la commission vous recommande donc, par 15 voix contre 9, de ne pas donner suite à l'initiative.

Humbel Ruth (CEg, AG), für die Kommission: Die parlamentarische Initiative Sommaruga Carlo verlangt, dass im Asylgesetz eine Bestimmung im Sinn und Geist von Artikel 15 des Dubliner Übereinkommens eingeführt wird, welche es der Schweiz erlaubt, ein Gesuch aus humanitären, insbesondere aus familiären und kulturellen Gründen zu prüfen, selbst wenn sie dafür nicht zuständig ist. Die Staatspolitische Kommission hat die parlamentarische Initiative Sommaruga Carlo an ihrer Sitzung vom 15. Oktober 2009 vorgeprüft und beantragt mit 15 zu 9 Stimmen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Das Dubliner Übereinkommen hat folgende Ziele: Zum einen wird darin geregelt, welcher europäische Staat für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Zum andern wird die Vorgehensweise festgelegt, wenn ein Gesuch in einem Staat eingereicht wird, der nicht dafür zuständig ist. Schliesslich enthält das Übereinkommen Bestimmungen über den Informationsaustausch über die Asylgesuche. Das Asylrecht der Mitgliedstaaten wird jedoch durch das Dubliner Übereinkommen materiell nicht harmonisiert. Diese Situation führt nach Ansicht



des Initianten dazu, dass die Annahme von Asylanträgen nahezu reiner Willkür unterworfen sei, weshalb er eine Anpassung des Asylgesetzes verlangt.

Die Kommissionsminderheit teilt diese Ansicht des Initianten und erachtet den Handlungsspielraum des Bundesamtes für Migration als zu gross, weil das geltende Recht zu viele Interpretationsmöglichkeiten biete. Um der Willkür bei der Behandlung von Asylgesuchen entgegenzuwirken, erachtet sie es als notwendig, die humanitäre Klausel des Dubliner Übereinkommens in unsere Gesetzgebung aufzunehmen.

Die Kommissionsmehrheit erachtet die geltende Bestimmung hingegen als ausreichend. Die Dublin-II- und die Eurodac-Verordnung sind für die Schweiz direkt anwendbar. Zudem hat der Bundesrat Artikel 34 des Asylgesetzes in Artikel 29a der Asylverordnung konkretisiert. Demnach kann die Schweiz selbst dann, wenn sie nach der Dublin-Verordnung nicht zuständig ist, aus humanitären Gründen ein Asylgesuch behandeln. Das Bundesamt für Migration macht denn von dieser Möglichkeit auch Gebrauch und ist bereits auf zahlreiche Gesuche eingetreten, vor allem dann, wenn das für die Behandlung zuständige Land als nicht sicher galt.

Die Verordnungsbestimmung ist offen formuliert; das trifft auch auf den entsprechenden Artikel 15 des Dubliner Übereinkommens zu. Gemäss Artikel 3 des Übereinkommens ist es zudem jedem Unterzeichnerstaat möglich, einen von Drittstaatsangehörigen eingereichten Asylantrag zu überprüfen, auch wenn er dafür nicht zuständig ist. Die Kommissionsmehrheit ist daher der Meinung, dass kein Gesetzgebungsbedarf besteht, zumal eine solche explizite gesetzliche Regelung eine unerwünschte Signalwirkung haben und die Attraktivität unseres Landes als Asylland steigern könnte. Letztlich darf das Prinzip von Dublin nicht unterwandert werden.

Im Namen der Kommissionsmehrheit – der Entscheid fiel mit 15 zu 9 Stimmen – bitte ich Sie, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 09.459/3791)

Für Folgegeben ... 58 Stimmen

Dagegen ... 122 Stimmen