



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz

Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

zur

Verordnung über die Einführung der Landesverweisung

Bern, 28. Oktober 2016

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Liste der Teilnehmenden am Vernehmlassungsverfahren mit Abkürzungen	3
Kantone	3
Politische Parteien	4
Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete ..	4
Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft	4
Gerichte	4
Bundesanwaltschaft	4
Übrige Organisationen und Institutionen	4
I. Gegenstand der Vorlage	6
II. Durchführung des Verfahrens	7
III. Übersicht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	7
1. Generelle Einschätzung	7
2. Ausländer- und Asylrecht	8
3. Strafrecht	9
4. Polizeirecht	10
IV. Stellungnahmen zu den einzelnen Verordnungen	10
1. Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)	10
2. Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumserteilung (VEV)	12
3. Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)	12
4. Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 (AsylIV 1)	14
5. Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 (AsylIV 2)	15
6. Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)	15
7. Verordnung vom 19. September 2006 zum Strafgesetzbuch und zum Militärstrafgesetz (V-StGB-MStG)	15
8. VOSTRA-Verordnung vom 29. September 2006	17
9. RIPOL-Verordnung vom 15. Oktober 2008	18
10. Verordnung vom 6. Dezember 2013 über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten	18
11. N-SIS-Verordnung vom 8. März 2013	18
12. Stellungnahmen zu Themen, die im Vorentwurf nicht geregelt sind	18

Liste der Teilnehmenden am Vernehmlassungsverfahren mit Abkürzungen

Kantone

Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	VS
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH

Politische Parteien

Schweizerische Volkspartei SVP SVP
Union Démocratique du Centre UDC
Unione Democratica di Centro UDC

Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS SP
Parti socialiste suisse PSS
Partito socialista svizzero PSS

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

Schweizerischer Städteverband SSV
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) SGV
Union suisse des arts et métiers (USAM)
Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)

Schweizerischer Arbeitgeberverband SAGV
Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori

Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB) SGB
Union syndicale suisse (USS)
Unione sindacale svizzera (USS)

Travail.Suisse TS

Gerichte

Bundesstrafgericht BStGer
Tribunal pénal fédéral
Tribunale penale federale
Tribunal penal federal

Bundesanwaltschaft

Bundesanwaltschaft BA
Ministère public de la Confédération
Ministero pubblico della Confederazione

Übrige Organisationen und Institutionen

Centre Patronal CP

Fédération des Entreprises Romandes FER

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)	KKJPD
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)	
Conferenza delle diretrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP)	
Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft (SKG)	SKG
Société Suisse de droit pénal (SSDP)	
Società svizzera di diritto penale (SSDP)	
Schweizerische Staatsanwältekonferenz (SSK)	SSK
Conférence des procureurs Suisse (CPS)	
Conferenza dei procuratori pubblici della Svizzera (CPS)	
Schweizerisches Polizei-Institut	SPI
Institut suisse de police	
Istituto svizzero di polizia	
Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP)	SVSP
Société des chefs des polices des villes de suisse (SCPVS)	
Società di capi di polizia delle città svizzere (SCPCS)	
Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED)	VSED
Association suisse des services des habitants (ASSH)	
Associazione svizzera del controllo abitanti (ASSA)	

I. Gegenstand der Vorlage

Am 28. November 2010 wurde die Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer «Ausschaffungsinitiative» von Volk und Ständen angenommen und ein direkter Gegenentwurf abgelehnt.¹ Am 20. März 2015 hat das Parlament die Änderung des Strafgesetzbuches² (StGB) und des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927³ (MStG) zur Umsetzung von Artikel 121 Absätze 3–6 der Bundesverfassung⁴ (BV) über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer verabschiedet (Gesetz über die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative).⁵ Die neuen Gesetzesbestimmungen sind am 1. Oktober 2016 in Kraft getreten. Sie führen eine strafrechtliche Landesverweisung ein, die bei ausländischen Personen, welche ein Verbrechen oder Vergehen begangen haben, an die Stelle der entsprechenden ausländerrechtlichen Massnahmen treten soll.

Im Zusammenhang mit den neuen Gesetzesbestimmungen müssen zahlreiche Verordnungen des Bundesrates angepasst oder ergänzt werden. Die anzupassenden Verordnungen umfassen die Bereiche des Ausländer- und Asylrechts, des Strafrechts und des Polizeirechts. Die Verordnungsanpassungen werden in einer Rahmenverordnung (Verordnung über die Einführung der Landesverweisung) zusammengefasst.

Ausländer- und Asylrecht

In den Verordnungen des Ausländer- und Asylrechts geht es in erster Linie darum, die auf Gesetzesstufe geregelte Rechtsstellung von ausländischen Personen und Personen aus dem Asylbereich, gegen die eine Landesverweisung angeordnet wurde, auf Verordnungsebene abzubilden. Zudem muss sichergestellt werden, dass Daten über die Landesverweisung im Zentralen Migrationsinformationssystem ZEMIS eingetragen werden können. Schliesslich sollen die ausländerrechtlichen Fernhaltemassnahmen mit der neuen strafrechtlichen Landesverweisung koordiniert werden. Ein grosser Teil der vorgesehenen Änderungen ist redaktioneller Natur.

Strafrecht

In den Verordnungen aus dem Bereich des Strafrechts soll insbesondere geregelt werden, wer für den Vollzug zuständig ist und die Kosten tragen soll, wenn gleichzeitig Strafen, statioäre Massnahmen und Landesverweisungen aus Urteilen aus verschiedenen Kantonen im Vollzug zusammentreffen. Zudem soll festgelegt werden, welche Daten zur Landesverweisung und zu deren Vollzug im Strafregister VOSTRA erfasst werden müssen, welche Behörden diese Daten eintragen, welche Behörden darauf zugreifen dürfen und welche Daten automatisch an andere Behörden weitergeleitet werden müssen.

Die Anpassungen der Verordnung vom 29. September 2006⁶ über das Strafregister (VOSTRA-Verordnung) tragen zudem den Anforderungen der Motion von Nationalrat Felix Müri «Vollzugsstatistik über die Ausschaffung von kriminellen Ausländern» (13.3455) vom 17. Juni 2013 so weit als möglich Rechnung, damit die Daten aus VOSTRA als Basis zur Erstellung der Statistik dienen könnten. Die tatsächliche Umsetzung der Motion Müri soll jedoch in einem separaten Projekt erfolgen.

¹ BBI 2011 2771

² SR 311.0

³ SR 321.0

⁴ SR 101

⁵ BBI 2015 2735

⁶ SR 331

Polizeirecht

Im Bereich des Polizeirechts sind Verordnungen zu Datenbanken betroffen. Es soll insbesondere sichergestellt werden, dass Daten über die Landesverweisung in das automatisierte Polizeifahndungssystem RIPOL und in das Schengener Informationssystem N-SIS aufgenommen werden können.

II. Durchführung des Verfahrens

Der Bundesrat hat am 29. Juni 2016 das EJPD beauftragt, zur Verordnung über die Einführung der Landesverweisung bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und 33 interessierten Organisationen und Institutionen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis am 30. September 2016.

Stellungnahmen eingereicht haben 24 Kantone, die SVP und die SP sowie 4 Dachverbände (SSV, SGV, SGB und TS) und 5 weitere Organisationen und Institutionen (CP, FER, KKJPD, SKG und SSK).

Ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet haben ein Kanton (OW), ein gesamtschweizerischer Dachverband (SAGV), die Bundesanwaltschaft und das Bundesstrafgericht, sowie drei Organisationen (SPI, SVSP und VSED). Ein Kanton hat keine Stellungnahme eingereicht (TG).

Beim vorliegenden Vernehmlassungsbericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Zu den detaillierten Begründungen wird auf die Originalstellungnahmen verwiesen.

III. Übersicht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

1. Generelle Einschätzung

Die Verordnung über die Einführung der Landesverweisung wird mehrheitlich positiv aufgenommen.

Die Mehrheit der Kantone ist mit den vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen einverstanden und hat keine oder nur ganz wenige Bemerkungen zu einzelnen Regelungen. Rund ein Drittel der Kantone hat eine detailliertere Stellungnahme eingereicht, in der mehrere Verordnungsanpassungen angesprochen werden. Einzelne Kantone möchten z.T. sehr detaillierte Verordnungsregelungen, welche alle in der Praxis möglichen Konstellationen erfassen.

Die SVP erachtet die Verordnungsanpassungen insgesamt als gesetzeskonform. Sie kritisiert die Regelung der Rechtsstellung von Personen, denen Asyl gewährt wurde oder denen die Flüchtlingseigenschaft zukommt. Sie verlangt zudem eine Konkretisierung von zwei Bestimmungen im Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005⁷ (AuG), welche das Verhältnis der Landesverweisung zu ausländerrechtlichen Massnahmen regeln.

Im Zentrum der Stellungnahme der SP steht die Befürchtung, dass die neue Gesetzesregelung über die Landesverweisung trotz der Härtefallklausel zu teilweise absurd und extrem harten Resultaten führen wird. Sie verlangt daher ein systematisches Monitoring der Rechtsprechung und Ausweisungspraxis, damit die eventuell notwendigen Korrekturen vorgenommen werden können.

Die Mehrheit der Dachverbände und der weiteren Organisationen ist mit den vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen weitgehend einverstanden. Nur einzelne, namentlich die KKJPD, kritisieren mehrere der vorgeschlagenen Regelungen.

2. Ausländer- und Asylrecht

Generelle Einschätzung des Vorentwurfs

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst die im Bereich des Ausländer- und Asylrechts vorgeschlagenen Änderungen. Ein Teil ist der Auffassung, dass es sich mehrheitlich um technische oder redaktionelle Änderungen handelt. Andere sind der Ansicht, dass die Änderungen nützlich sind oder sogar die Kohärenz zwischen den verschiedenen Rechtsbereichen erhöhen.

Auf dem Gebiet des Ausländerrechts gab die Änderung von Artikel 70 der Verordnung vom 24. Oktober 2007⁸ über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) Anlass zu den meisten Bemerkungen. Einige Teilnehmende kritisierten ausserdem den fehlenden Aufenthaltsstatus ausländischer Personen, deren strafrechtliche Landesverweisung aufgeschoben wurde, und allgemein die Schaffung von Sans-Papiers. Andere verlangen, dass das Verhältnis der strafrechtlichen Landesverweisung zu den ausländerrechtlichen Massnahmen auf Verordnungsstufe klarer geregelt wird.

Im Bereich des Asylrechts wurden die meisten Bemerkungen zu den Änderungen von Artikel 65 VZAE, Artikel 32 der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999⁹ über Verfahrensfragen (AsylV 1) sowie Artikel 24 der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999¹⁰ über Finanzierungsfragen (AsylV 2) geäussert.

Zustimmung¹¹

Die Kantone AI, AR, BE, GE, GL, NE, NW, SH (keine Einwände gegen die vorgeschlagenen Bestimmungen), SO (mehrheitlich), TI, UR, VS und ZG sowie die SVP (die Verordnungsvorentwürfe entsprechen den gesetzlichen Vorgaben), SGV und FER begrüßen die vorgeschlagenen Änderungen im Ausländer- und Asylbereich. Auch die Kantone BL, SZ und VD sowie der SSV begrüßen die Verordnungsanpassungen grundsätzlich.

GE unterstützt die Bestimmungen zur Umsetzung der neuen Gesetzesnormen über den Status von Ausländerinnen und Ausländern sowie Asylsuchenden, gegen die eine Landesverweisung ausgesprochen wurde. Auch der Gewährleistung der Erfassung der Daten über die Landesverweisungen in ZEMIS sowie der Koordination der ausländerrechtlichen Fernhaltemassnahmen mit den neuen Bestimmungen über die strafrechtliche Landesverweisung stimmt der Kanton zu.

UR erachtet die gesetzgeberische Umsetzung als systemgetreu und konsequent. Gemäss AI

⁸ SR 142.201

⁹ SR 142.311

¹⁰ SR 142.312

¹¹ Für den Bereich Ausländer- und Asylrecht gilt: Stimmt ein Vernehmlassungsteilnehmender der Vorlage gesamthaft zu oder lehnt diese ab, wird dies unter «Gesamtübersicht» aufgeführt. Hat ein Vernehmlassungsteilnehmender keine Bemerkungen, wird auch dies unter «Gesamtübersicht» aufgeführt. Hat ein Vernehmlassungsteilnehmender eine Bemerkung bei einer bestimmten Bestimmung, wird diese gewertet (Zustimmung oder Ablehnung) und die Bemerkung unter der entsprechenden Ziffer zu den Verordnungen aufgeführt (Ziffer IV).

ist diese zielgerichtet und ausgewogen.

Für UR handelt es sich beim Grossteil der vorgeschlagenen Verordnungsänderungen um blosse redaktionelle Anpassungen. Für VD und ZG sind es Anpassungen technischer Natur. Gemäss VD geben die Änderungen hilfreiche Antworten, dies insbesondere auf praktische Fragen im Verwaltungsaltag wie beispielsweise den Umgang mit Fällen von Landesverweisungen oder Verurteilungen, die gleichzeitig mehrere Kantone betreffen.

CP ist der Ansicht, dass die Verordnungsänderungen nur redaktioneller Art sind.

Gemäss FER erhöhen die Änderungen die Kohärenz zwischen den verschiedenen Rechtsbereichen und ermöglichen eine bessere Koordination der Datenbanken und der beteiligten Akteure.

BS, FR, GR, JU, LU, SG und ZH sowie SP und SGB beschränken sich auf spezifische Bemerkungen und Beobachtungen (vgl. Punkt IV).

Der Kanton BS begrüßt zwar die Bestrebungen des Bundesrats, die mit den neuen Gesetzesbestimmungen über die Landesverweisung entstehenden Änderungen zeitnah auf Verordnungsstufe zu berücksichtigen und die Verordnungen auf Bundesebene entsprechend anzupassen und zu ergänzen. BS bringt aber verschiedene Bemerkungen zu den einzelnen Verordnungen an.

JU hat die Vorlage mit Interesse studiert und zur Kenntnis genommen, dass die Verordnungen angepasst werden müssen.

Die SP nimmt nur zu zwei ausgewählten Punkten Stellung (Art. 121 V-StGB-MStG und Art. 32 AsylV 1), ohne damit pauschal Zustimmung zu den übrigen Punkten signalisieren zu wollen.

Ablehnung

BS, JU, LU sowie SGB kritisieren die Gesetzbestimmungen zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative und die jeweiligen Stellungnahmen (siehe oben, Zustimmung) können auch als Ablehnung eingestuft werden.

Verzicht auf eine Stellungnahme oder keine Bemerkungen

Der Kanton AG, sowie TS, BA und SKG machen keine Ausführungen zum Ausländer- und Asylbereich.

Neben der Bemerkung, dass die Verordnungsanpassungen redaktioneller Natur seien, äussert sich CP nicht zum Ausländer- und Asylbereich.

3. Strafrecht

Die Anpassungen in den Verordnungen im Bereich des Strafrechts werden mehrheitlich positiv aufgenommen. Nur wenige Vernehmlassungsteilnehmende äussern sich materiell zu den einzelnen Regelungen.

Oft angesprochen wird der Aufschub des Vollzugs der Landesverweisung. Einerseits wird verlangt, dass die Gründe für den Aufschub der nicht obligatorischen Landesverweisung auf Verordnungsebene geregelt werden. Von anderer Seite wird die Möglichkeit, den Vollzug der nicht obligatorischen Landesverweisung aufzuschieben, in Frage gestellt. In diesem Zusammenhang wird auch bezweifelt, dass die Vollzugsbehörde für den Vollzug der Landesverweisung eine Vollzugsverfügung erlassen müsse.

Die gesetzliche Regelung, wonach unbedingte Strafen und freiheitsentziehende Massnahmen vor der Landesverweisung vollzogen werden müssen, wird in Frage gestellt und eine zusätzliche Regelung auf Verordnungsebene verlangt.

Es wird zudem gefordert, dass die Migrationsbehörden, welche in vielen Kantonen für den Vollzug der Landesverweisung zuständig sind, mehr Zugriffsrechte für VOSTRA haben, insbesondere sollen sie auch Einblick in die hängigen Strafverfahren nehmen können.

4. Polizeirecht

Nur ganz wenige Vernehmlassungsteilnehmende äussern sich zu den Verordnungsanpassungen in diesem Bereich. Die wenigen Stellungnahmen betreffen namentlich die Kosten und die Kompetenzen zum Eintrag der Landesverweisung in RIPOL.

IV. Stellungnahmen zu den einzelnen Verordnungen

1. Verordnung vom 24. Oktober 2007¹² über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Allgemeine Bemerkungen

TI nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesgesetzgeber bei der Änderung der VZAE darauf verzichtet, einen Hinweis zur Auslegung der neuen Artikel 62 Absatz 2 und 63 Absatz 3 AuG anzubringen. Um einen Dualismus zwischen den beiden Massnahmen zu vermeiden, wird in diesen Bestimmungen darauf hingewiesen, dass der Widerruf des ausländerrechtlichen Aufenthaltsrechts (Wegweisung) nicht ausschliesslich auf Grundlage eines Delikts angeordnet werden sollte, da dieser Tatbestand bereits durch die neue strafrechtliche Landesverweisung geregelt wird. Angesichts der Tatsache, dass die Kompetenz für die entsprechende Auslegung in etwaigen Weisungen dem Staatssekretariat für Migration (SEM) zukommt, ist jedoch zu wünschen, dass es diese auch nützt und Vorschriften erlässt, damit die für die Anwendung dieser Bestimmungen zuständigen Kantonsbehörden über klare Auslegungsrichtlinien verfügen, die ihre Aufgabe erleichtern.

ZH verlangt, dass Kollisionsregeln zwischen Einreiseverbot und Landesverweisung in der VZAE und in der Verordnung vom 19. September 2006¹³ zum Strafgesetzbuch und zum Militärstrafgesetz (V-StGB-MStG) aufgenommen werden. ZH teilt die Meinung, dass ein gegen eine Person bereits bestehendes Einreiseverbot durch eine nachträglich verfügte strafrechtliche Landesverweisung konsumiert wird, nicht, da ein Einreiseverbot durchaus länger Gelung haben kann.

Gemäss SVP sollte in der entsprechenden Verordnung ein Auslegungshinweis kodifiziert werden. Darin wäre zu erwähnen, dass bei einem Widerruf grundsätzlich auch ein strafrechtliches Fehlverhalten berücksichtigt werden darf, welches nicht zu einer Landesverweisung geführt hat. Damit soll klargestellt werden, dass die Verwaltungsbehörden bei weiteren Verfehlungen auch strafrechtlich erledigte Sanktionen umfassend bei einer Gesamtanalyse berücksichtigen dürfen.

Artikel 52 Absatz 1 Buchstabe e

Die Kantone BS, SO sowie die SVP begrüssen diese Regelung. Der Kanton SO weist darauf hin, dass Asylgesuche für Personen, gegen die eine rechtskräftige Landesverweisung ausgesprochen wurde, prioritär zu behandeln seien. Denn wird einer Person nachträglich die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt und darf diese folglich wieder arbeiten, ginge während des Asylverfahrens, wenn sie zwischenzeitlich nicht arbeiten darf, viel Integrationspotenzial verloren.

¹² SR 142.201

¹³ SR 311.01

Artikel 65

Der Kanton GE ist grundsätzlich einverstanden, wünscht aber folgende Änderung: In der neuen Bestimmung sollte ausdrücklich erwähnt werden, dass auch Flüchtlingen mit einer rechtskräftigen Landesverweisung die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bewilligt wird (vgl. Ziff. 2.1.2 des erläuternden Berichts vom 12. Mai 2016).

Der Kanton SO äussert sich grundsätzlich zustimmend. SO fügt aber an, dass aus der Bestimmung nicht ohne weiteres hervorgehe, dass unter den Begriff «Flüchtlinge» neu auch solche mit einer rechtskräftigen Landesverweisung fallen sollen. Es wird im Sinne der Klarheit befürwortet, dass die Formulierung des Artikels entsprechend angepasst wird. Vorstellbar sei, dass der Wortlaut mit dem Zusatz «auch wenn gegen sie eine Landesverweisung ausgesprochen wurde» erweitert wird.

Die Kantone GR und LU sowie die SVP lehnen diesen Vorschlag ab. Der Kanton LU macht geltend, eine als Flüchtling anerkannte Person, bei der der Vollzug aus technischen Gründen nicht möglich sei (aber keine Gefährdung an Leib und Leben bestehet), habe keinen Anreiz mehr, zum Verlassen der Schweiz beizutragen. Die betroffene Person könne weiterhin arbeiten und müsse nicht Nothilfe beziehen. Die Mithilfe zur Papierbeschaffung könne deshalb kaum gefördert werden. Die Regelung sollte also entsprechend angepasst werden und nicht so allgemein formuliert sein.

Der Kanton GR weist darauf hin, dass mit einer rechtskräftigen Landesverweisung zwingend sämtliche Bewilligungen sowie eine bereits erteilte vorläufige Aufnahme erlöschen. Allgemeine Voraussetzung für eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit sei aber in der Asyl- und Ausländergesetzgebung – ein hängiges Asylverfahren und Artikel 43 Absatz 3 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998¹⁴ (AsylG) ausgenommen –, dass eine Aufenthaltsbewilligung oder eine vorläufige Aufnahme vorliege. Wolle man bei denjenigen Flüchtlingen, gegen die eine rechtskräftige Landesverweisung angeordnet wurde, die Erwerbstätigkeit bewilligen, müsse eine entsprechende Regelung auf Gesetzesstufe geschaffen werden (z.B. Anpassung von Art. 61 AsylG).

Die SVP legt dar, dass gemäss dem erläuternden Bericht mit der allgemeineren Formulierung von Artikel 65 auch Flüchtlinge erfasst werden sollen, gegen welche eine rechtskräftige Landesverweisung ausgesprochen wurde. Dies widerspreche den Bestimmungen zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative. Die dort kodifizierten Änderungen im AsylG würden klar vorsehen, dass das Asyl bzw. der vorübergehende Schutz in der Schweiz erlöschen, wenn eine Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a^{bis} StGB rechtskräftig geworden ist. Damit müsse auch jede Art der Erwerbstätigkeit in der Schweiz unterbunden werden.

Artikel 70 Absatz 1

Laut AG, LU, SG, SO, ZH und KKJPD besteht zwischen Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe f AuG (Erlöschen der Bewilligungen mit dem Vollzug einer Landesverweisung) und Artikel 70 Absatz 1 VZAE ein Widerspruch: Nach dem Gesetz solle die Bewilligung bis zum Vollzug der Landesverweisung gelten, nach der Verordnung bis zur Entlassung aus dem Straf- oder Massnahmenvollzug. Zudem werde die ambulante Behandlung nach Artikel 63 StGB der stationären Einweisung gleichgestellt.

Artikel 82 Absatz 1 ^{bis-quater} (und Artikel 22a VOSTRA-Verordnung)

Die Kantone BE, BL, LU, NW, SH, SO, TI, UR und ZH sowie FER sprechen sich für die Variante VOSTRA aus.

¹⁴

SR 142.31

Gemäss BL ist die Einrichtung einer direkten Schnittstelle zwischen den Datenbanken VOSTRA und ZEMIS unbedingt anzustreben.

Gemäss GE kann die Formulierung der Buchstaben a und b von Artikel 82 Absatz 1^{ter} so aufgefasst werden, dass es sich um Verfügungen (auf Französisch «décisions») im Sinne von Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968¹⁵ über das Verwaltungsverfahren (VwVG) handelt, und sollte unter Buchstabe b dementsprechend der Ausdruck «Daten» anstatt «Entscheide» (auf Französisch «décisions») verwendet werden.

VD ist der Ansicht, dass die Formulierung von Artikel 82 Absatz 1^{ter} Buchstabe b VZAE nicht klar ist und der Klärung bedarf. (Um welche Entscheide geht es? Geht es um die Festlegung einer Ausreisefrist? Zu welchem Zeitpunkt werden diese Entscheide getroffen?)

Gemäss KKJPD ist die schriftliche Mitteilung des Ausreisedatums eine Verwaltungshandlung ohne Anfechtungsmöglichkeiten. Daher sei das Ausreisedatum der ausreisepflichtigen Person nicht mittels formeller Verfügung, sondern in Briefform anzusegnen.

2. Verordnung vom 22. Oktober 2008¹⁶ über die Einreise und die Visumserteilung (VEV)

Zur VEV wurde keine besondere Bemerkung geäussert.

3. Verordnung vom 11. August 1999¹⁷ über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)

Allgemeine Bemerkungen

Die Kantone BE und BS begrüssen die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Vollzugsunterstützung des SEM beim Vollzug der Landesverweisung. BS erachtet es als angemessen, dass die Vollzugsunterstützung durch das SEM neu auch bei einer Landesverweisung gewährleistet werden soll. Die daraus resultierenden redaktionellen Anpassungen seien folgerichtig, weshalb ihnen zuzustimmen sei.

Der Kanton FR äussert sich ausschliesslich zur VVWA in der Auffassung, gewisse hybride Situationen würden nicht klar genug geregelt (Sachverhalte im Bereich Asyl und Landesverweisung, die zwei Kantone betreffen, Personen in einem Asylverfahren, gegen die vom Gericht eine Landesverweisung angeordnet wird). FR schlägt vor, dass der im Asylbereich zugewiesene Kanton auch dann für den Wegweisungsvollzug zuständig bleibt, wenn die strafrechtliche Landesverweisung in einem anderen Kanton nach der asylrechtlichen Wegweisungsverfügung ausgesprochen wurde. Aus seiner Sicht übernimmt mit diesem System finanziell weiterhin das SEM die dem Zuweisungskanton entstehenden Kosten für die Ausreise und den Wegweisungsvollzug. Bei Asylsuchenden, deren Wegweisung noch nicht verfügt wurde, schlägt FR dagegen vor, dass die Zuständigkeit für den Wegweisungsvollzug dem Kanton übertragen wird, in dem die strafrechtliche Landesverweisung ausgesprochen wurde. Die betreffenden Asylsuchenden sollen unmittelbar diesem Kanton zugewiesen werden, damit die strafrechtliche Landesverweisung so rasch wie möglich vollzogen werden kann. In diesem Fall wäre es unerlässlich, dass der Bund die Kosten übernimmt, die dem neuen Zuweisungskanton für den Vollzug der strafrechtlichen Landesverweisung entstehen.

GE fordert, dass die in der VVWA bereits vorgesehenen Bestimmungen zur Unterstützung der Vollzugsbehörden durch den Bund nach Artikel 71 AuG ergänzt werden, damit das Beschleunigungsgebot eingehalten wird und so Rechtsverweigerungsbeschwerden

¹⁵ SR 172.021

¹⁶ SR 142.204

¹⁷ SR 142.281

vermieden werden können.

Titel der Verordnung (betrifft nur den deutschen Text)

Keine besonderen Bemerkungen.

Artikel 2

TI weist darauf hin, dass in Artikel 2 Absatz 1 VVWA noch der veraltete Ausdruck «Fremdenpolizei» verwendet wird und schlägt vor, diesen durch «Migrationsbehörde» oder «Migrationsamt» zu ersetzen.

Artikel 3 Absatz 1, Artikel 5 Absatz 3, Artikel 6 Absatz 2, Artikel 7, Artikel 8, Artikel 9, Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2, Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 13 und Artikel 15a Absatz 1 Einleitungssatz

Keine besonderen Bemerkungen.

Artikel 15f–15i

Der Kanton ZH kritisiert die Verwendung des Begriffs «Ausschaffung» und regt an, die «Weg- und Ausweisung» sowie die «Landesverweisung» ausdrücklich zu erwähnen.

Artikel 15j Buchstabe b

Keine besonderen Bemerkungen.

Artikel 18

Der SGB begrüßt diesen Vorschlag ausdrücklich. Der Kanton SO äussert sich eher ablehnend und macht Folgendes geltend:

Artikel 86 Absatz 1 AuG sieht vor, dass für Flüchtlinge mit einer rechtskräftigen Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a^{bis} StGB oder Artikel 49a oder 49a^{bis} MStG bezüglich Sozialhilfestandards die gleichen Bestimmungen wie für Flüchtlinge, denen die Schweiz Asyl gewährt hat, gelten - dies im Übrigen auch in Bezug auf Artikel 24 AsylV 2 unter Hinweis auf das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge¹⁸. Das Abkommen sieht in Artikel 23 indes vor, dass die vertragsschliessenden Staaten den sich auf ihrem Gebiet rechtmässig aufhaltenden Flüchtlingen die gleiche Fürsorge und öffentliche Unterstützung wie den Einheimischen gewähren. Jedoch halten sich Personen, gegen die eine obligatorische Landesverweisung ausgesprochen wurde, nicht mehr rechtmässig in der Schweiz auf, da deren Bewilligung mit Rechtskraft der Landesverweisung erlischt. Ob dieser Widerspruch so gewollt ist, kann anhand der vorliegenden Bestimmungen nicht beurteilt werden und bedürfte aus Sicht des Kantons SO einer Klärung.

Artikel 26a Einleitungssatz und Buchstabe d

Keine besondere Bemerkung.

4. Asylverordnung 1 vom 11. August 1999¹⁹ (AsylV 1)

Artikel 32 Sachüberschrift und Buchstaben c und d

Als problematisch erachtet BS insbesondere den Status einer ausländischen Person, gegenüber der eine Landesverweisung ausgesprochen wurde, der Vollzug aber aufgeschoben sei. Eine vorläufige Aufnahme sei nicht vorgesehen (vgl. Art. 83 Abs. 9 AuG). Als Konsequenz werde eine Personengruppe mit illegalem Status in der Schweiz geschaffen. Unklar sei sodann, welchen Status allfällige Familienangehörige haben sollen. Diese Schaffung von «Sans-Papiers» sei zu beanstanden. Allenfalls wäre eine analoge Anwendung der Härtefallregelung gemäss Artikel 14 Absatz 2 AsylG möglich. Diese würde jedoch voraussetzen, dass sich die betreffende Person mindestens fünf Jahre beziehungsweise – nach Praxis des Bundesverwaltungsgerichts – zehn Jahre in der Schweiz befindet.

Die Kantone ZH und JU (sinngemäss) sowie die SP lehnen die Regelung in Artikel 32 Buchstabe d AsylV 1 ab. ZH führt aus, dass der Vorschlag zu unnötigen Doppelspurigkeiten bei der Prüfung der Vollziehbarkeit einer Wegweisung resp. einer Landesverweisung führe. Es sei sachgerechter, wenn das SEM im Rahmen des Asylverfahrens auch Vollzugshindernisse prüfe, die in der Regel in engem Zusammenhang mit den Asylgründen stehen würden. Das Gleiche gelte für die Fälle, in denen nach Eintritt der Rechtskraft einer Landesverweisung ein Asylgesuch eingereicht wird. Die in Artikel 32 AsylV 1 vorgeschlagene Bestimmung sei deshalb wegzulassen. FR (mit Vorschlag, siehe Ziffer 3, Allgemeine Bemerkungen) und ZH führen aus, dass eine Kollisionsregel aufgenommen werden soll, in der geklärt wird, wer bei gleichzeitigem Vorliegen einer Wegweisung aus dem Asylverfahren und einer Landesverweisung für den Wegweisungsvollzug zuständig ist.

Die SP ist der Auffassung, dass das Fachwissen bei Personen aus dem Asylbereich bezüglich der Prüfung von Wegweisungshindernissen klar beim SEM liegt. Es sei absehbar, dass die Schweiz sonst bald 26 unterschiedliche Praxen bezüglich Einschätzung von menschenrechtlichen Ausweisungshindernissen habe und es zu für die Betroffenen gravierenden und die Schweiz peinlichen Unfällen mit Verletzung des Non-Refoulement-Prinzips kommen würde. Das gelte es zu verhindern. Die Prüfung durch das SEM solle nicht zum Zeitpunkt des Urteils, sondern nach Verbüßung einer allfälligen Haftstrafe vor Vollzug der Ausweisung vorgenommen werden, damit im Zeitraum zwischen Asylentscheid und Ausweisungsvollzug neu aufgetauchte Ausweisungshindernisse berücksichtigt werden können.

TS stimmt dem Absorptionsprinzip, gemäss welchem eine Landesverweisung in der anderen aufgeht, zu.

Artikel 34 Absatz 2 und Artikel 34a

Der Kanton ZH lehnt den Vorschlag ab: Die für den Vollzug der Landesverweisung zuständige Behörde müsse den Vollzug bereits gemäss dem neu vorgeschlagenen Artikel 6 Absatz 4 VOSTRA-Verordnung melden (vgl. unten, Ziffer 8). Der Bund müsse sicherstellen, dass diese Daten aus VOSTRA ans SEM automatisiert weitergeleitet werden. Es könne nicht sein, dass die kantonalen Behörden die Vollzugsdaten auf verschiedenen Kanälen melden müssen. Artikel 34 Absatz 2 AsylV 1 sei daher zu belassen und Artikel 34a AsylV 1 wegzulassen.

Artikel 43 Absatz 2

Der Kanton BE begrüsst diesen Vorschlag. Auch der Kanton SG begrüsst die Möglichkeit,

beim SEM eine Stellungnahme zu allfälligen Vollzugshindernissen einzuholen und schlägt vor, diese auf alle Fälle auszudehnen, in denen eine Landesverweisung zu vollziehen ist.

5. Asylverordnung 2 vom 11. August 1999²⁰ (AsylIV 2)

Allgemeine Bemerkungen

Der Kanton BS wirft die Frage auf, wer für die Kosten der neu geschaffenen Gruppe der Personen mit illegalem Status aufkommen soll.

Artikel 24 Absatz 1 Buchstaben b^{bis} und d^{bis}

Die Kantone AR und BS begrüssen explizit die vorgeschlagene Dauer der Abgeltung der Sozialhilfekosten für die Flüchtlinge mit einer Landesverweisung (längstens 5 Jahre nach Einreichung des Asylgesuches).

Die Kantone GE und ZH und die KKJPD erachten eine Abgeltungsdauer von 7 Jahren für alle Flüchtlinge und Staatenlose mit einer Landesverweisung als angemessener.

6. Verordnung vom 14. November 2012²¹ über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)

Zur RDV wurde keine besondere Bemerkung geäussert.

7. Verordnung vom 19. September 2006²² zum Strafgesetzbuch und zum Militärstrafgesetz (V-StGB-MStG)

Allgemeine Bemerkungen

Es wird kritisiert, dass man im Begleitbericht davon ausgeht, die Vollzugsbehörden würden eine *Vollzugsverfügung* erlassen müssen (SO, KKJPD). Die Mitteilung des Ausreisedatums sei jedoch eine Verwaltungshandlung ohne Anfechtungsmöglichkeit. Erst wenn die betroffene Person das Ausreisedatum unbenutzt verstreichen lasse, seien Vollstreckungshandlungen, d.h. Zwangsmassnahmen in Erwägung zu ziehen. Die Verfügungsform solle für jene Fälle vorbehalten bleiben, in denen die betroffene Person ausdrücklich um einen Aufschub des Vollzugs der Landesverweisung ersucht, sich aus den Akten Hinweise auf Vollzugshindernisse ergeben oder Zwangsmassnahmen notwendig sind (KKJPD).

Eine nochmalige Überprüfung der Verhältnismässigkeit der nicht obligatorischen Landesverweisung durch die Vollzugsbehörde sei abzulehnen; eine solche Kompetenz hätte vom Gesetzgeber vorgesehen werden müssen (AG, JU, KKJPD). Die Vollzugsbehörden sollten nicht über einen Aufschub entscheiden müssen, sondern sich nur mit dem eigentlichen Vollzug der Landesverweisung befassen (JU).

Demgegenüber wird vorgebracht, dass bei einer Landesverweisung, die nach einer Freiheitsstrafe oder einer stationären Massnahme vollzogen wird, in jedem Fall vor ihrem Vollzug eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden müsse (SGB). Eine Prüfung der Verhältnismässigkeit der Landesverweisung im Zeitpunkt des Vollzugs wird generell gefordert (TS).

Es sei zu prüfen, ob eine Beschwerdelegitimation der Vollzugsbehörde ans Bundesgericht sinnvoll wäre in den Fällen, in denen ein kantonales Gerichts zugunsten der von der Landesverweisung betroffenen Person, die gegen eine Vollzugsverfügung Beschwerde einreichte,

²⁰ SR 142.312

²¹ SR 143.5

²² SR 311.01

entschieden hat (SZ).

Ein ausländerrechtliches Einreiseverbot könne im konkreten Fall länger dauern als eine Landesverweisung. Es müssten Kollisionsregeln für das Einreiseverbot und die Landesverweisung in die VZAE und/oder die V-StGB-MStG aufgenommen werden (ZH).

Gewisse komplizierte Situationen würden nicht klar genug geregelt, so zum Beispiel, wenn ein Ausländer in einem Asylverfahren stehe und vom Gericht eine Landesverweisung angeordnet werde (FR).

Artikel 12a

Das Absorptionsprinzip wird ausdrücklich begrüßt (BS, SP, SGB).

Die Gründe für den Aufschub der obligatorischen Landesverweisung sind in Artikel 66d StGB geregelt. Es wird kritisiert, dass die Gründe, aus denen der Vollzug der nicht obligatorischen Landesverweisung aufgeschoben werden kann, nicht geregelt sind (JU, LU, SO, ZH, KKJPD).

Auf Verordnungsstufe solle geregelt werden, in welchem zeitlichen Rahmen die Prüfung des Vollzugs bzw. des Aufschubs des Vollzugs der Landesverweisung zu erfolgen hat. Dies mit dem Ziel, dass zum Zeitpunkt der Entlassung aus dem Straf- oder Massnahmenvollzug der Entscheid über den Vollzug resp. den Aufschub der Landesverweisung rechtskräftig ist (SO, ZH).

Artikel 12b

Nach Artikel 66c Absatz 2 StGB werden unbedingte Strafen oder Strafeile sowie die freiheitsentziehenden Massnahmen vor dem Vollzug der Landesverweisung vollzogen. Es wird kritisiert, dass diese Regelung auch für Geldstrafen (die allenfalls in Raten bezahlt werden) und gemeinnützige Arbeit gelten soll (LU, SG, SO, KKJPD). Bei einer obligatorischen Landesverweisung würde sich die betroffene Person in dieser Situation wegen illegalen Aufenthalts in der Schweiz strafbar machen (SO). Analoge Fragen stellen sich für die Vollzugsformen der Halbgefängenschaft oder des Electronic Monitoring (SO). In der Konsequenz kämen bei gleichzeitiger Anordnung einer Landesverweisung nur noch die Freiheitsstrafe im Normalvollzug und freiheitsentziehende Massnahmen in Frage (SO). Es seien entsprechende Präzisierungen, gegebenenfalls Änderungen vorzunehmen (SO), resp. eine klare und einschränkende Regelung zu treffen (SG, SSV, KKJPD). Vgl. dazu auch Ziffer 12, unten.

Es sei davon auszugehen, dass die Bestimmung auch für jugendstrafrechtliche Strafen und Schutzmassnahmen gelte, obwohl dies nicht ausdrücklich geregelt sei (ZH).

Artikel 14a

Die Kritik zu Artikel 12b gilt auch für Artikel 14a Absatz 1.

Wenn die Kompetenz zum Vollzug der Landesverweisung dem Kanton obliege, der sie angeordnet hat, werde dies bei Personen, die in einem anderen Kanton Aufenthaltsrecht haben, zu Problemen führen. Daher müsse der Kanton, in dem die betroffene Person ihr Aufenthaltsrecht habe oder der für das Asylverfahren zuständig sei, für den Vollzug der Landesverweisung zuständig sein (VD). Sofern diese Lösung nicht übernommen werde, sei subsidiär den Kantonen die Möglichkeit zu geben, abweichende Regelungen zu treffen (VD).

Die Regelung sei nicht zu beanstanden, wenngleich sich ihre Tauglichkeit erst in der Praxis erweisen werde (SKG).

Artikel 16

Die Kostenregelung sei nicht zu beanstanden (BS, SKG).

Artikel 17a

Gegen die Bestimmung sei nichts einzuwenden (BS, SKG).

Der Vollzug einer beschwerdefähigen Vollzugsverfügung wird als nicht praxistauglich erachtet (SO).

In der französischen Fassung sollte an Stelle der «autorité d'exécution» von der «autorité compétente» gesprochen werden oder aber von der «autorité d'exécution au sens de l'article 66d CP» (GE).

Es sei nicht zweckmässig, dass bei einer Ausreise ohne behördliche Aufsicht das in der Vollzugsverfügung genannte Ausreisedatum gelten solle; hier könne an das effektive Ausreisedatum angeknüpft werden, wenn die betroffene Person den Nachweis der Ausreise aus der Schweiz mit einer von der schweizerischen Grenzbehörde visierten Ausreisemeldekarte belegen kann. Artikel 17a sei daher mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach die betroffene Person bei einer Ausreise ohne behördliche Aufsicht die tatsächliche Ausreise durch eine Ausreisemeldekarte nachzuweisen hat (AG).

8. VOSTRA-Verordnung vom 29. September 2006²³

Allgemeine Bemerkungen

Die Anpassungen werden insgesamt als sinnvoll erachtet (BS, CP, SKG).

Die Migrationsbehörden, die in vielen Kantonen für den Vollzug der strafrechtlichen Landesverweisung zuständig sein werden, sollten im Strafregister VOSTRA Einblick in die hängigen Strafverfahren erhalten (AG, SO, SZ, KKJPD).

Die kantonalen Ausländerbehörden, die für den Vollzug der Landesverweisung zuständig sind, seien an VOSTRA anzuschliessen, damit sie alle notwendigen Einträge selbst vornehmen können (AG). Der Kanton TI möchte, dass die Polizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben Zugang zu VOSTRA erhält.

Aus VOSTRA müsse zwingend hervorgehen, ob eine obligatorische oder eine nicht obligatorische Landesverweisung angeordnet wurde (ZH).

Artikel 6 Absatz 4

Es wird als sinnvoll erachtet, wenn VOSTRA automatisch nach einer gewissen Zeit Urteile mit einer Landesverweisung melden würde, bei denen kein nachträglicher Entscheid ergangen und kein Termin im Sinne von Buchstabe a eingetragen wurde (ZH, SO).

Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 17 Absatz 1 und 3

Die Regelung der kantonalen Kompetenzen in den Artikeln 16 Absatz 1 Buchstabe d und 17 Absatz 1 wird vom Kanton SO als sinnvoll erachtet. Der Kanton VD erachtet sie als problematisch und würde es bevorzugen, wenn sich die Kantone frei organisieren könnten.

Artikel 21 Absätze 1, 2 Buchstabe j und 5

Den Migrationsbehörden – mindestens jedoch jenen, die auch die Eintragungen direkt vornehmen – sei analog den Strafjustizbehörden zu ermöglichen, dass Landesverweisungen bis zum Tod der betroffenen Person ersichtlich sind (SO).

Artikel 22a

Diese Bestimmung wird ausdrücklich begrüßt und gegenüber der Lösung in Artikel 82 VZAE vorgezogen (BE, BL, LU, NW, SH, SO, TI, UR, ZH, FER).

Gemäss BL ist die Einrichtung einer direkten Schnittstelle zwischen den Datenbanken VOSTRA und ZEMIS unbedingt anzustreben.

Anhang 3 Ziffer 5 (2. und 5. Zeile)

In der französischen Fassung sollte sprachlich besser zwischen dem «Entscheiddatum» und dem «Entlassungsdatum» unterschieden werden (GE).

9. RIPOL-Verordnung vom 15. Oktober 2008²⁴

Es sei wichtig, dass die Daten über die Landesverweisung ins RIPOL aufgenommen werden können (TI). Den Kantonen dürften jedoch für die erweiterte Nutzung keine Kosten in Rechnung gestellt werden (KKJPD).

Die neue Gesetzgebung dürfe nicht dazu führen, dass die kantonalen Polizeibehörden Landesverweisungen im RIPOL erfassen müssen (BE). Da die Landesverweisung die ausländerechtlichen Massnahmen ersetze, solle sie künftig vom SEM ins RIPOL eingetragen werden (BE, SSV).

10. Verordnung vom 6. Dezember 2013²⁵ über die Bearbeitung biometrischer erkenntungsdieststlicher Daten

Artikel 17 Absatz 4

Die Verordnung lege nicht fest, ab welchem Datum die Landesverweisung als «vollzogen» gilt. Würde es sich um das Ausreisedatum gemäss VOSTRA handeln – wovon auszugehen sei – so könne das unter Umständen zur Folge haben, dass Löschungen noch vor dem Ablauf einer Landesverweisung erfolgen müssen (SO, ZH).

11. N-SIS-Verordnung vom 8. März 2013²⁶

Die Verordnungsänderungen werden unterstützt, insbesondere der Online-Zugriff des SIRENE-Büros auf VOSTRA (TI).

12. Stellungnahmen zu Themen, die im Vorentwurf nicht geregelt sind

Fehlender Aufenthaltsstatus

Die Kantone GE, JU und LU sowie der SSV kritisieren die gesetzliche Regelung, die dazu führt, dass Personen, deren obligatorische Landesverweisung nicht vollzogen werden kann, zu «Sans-Papiers» werden. Sie werde zu zahlreichen Schwierigkeiten führen. Die betroffenen Personen würden marginalisiert und in die Illegalität getrieben beziehungsweise dort verbleiben (SSV). Personen, die vor dem Vollzug einer Landesverweisung eine Geldstrafe bezahlen müssten, würden sich während des Vollzugs dieser Strafe illegal in der Schweiz aufhalten und erneut strafbar machen (LU). Es wird verlangt, dass mit einer Regelung in der Verordnung diese unerwünschten Auswirkungen entschärft werden (SG, SO, SSV, KKJPD),

²⁴ SR 361.0

²⁵ SR 361.3

²⁶ SR 362.0

allenfalls sei eine Gesetzesanpassung oder eine Härtefallklausel in Betracht zu ziehen (SSV). Kämen zur Beseitigung des Problems nur der vermehrte präventive und repressive Einsatz von sicherheits- und fremdenpolizeilichen Massnahmen in Frage, so erachten die Städte es als zwingend notwendig, dass der Bund ihnen entsprechende finanzielle und logistische Mittel zur Verfügung stellt (SSV). Der Kanton GE verlangt minimale Regelungen, insbesondere bezüglich der Kontrolle des Aufenthalts im Kantonsgebiet.

Finanzielle Konsequenzen

Der Kanton BL bittet um eine ausdrückliche Bestätigung im erläuternden Bericht, wonach die geplanten Änderungen zu keinen Mehrkosten bei den Kantonen führen werden. Der Kanton JU nimmt zur Kenntnis, dass die Verordnungsanpassungen auf personeller und finanzieller Ebene keine bedeutenden Auswirkungen haben sollten, die sich nicht bereits aus den neuen Gesetzesbestimmungen ergeben. Der Kanton GE und die KKJPD gehen davon aus, dass sich je nach Ausgestaltung der Verordnungen ein erheblicher personeller resp. finanzieller Mehraufwand ergeben kann.

Verschiedenes

GE verlangt die Bestätigung, dass es beim Erlöschen der Bewilligung nach Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe e oder f AuG nicht möglich ist, wie bei den Verfügungen in Anwendung von Artikel 61 Absatz 2 AuG eine (Feststellungs-)Verfügung zu verlangen, die gegebenenfalls angefochten werden könnte, wodurch der Vollzug der strafrechtlichen Landesverweisung entsprechend verlängert würde.

Der Kanton LU führt aus, dass die Verfahrensdauer mit dem Inkrafttreten der Gesetzesbestimmungen auf Grund neuer Verfahrensvorschriften zunehmen würde. Es ist für LU unverständlich, warum die Landesverweisungen nur im ordentlichen Gerichtsverfahren angeordnet werden können.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police
Office fédéral de la justice

Synthèse des résultats de la procédure de consultation concernant

l'ordonnance sur la mise en œuvre du renvoi des étrangers criminels

Berne, le 28 octobre 2016

Table des matières

Table des matières	2
Liste des participants à la consultation et abréviations	3
Cantons.....	3
Partis politiques.....	4
Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national	4
Associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau national	4
Tribunaux	4
Ministère public de la Confédération	4
Autres organismes et milieux intéressés	4
I. Objet du projet mis en consultation.....	6
II. Déroulement de la consultation	7
III. Résultats de la consultation	7
1. Appréciation générale.....	7
2. Droit des étrangers et droit en matière d'asile	8
3. Droit pénal	9
4. Droit en matière de police.....	9
IV. Remarques sur les différents articles du projet	10
1. Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)	10
2. Ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)	11
3. Ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)	12
4. Ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile (OA 1).....	13
5. Ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile (OA 2).....	14
6. Ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV).....	14
7. Ordonnance du 19 septembre 2006 relative au code pénal et au code pénal militaire (O-CP-CPM).....	14
8. Ordonnance VOSTRA du 29 septembre 2006	16
9. Ordonnance RIPOL du 15 octobre 2008	17
10. Ordonnance du 6 décembre 2013 sur le traitement des données signalétiques biométriques	17
11. Ordonnance N-SIS du 8 mars 2013	18
12. Avis sur des points non abordés dans l'avant-projet	18

Liste des participants à la consultation et abréviations

Cantons

Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Chancellerie d'État du Canton de Fribourg	FR
Chancellerie d'État du Canton de Genève	GE
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Chancellerie d'État du Canton du Jura	JU
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Chancellerie d'État du Canton de Neuchâtel	NE
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Chancellerie d'État du Canton de Vaud	VD
Chancellerie d'État du Canton du Valais	VS
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH

Partis politiques

Schweizerische Volkspartei SVP UDC
Union Démocratique du Centre UDC
Unione Democratica di Centro UDC

Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS PS
Parti socialiste suisse PSS
Partito socialista svizzero PSS

Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national

Schweizerischer Städteverband UVS
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere

Associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau national

Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) USAM
Union suisse des arts et métiers (USAM)
Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)

Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAGV) UPS
Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori

Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB) USS
Union syndicale suisse (USS)
Unione sindacale svizzera (USS)

Travail.Suisse TS

Tribunaux

Bundesstrafgericht TPF
Tribunal pénal fédéral
Tribunale penale federale
Tribunal penal federal

Ministère public de la Confédération

Bundesanwaltschaft MPC
Ministère public de la Confédération
Ministero pubblico della Confederazione

Autres organismes et milieux intéressés

Centre Patronal CP

Fédération des Entreprises Romandes FER

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)	CCDJP
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)	
Conferenza delle diretrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP)	
Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft (SKG)	SSDP
Société Suisse de droit pénal (SSDP)	
Società svizzera di diritto penale (SSDP)	
Schweizerische Staatsanwältekonferenz (SSK)	CPS
Conférence des procureurs Suisse (CPS)	
Conferenza dei procuratori pubblici della Svizzera (CPS)	
Schweizerisches Polizei-Institut	ISP
Institut suisse de police	
Istituto svizzero di polizia	
Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP)	SCPVS
Société des chefs des polices des villes de suisse (SCPVS)	
Società di capi di polizia delle città svizzere (SCPCS)	
Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED)	ASSH
Association suisse des services des habitants (ASSH)	
Associazione svizzera del controllo abitanti (ASSA)	

I. Objet du projet mis en consultation

L'initiative populaire « Pour le renvoi des étrangers criminels » a été adoptée le 28 novembre 2010 par le peuple et les cantons, tandis que le contre-projet direct était rejeté.¹ Le 20 mars 2015, le Parlement a adopté la modification du code pénal (CP)² et du code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM)³ sur la mise en œuvre de l'art. 121, al. 3 à 6, de la Constitution fédérale (Cst.)⁴ relatif au renvoi des étrangers criminels⁵. Les nouvelles dispositions légales sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2016. Elles prévoient l'expulsion pénale des étrangers ayant commis un crime ou un délit, sanction qui remplace les mesures prises jusque-là au titre du droit des étrangers.

L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions imposait aussi d'adapter et de compléter de nombreuses ordonnances du Conseil fédéral. Les modifications proposées touchent le droit des étrangers, le droit sur l'asile, le droit pénal et le droit en matière de police ; elles sont réunies dans une ordonnance unique (ordonnance sur la mise en œuvre du renvoi des étrangers criminels).

Droit des étrangers et droit en matière d'asile

Dans le droit des étrangers et le droit en matière d'asile, il s'agit en premier lieu de refléter dans les ordonnances concernées la situation juridique, régie au niveau de la loi, des personnes étrangères et des personnes relevant du domaine de l'asile contre lesquelles un ordre d'expulsion a été prononcé. Il faut en outre s'assurer que les données concernant les expulsions soient saisies dans le système d'information central sur la migration (SYMIC). Enfin, il faut coordonner avec la nouvelle expulsion pénale les mesures d'éloignement relevant du droit des étrangers.

Droit pénal

Dans les ordonnances relevant du droit pénal, il faut en particulier définir de qui relève l'exécution et qui doit supporter les frais lorsque des peines, des mesures institutionnelles et l'expulsion découlent de différents jugements prononcés dans un seul ou dans plusieurs cantons. Il faut également indiquer quelles données sur l'expulsion et son exécution doivent être saisies dans le casier judiciaire informatisé VOSTRA, quelles autorités entrent ces données, lesquelles y ont accès et quelles données doivent être automatiquement transmises à d'autres autorités.

Les modifications apportées à l'ordonnance du 29 septembre 2006 sur le casier judiciaire (ordonnance VOSTRA)⁶ tiennent par ailleurs compte des exigences formulées dans la motion du conseiller national Felix Müri « Renvoi des étrangers criminels. Statistique de l'exécution » (13.3455) du 17 juin 2013, de façon à permettre l'utilisation de données issues de VOSTRA à des fins statistiques. La mise en œuvre à proprement parler de la motion Müri devra néanmoins faire l'objet d'un projet distinct.

Droit en matière de police

Dans le droit en matière de police, ce sont des ordonnances relatives aux bases de données qui doivent être adaptées. Il faut en particulier garantir que les données sur l'expulsion puis-

¹ FF 2011 2593

² RS 311.0

³ RS 321.0

⁴ RS 101

⁵ FF 2015 2521

⁶ RS 331

sent être intégrées dans le système de recherches informatisées de police (RIPOL) et le système d'information Schengen (N-SIS).

II. Déroulement de la consultation

Le 29 juin 2016, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de mettre en consultation le projet d'ordonnance sur la mise en œuvre du renvoi des étrangers criminels auprès des cantons, des partis politiques, des associations faîtières suisses des communes, des villes et des régions de montagne, des associations faîtières suisses de l'économie et de 33 institutions et organismes intéressés. La consultation s'est achevée le 30 septembre 2016.

24 cantons, l'UDC, le PS, quatre associations faîtières (l'UVS, l'USAM, l'USS et TS) et cinq autres participants (le CP, la FER, la CCDJP, la SSDP et la CPS) ont répondu à la consultation.

Ont expressément renoncé à se prononcer : un canton (OW), une association faîtière (l'UPS), le Ministère public de la Confédération, le Tribunal pénal fédéral et trois autres organismes (l'ISP, la SCPVS et l'ASSH). Un canton (TG) n'a pas rendu d'avis.

Le présent rapport livre une synthèse des résultats de la consultation. Pour le détail, se reporter au texte original des avis.

III. Résultats de la consultation

1. Appréciation générale

Le projet d'ordonnance sur la mise en œuvre du renvoi des étrangers criminels a été bien accueilli par la majorité des participants consultés.

La plupart des *cantons* approuvent le projet et n'ont pas - ou que très peu - d'observations à formuler sur les différentes modifications proposées. Un tiers environ des cantons se sont exprimés de manière circonstanciée sur plusieurs points. Certains d'entre eux indiquent qu'ils souhaiteraient une réglementation plus détaillée, qui couvre l'ensemble des cas de figure envisageables.

L'*UDC* considère le projet comme globalement conforme aux objectifs de la loi, mais critique la réglementation concernant le statut des personnes auxquelles l'asile est accordé ou le statut de réfugié reconnu. Elle demande, par ailleurs, la concrétisation de deux dispositions de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)⁷, qui régissent le rapport entre l'expulsion pénale et les mesures d'éloignement relevant du droit des étrangers.

Le *PS* craint, pour sa part, que les nouvelles dispositions sur le renvoi ne conduisent à des situations absurdes et d'une extrême dureté, en dépit de la clause de rigueur prévue. Il insiste dès lors sur la nécessité d'un suivi systématique de la jurisprudence et de la pratique en matière d'expulsion, de façon à pouvoir prendre des mesures correctives au besoin.

Les *associations faîtières* et les *autres organismes consultés* sont majoritairement favorables aux modifications d'ordonnances proposées. Seuls quelques participants, dont la CCDJP, ont émis quelques réserves sur divers points du projet.

2. Droit des étrangers et droit en matière d'asile

Appréciation générale de l'avant-projet

La grande majorité des participants salue les modifications proposées dans les domaines du droit des étrangers et de l'asile. Une partie d'entre eux sont d'avis qu'il s'agit majoritairement de modifications de nature technique ou rédactionnelle et d'autres considèrent ces modifications comme étant utiles voire garantes d'une plus grande cohérence entre les différentes législations.

Dans le domaine du droit des étrangers, c'est la proposition de modification de l'art. 70 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)⁸ qui a soulevé le plus de remarques. Certains participants ont également critiqué l'absence de statut pour l'étranger dont l'expulsion pénale a été reportée et d'une manière générale, la création de « sans-papiers ». D'autres demandent que les liens entre l'expulsion pénale et les mesures de droit des étrangers soient plus clairement définis au niveau des ordonnances.

Dans le domaine de l'asile, ce sont les modifications de l'art. 65 OASA, de l'art. 32 de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure (OA 1)⁹ ainsi que de l'art. 24 de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (OA 2)¹⁰ qui ont suscité le plus de remarques.

Avis favorables¹¹

Sont favorables aux modifications proposées dans le domaine de l'asile et des étrangers, les cantons suivants : AI, AR, BE, GE, GL, NE, NW, SH (sans réserve), SO (majoritairement), TI, UR, VS et ZG ; de même que l'UDC (conformité aux objectifs de la loi), l'USAM et la FER. Les cantons de BL, SZ et VD, ainsi que l'UVS y adhèrent pour l'essentiel.

GE soutient les dispositions prises en vue de concrétiser les nouvelles dispositions légales sur le statut des étrangers et des requérants d'asile contre lesquels une expulsion a été prononcée, garantir la saisie dans le SYMIC des données relatives aux expulsions et coordonner les mesures d'éloignement relevant du droit des étrangers avec les nouvelles dispositions relatives à l'expulsion pénale.

UR souligne la cohérence et la conformité du projet au droit ; AI estime qu'il est équilibré et qu'il va dans le sens des objectifs fixés.

Pour UR, la plupart des modifications proposées ne vont pas au-delà d'adaptations rédactionnelles. Pour VD et ZG, elles sont d'ordre technique. VD souligne que ces modifications apportent néanmoins des réponses utiles, notamment à certaines questions pratiques pour la gestion « au quotidien », comme par exemple des cas d'expulsion/condamnation intéressant simultanément plusieurs cantons.

Le CP constate, lui aussi, la nature rédactionnelle des adaptations apportées aux

⁸ RS **142.201**

⁹ RS **142.311**

¹⁰ RS **142.312**

¹¹ N.B.: Pour ce qui est des modifications proposées dans le domaine de l'asile et des étrangers (ch. 2), les avis globalement favorables ou défavorables sont traités sous « Appréciation générale ». Il en va de même des avis émis sans remarques particulières. Par contre, les remarques et observations concernant une disposition en particulier sont pondérées et évaluées (« Avis favorables » ou « Avis défavorables »), puis retranscrites sous le point correspondant de l'ordonnance visée (voir ch. IV).

ordonnances.

Selon la FER, la révision est de nature à augmenter la cohérence entre les différentes législations concernées et permet d'améliorer la coordination entre les bases de données comme entre les acteurs concernés.

BS, FR, GR, JU, LU, SG et ZH ainsi que le PS et l'USS se limitent à des remarques et observations spécifiques (cf. point IV).

BS salue les efforts du Conseil fédéral pour mettre rapidement les ordonnances fédérales en cohérence avec les nouvelles dispositions légales sur le renvoi ; il formule néanmoins diverses remarques sur les ordonnances modifiées.

JU a pris connaissance avec intérêt du projet et prend acte de la nécessité d'adapter les ordonnances.

Le PS ne prend position que sur deux points choisis (l'art. 121 O-CP-CPM et l'art. 32 OA 1) ; sans signifier pour autant son approbation de l'ensemble du projet.

Avis défavorables

BS, JU et LU, tout comme l'USS critiquent les *dispositions légales* de mise en œuvre de l'initiative sur le renvoi ; leurs avis peuvent se lire comme défavorables.

Abstentions et avis sans remarques

Le canton d'AG, de même que TS, le MPC et la SSDP n'ont pas commenté les dispositions relevant du droit des étrangers et de l'asile.

Hormis une remarque sur la nature rédactionnelle des adaptations, le CP ne se prononce pas sur les modifications prévues dans le domaine de l'asile et des étrangers.

3. Droit pénal

Les adaptations d'ordonnances relevant du droit pénal ont été bien accueillies dans l'ensemble. Seuls quelques participants se prononcent sur le fond des dispositions.

L'une des questions abordées de façon récurrente est celle du report d'exécution de l'expulsion. Les avis sont partagés, à cet égard, entre le souhait d'inscrire dans l'ordonnance les motifs pouvant justifier le report d'une expulsion facultative et la remise en question de la possibilité même d'un report d'exécution. Est également contestée, dans ce contexte, l'obligation faite à l'autorité d'exécution de rendre une décision d'exécution.

Une autre réglementation jugée discutable est celle prévoyant qu'en cas de concours, les peines fermes et les mesures privatives de liberté devront être exécutées avant l'expulsion ; la nécessité a été soulignée de préciser cette réglementation dans l'ordonnance.

Enfin, le souhait a été exprimé d'accorder aux autorités de migration (dont relève souvent l'exécution de l'expulsion) des droits d'accès plus étendus à VOSTRA, notamment de leur permettre de consulter les données se rapportant aux procédures pénales en cours.

4. Droit en matière de police

Seuls quelques participants se sont exprimés sur les modifications proposées dans ce domaine. Les remarques formulées portaient, en particulier, sur la question des coûts et sur celle des compétences en matière de saisie des données d'expulsion dans RIPOL.

IV. Remarques sur les différents articles du projet

1. Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)¹²

Remarques générales

Le TI prend acte du fait que le législateur renonce, dans le cadre de la modification de l'OASA, à préciser l'interprétation des nouveaux art. 62, al. 2, et 63, al. 3 LEtr, lesquels indiquent – pour éviter un conflit de mesures - que la révocation d'un titre de séjour en vertu du droit des étrangers (éloignement) ne doit pas être prononcée sur la seule base d'infractions, ce cas de figure étant réglé par les nouvelles dispositions sur l'expulsion pénale. Étant donné que ce travail d'interprétation est laissé au Secrétariat d'État aux migrations (SEM) - lequel pourra édicter des instructions si nécessaire -, le TI espère que le SEM fera usage de cette possibilité pour donner une ligne interprétative claire aux autorités cantonales chargées de les appliquer (et leur faciliter ainsi la tâche).

ZH demande l'inscription, dans l'OASA et dans l'ordonnance du 19 septembre 2006 relative au code pénal et au code pénal militaire (O-CP-CPM)¹³, d'une règle de conflit entre l'interdiction d'entrée et l'expulsion. ZH partage l'avis selon lequel l'expulsion pénale ordonnée consécutivement à une interdiction d'entrée sur le territoire n'absorbe pas cette dernière, étant donné que la durée de l'interdiction d'entrée peut excéder celle de l'expulsion.

L'UDC estime que l'ordonnance devrait contenir des éléments interprétatifs. Il faudrait en particulier mentionner qu'il pourra en principe être tenu compte, dans la décision de révocation, d'infractions commises qui n'ont pas conduit à une expulsion. Autrement dit, qu'en cas de récidive, les autorités administratives pourront faire entrer dans l'appréciation (globale) du dossier l'ensemble des sanctions pénales infligées.

Art. 52, al. 1, let. e

BS, SO et l'UDC saluent cette disposition. SO fait remarquer qu'il y a lieu d'examiner en priorité la demande d'asile des personnes qui sont sous le coup d'une décision exécutoire d'expulsion. Car, à supposer qu'elles se voient reconnaître ultérieurement la qualité de réfugié – et, partant le droit de retravailler – , une interruption d'activité temporaire en cours de procédure affecterait sérieusement leur potentiel d'intégration.

Art. 65

Le canton de GE, tout en l'approuvant pour l'essentiel, juge qu'il aurait été préférable que, dans sa nouvelle teneur, cette disposition mentionne de manière explicite que l'autorisation de travailler vise également les réfugiés qui sont frappés d'une décision exécutoire d'expulsion (cf. chiffre 2.1.2 du Rapport explicatif du 12 mai 2016).

SO adhère en principe à cette disposition. Il observe néanmoins qu'il ne ressort pas clairement du libellé que le terme « réfugiés » s'entend aussi de ceux qui sont sous le coup d'une décision exécutoire d'expulsion. Il estime que, par souci de clarté, il conviendrait de revoir ce libellé et suggère de le compléter comme suit : « auch wenn gegen sie eine Landesausweisung ausgesprochen wurde. »

Les cantons des GR et de LU, tout comme l'UDC rejettent cette proposition. LU fait valoir que, dans ces conditions, un réfugié reconnu dont l'expulsion est techniquement impossible à exécuter (sans qu'il y ait mise en danger de la vie ou de l'intégrité corporelle) ne serait plus

¹² RS 142.201

¹³ RS 311.01

incité à coopérer à son départ, puisqu'il pourrait continuer de travailler en Suisse et ne serait donc pas réduit à l'aide d'urgence. Il serait notamment illusoire de penser qu'il entreprendrait des démarches pour obtenir les documents de voyage requis. D'où la nécessité de revoir cette réglementation, qui devrait être formulée en termes moins généraux.

Le canton des GR rappelle que toute autorisation, de même que l'admission provisoire, prend nécessairement fin à l'entrée en force de l'expulsion. Or selon la législation sur l'asile et les étrangers, l'octroi d'une autorisation de travail est conditionné – outre à une procédure d'asile en cours et hors cas d'application de l'art. 43, al. 3, de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)¹⁴ – au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'une admission provisoire. Dès lors, si l'on entend autoriser le travail des réfugiés frappés d'une décision exécutoire d'expulsion, il faudra l'inscrire explicitement dans la loi (p. ex. en adaptant l'art. 61 LAsi).

L'UDC observe que, si l'on se réfère au rapport explicatif, la formulation générale de l'art. 65 OASA s'étend aux réfugiés frappés d'une décision exécutoire d'expulsion. Ceci, souligne-t-il, serait contraire aux dispositions de l'art. 121, al. 3 à 6, Cst., sur la mise en œuvre du renvoi des étrangers criminels, la LAsi modifiée prévoyant clairement que l'entrée en force de l'expulsion au sens des art. 66a ou 66a^{bis} CP met fin à l'asile en Suisse, comme à la protection provisoire. Toute forme d'activité lucrative devrait donc leur être interdite en Suisse.

Art. 70, al. 1

AG, LU, SG, SO ZH et la CCDJP constatent une contradiction entre l'art. 61, al. 1, let. f, LEtr (extinction des autorisations par l'entrée en force d'une expulsion) et l'art. 70, al. 1, OASA : si l'on se réfère au texte de loi, l'autorisation reste valable jusqu'à l'exécution de l'expulsion, alors que, selon l'ordonnance, elle prend fin à la libération de l'étranger ou à la levée de la mesure pénale. Il est noté, par ailleurs, que le traitement ambulatoire visé à l'art. 63 CP est assimilé à une mesure stationnaire [sic].

Art. 82, al. 1^{bis-quarter} (et art. 22a ordonnance VOSTRA)

BE, BL, LU, NW, SH, SO, TI, UR et ZH, ainsi que la FER retiennent la variante VOSTRA.

BL estime primordiale la création d'une interface directe entre les bases de données VOSTRA et SYMIC.

GE est d'avis que la formulation des let. a et b de l'art. 82, al. 1^{ter}, peut laisser à penser qu'il s'agit de décisions au sens de l'art. 4 de la loi fédérale du 20 décembre 1968¹⁵ sur la procédure administrative (PA) et qu'il aurait été dès lors préférable d'utiliser, à la let. b, le terme « dates » en lieu et place de celui de « décisions ».

VD est d'avis que la formulation de l'art. 82, al. 1^{ter}, let. B, OASA, n'est pas claire et demande un éclaircissement (de quelles décisions s'agit-il ? S'agit-il de la fixation d'un délai de départ [qui n'est, en soi, pas une décision] ? A quel moment interviennent ces décisions ?)

Pour la CCDJP, la notification écrite de la date du départ constitue un acte administratif non susceptible de recours. Raison pour laquelle cette date ne devrait pas être notifiée à la personne concernée par voie de décision formelle, mais sous forme d'une lettre.

2. Ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)¹⁶

L'OEV n'a fait l'objet d'aucune remarque spécifique.

¹⁴ RS 142.31

¹⁵ RS 172.021

¹⁶ RS 142.204

3. **Ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)¹⁷**

Remarques générales

BE et BS saluent les changements prévus en termes d'aide (du SEM) à l'exécution des expulsions. BS juge bienvenu d'étendre aux décisions d'expulsion l'assistance proposée par le SEM dans le cadre de l'exécution des renvois. Il constate qu'il en découle logiquement des modifications rédactionnelles (qu'on ne saurait contester).

FR se prononce uniquement sur l'OERE, considérant que cette dernière ne règle pas clairement certaines situations hybrides (faits asile et expulsion impliquant deux cantons, personnes faisant l'objet d'une procédure d'asile, puis d'une expulsion pénale). FR propose que le canton d'attribution en matière d'asile reste compétent pour l'exécution du renvoi même si l'expulsion pénale est prononcée dans un autre canton après la décision de renvoi en matière d'asile. À son avis, ce système maintient, d'un point de vue financier, la prise en charge par le SEM des frais de départ et d'exécution du renvoi en faveur du canton d'attribution. En revanche, FR propose, pour le requérant d'asile dont la décision de renvoi n'a pas encore été prononcée, que le canton où l'expulsion pénale est prononcée devienne compétent pour l'exécution du renvoi, ceci avec une réattribution immédiate du requérant d'asile à ce canton afin que l'expulsion pénale puisse être mise en œuvre le plus rapidement possible. Dans ce cas, il serait indispensable que la Confédération prenne en charge les coûts de mise en œuvre de l'expulsion pénale du nouveau canton d'attribution.

GE demande des règles complémentaires à celles déjà prévues dans l'OERE régissant le devoir d'assistance de la Confédération institué par l'art. 71 LEtr (afin de s'assurer que le principe de célérité en droit pénal soit respecté et d'éviter ainsi les recours pour déni de justice).

Titre de l'ordonnance (ne concerne que le texte allemand)

Pas de remarques spécifiques.

Art. 2

TI signale l'occurrence, à l'art. 2, al. 1, OERE, de la dénomination - aujourd'hui désuète - de « Polizia degli stranieri », qu'il propose de remplacer par « Autorità della migrazione » ou par « Ufficio della migrazione. »

Art. 3, al. 1, art. 5, al. 3, art. 6, al. 2, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, al. 1, let. a et 2, art. 11, al. 1, let. a, art. 13 et art. 15a, al. 1, phrase introductory

Pas de remarques spécifiques.

Art. 15f à 15i

ZH critique l'utilisation, *dans la version allemande du texte, du terme « Ausschaffung »* (à titre générique) et suggère de parler explicitement de « Weg- und Ausweisung » et de « Landesverweisung ».

Art. 15j, let. b

Pas de remarques spécifiques.

¹⁷

Art. 18

L'USS approuve expressément cette proposition. SO la rejette, à l'inverse, et observe ce qui suit :

L'art. 86, al. 1, L'Etr, prévoit qu'en matière d'aide sociale, les réfugiés sous le coup d'une expulsion entrée en force au sens des art. 66a ou 66a^{bis} CP ou 49a ou 49a^{bis} CPM soient soumis aux mêmes dispositions que les réfugiés auxquels la Suisse a accordé l'asile. Ceci en vertu également de l'art. 24 OA 2, par référence à la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés¹⁸. En effet, selon l'art. 23 de la Convention, les Etats contractants s'engagent à accorder aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours public qu'à leurs nationaux. Or, les personnes frappées d'une expulsion obligatoire ne résident plus régulièrement en Suisse, puisque l'autorisation de séjour s'éteint par l'entrée en force de l'expulsion. Quant à savoir si cette contradiction est délibérée, SO estime que les présentes dispositions ne permettent pas d'en juger et que ce point mériterait d'être clarifié.

Art. 26a, phrase introductory et let. d

Pas de remarque spécifique.

4. Ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile (OA 1)¹⁹

Art. 32, titre et let. c et d

BS juge particulièrement problématique le statut des étrangers qui sont sous le coup d'une décision d'expulsion, mais bénéficient d'un report d'exécution. Sachant qu'une admission provisoire ne peut pas être ordonnée (cf. art. 83, al. 9, L'Etr), il s'ensuit une catégorie de personnes sans statut légal. Reste également à clarifier quel serait le statut d'autres membres de la famille présents sur le territoire. Refusant de cautionner la « fabrication » de nouveaux sans-papiers, BS suggère d'envisager l'application, par analogie, de la clause de rigueur prévue à l'art. 14, al. 2, L'Asi. Ceci supposerait néanmoins une durée séjour en Suisse d'au moins cinq ans, voire dix selon la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral.

ZH et JU (en substance), tout comme le PS, rejettent les dispositions de l'art. 32, let. d, OA 1. ZH met en garde contre la création de doublons inutiles du fait de l'examen, tour à tour, du caractère exécutable du renvoi et de l'expulsion. Il serait à son avis plus judicieux que le SEM examine, dans le cadre de la procédure d'asile, l'existence d'obstacles à l'exécution d'un renvoi ou d'une expulsion, ces obstacles étant en général étroitement liés aux motifs d'asile. Il en irait de même des cas dans lesquels une demande d'asile est déposée après l'entrée en force de l'expulsion. La disposition proposée à l'art. 32 OA 1 n'aurait donc pas lieu d'être. FR (proposition cf. ch. 3, remarques générales) et ZH préconisent l'adoption d'une règle de conflit pour déterminer la compétence d'exécution lorsque l'expulsion est concomitante à une décision de renvoi prononcée à l'issue de la procédure d'asile.

Le PS est d'avis qu'au vu de la spécificité des compétences requises, l'examen des obstacles à l'exécution d'un renvoi en matière d'asile doit revenir au SEM. Sans cela, on verrait rapidement apparaître 26 pratiques différentes en matière d'appréciation des obstacles liés aux droits de l'homme. Avec à la clé, un risque de violation du principe de non-refoulement, lourd de conséquences pour les intéressés et fâcheux pour la Suisse - un risque qu'il faut donc éviter. L'examen réalisé par le SEM devrait intervenir, non pas au moment où le jugement est prononcé, mais une fois la peine purgée, de sorte qu'il puisse

¹⁸ RS 0.142.30

¹⁹ RS 142.311

être tenu compte d'obstacles nouvellement survenus entre le prononcé de la décision d'asile et l'exécution de l'expulsion.

TS est favorable au principe d'absorption qui prévoit qu'une expulsion en absorbe une autre.

Art. 34, al. 2, et art. 34a

ZH rejette cette proposition, constatant que l'autorité d'exécution compétente est déjà tenue, par le nouvel art. 6, al. 4, de l'ordonnance VOSTRA, de communiquer les données relatives à l'exécution (cf. plus bas, ch. 8). ZH estime qu'il appartient à la Confédération de s'assurer du transfert automatique des données saisies dans VOSTRA au SEM et qu'on ne saurait attendre des autorités cantonales qu'elles entrent ces données dans plusieurs registres. C'est pourquoi il préconise de maintenir l'art. 34, al. 2. OA 1, dans sa teneur actuelle et de renoncer à l'art. 34a OA 1 du projet.

Art. 43, al. 2

BE approuve la modification proposée. SG juge, lui aussi, utile de pouvoir solliciter l'avis du SEM sur l'existence d'obstacles à l'exécution et suggère d'étendre cette possibilité à tous les cas dans lesquels une expulsion doit être exécutée.

5. Ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile (OA 2)²⁰

Remarques générales

BS soulève la question de la prise en charge des frais occasionnés par cette nouvelle catégorie de personnes sans statut légal.

Art. 24, al. 1, let. b^{bis} et d^{bis}

Deux cantons (AR et BS) saluent expressément la durée proposée de remboursement des frais d'aide sociale occasionnés par les réfugiés frappés d'une décision exécutoire d'expulsion (soit 5 ans au plus à compter du dépôt de la demande d'asile).

GE, ZH et la CCDJP trouveraient plus équitable de fixer cette durée à sept ans pour tous les réfugiés et apatrides frappés d'expulsion.

6. Ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV)²¹

L'ODV n'a fait l'objet d'aucune remarque spécifique.

7. Ordonnance du 19 septembre 2006 relative au code pénal et au code pénal militaire (O-CP-CPM)²²

Remarques générales

L'une des critiques formulées (SO, CCDJP) porte sur le fait que l'autorité d'exécution sera désormais tenue – ainsi qu'il ressort du rapport explicatif - de rendre une *décision d'exécution*. La CCDJP fait observer que la communication de la date de départ constitue un acte administratif non susceptible de recours et que des actes d'exécution (c'est-à-dire des mesures coercitives) ne devraient entrer en ligne de compte que si le délai de départ imparti expire sans avoir été utilisé. Une décision au sens formel du terme ne devrait intervenir que si

²⁰ RS 142.312

²¹ RS 143.5

²² RS 311.01

le report d'exécution a été expressément demandé, si des éléments du dossier permettent d'admettre l'existence d'un obstacle à l'exécution ou encore si des mesures de contrainte s'avèrent nécessaires.

Plusieurs participants rejettent par ailleurs l'idée de faire réexaminer la proportionnalité de l'expulsion non obligatoire par l'autorité d'exécution. Une telle compétence, estiment-ils, devrait résulter clairement de la volonté du législateur (AG, JU, CCDJP). Pour JU, l'autorité d'exécution ne devrait pas avoir à décider du report ou non de la mesure : ses tâches devraient se limiter à l'exécution proprement dite de l'expulsion.

L'USS, pour sa part, est d'avis que, lorsque l'exécution de l'expulsion intervient après une peine privative de liberté ou une mesure thérapeutique institutionnelle, il faut en tout état de cause en examiner la proportionnalité avant exécution. TS estime qu'un examen de proportionnalité s'impose d'une façon générale au moment de la mise à exécution de l'expulsion.

SZ souhaite examiner s'il serait opportun de permettre à l'autorité d'exécution de saisir le Tribunal fédéral lorsqu'un tribunal cantonal tranche en faveur d'un étranger sous le coup d'une expulsion, qui a contesté la décision d'exécution.

ZH constate que, selon les cas, la durée de l'interdiction d'entrée au sens du droit des étrangers peut excéder celle de l'expulsion pénale. D'où la nécessité d'inscrire dans l'OASA et/ou l'O-CP-CPM des règles de conflit entre l'interdiction d'entrée et l'expulsion.

Enfin, FR déplore que, dans certaines situations hybrides, les dispositions proposées manquent de clarté, p. ex. lorsqu'un tribunal ordonne l'expulsion pénale d'un requérant d'asile en cours de procédure.

Art. 12a

BS, le PS et l'USS sont expressément favorables au principe d'absorption.

Plusieurs participants constatent, en le déplorant, que les motifs pouvant justifier le report d'exécution ne sont fixés que pour *l'expulsion obligatoire* (à l'art. 66 d, CP), et non pour *l'expulsion facultative* (JU, LU, SO, ZH et CCDJP).

SO et ZH souhaitent que l'ordonnance précise le délai dans lequel devra intervenir l'examen du report d'exécution de l'expulsion. Ceci pour être assuré que la décision d'exécution - ou de report d'exécution - de l'expulsion soit exécutoire lorsque l'intéressé sera libéré de l'exécution de sa peine ou mesure.

Art. 12b

L'art. 66c, al. 2, CP, dispose que la peine ou partie de peine ferme ou la mesure privative de liberté doit être exécutée avant l'expulsion. Plusieurs participants déplorent que cette règle doive également s'appliquer aux peines pécuniaires (dont le paiement peut être échelonné) et au travail d'intérêt général (LU, SG, SO, CCDJP). SO fait remarquer qu'en pareille situation, l'étranger sous le coup d'une expulsion pénale obligatoire encourrait de nouvelles sanctions pour séjour irrégulier en Suisse. Des questions similaires se poseraient pour l'exécution de peines sous forme de semi-détention ou de surveillance électronique. Par conséquent, lorsqu'une expulsion est ordonnée simultanément, seules la peine privative de liberté en régime ordinaire et les mesures privatives de liberté entreraient en ligne de compte. SO estime que ce point demande à être précisé ou revu. SG, l'UVS et la CCDJP abondent dans le même sens et demandent une réglementation claire et restrictive en la matière (voir aussi, plus bas, le ch. 12).

ZH conclut que cette disposition vaut aussi pour les peines et mesures de protection relevant du droit pénal des mineurs, même si le texte ne le prévoit pas explicitement.

Art. 14a

La critique formulée au point précédent (concernant l'art. 12b) vaut aussi pour l'art. 14a, al. 1.

VD souligne les problèmes que risque de poser le fait d'attribuer la compétence d'exécution au canton qui a ordonné l'expulsion, lorsque l'étranger concerné réside dans un autre canton. Il estime que cette compétence devrait revenir au canton dans lequel l'étranger est titulaire d'une autorisation de séjour ou au canton d'attribution selon la LAsi. Et que, si cette solution ne devait pas être retenue, il faudrait à tout le moins laisser latitude aux cantons de conclure des conventions dérogatoires.

La SSDP ne conteste pas la réglementation proposée, mais estime qu'il faudra l'évaluer à l'aune de la pratique.

Art. 16

La réglementation concernant la prise en charge des frais est approuvée sans réserve (BS, SSDP)

Art. 17a

BS et la SSDP approuvent cette disposition sans réserve.

SO estime qu'il sera difficile de mettre à exécution une décision d'exécution susceptible de recours (SO).

GE souligne qu'il aurait été préférable, dans la version française, de mentionner « l'autorité d'exécution » plutôt que « l'autorité compétente », ou de préciser « l'autorité d'exécution au sens de l'article 66d CP ».

AG considère que, lorsque le départ ne s'effectue pas sous contrôle, la date de départ indiquée dans la décision d'exécution ne devrait pas servir de point de référence au calcul de la durée d'expulsion ; la date effective du départ pourrait être connue pour peu que l'intéressé justifie d'une déclaration de départ validée au poste frontière suisse. Pour ce faire, il faudrait compléter l'art. 17a par une disposition faisant obligation à l'étranger renvoyé ou expulsé de justifier de son départ effectif moyennant une déclaration ad hoc, lorsque son départ ne s'effectue pas sous contrôle.

8. Ordonnance VOSTRA du 29 septembre 2006²³

Remarques générales

BS, le CP et la SSDP jugent les modifications proposées pertinentes dans l'ensemble.

Constatant que les autorités de migration sont, dans de nombreux cantons, compétentes pour exécuter l'expulsion, AG, SO, SZ et la CCDJP estiment que ces autorités devraient pouvoir *consulter les données VOSTRA concernant des procédures pénales en cours*.

De même, l'accès à VOSTRA devrait être ouvert aux autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers, dans les cantons où l'exécution de l'expulsion est de leur ressort, de sorte qu'elles puissent saisir elles-mêmes les données nécessaires (AG). Enfin, TI souhaite obtenir le raccordement de la police à VOSTRA, dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses tâches.

ZH souligne qu'il devra obligatoirement ressortir de VOSTRA si l'expulsion prononcée revêt un caractère obligatoire ou non.

Art. 6, al. 4

ZH et SO pensent qu'il serait utile que VOSTRA génère automatiquement, après un certain temps, un avis pour les expulsions qui n'ont pas été suivies d'une décision d'exécution et pour lesquelles il n'a pas été saisi de délai au sens de la let. a.

Art. 16, al. 1, let. d, et art. 17, al. 1 et 3

SO juge pertinente la réglementation des compétences cantonales prévue aux art. 16, al. 1, let. d, et 17, al. 1. VD la trouve au contraire problématique et estime qu'il serait plus pragmatique de permettre aux cantons de s'organiser librement.

Art. 21, al. 1, 2, let. j, et 5

Selon SO, les données concernant une expulsion devraient rester visibles jusqu'au décès de la personne concernée, non seulement pour les autorités de justice pénale, mais aussi pour les autorités de migration – tout au moins lorsqu'elles saisissent elles-mêmes des données dans le système.

Art. 22a

BE, BL, LU, NW, SH, SO, TI, UR, ZH, FER saluent expressément cette disposition, la jugeant préférable à la solution prévue à l'art. 82 OASA.

BL souligne l'importance de créer une interface directe entre VOSTRA et le SYMIC.

Annexe 3, ch. 5 (2^e et 5^e lignes)

GE note que la double occurrence du terme « date de la décision » prête à confusion et qu'il faudrait refléter dans la version française du texte la distinction faite en allemand entre « Entscheiddatum » (date de la décision) et « Entlassungsdatum » (date de la libération.)

9. Ordonnance RIPOL du 15 octobre 2008²⁴

TI insiste sur l'intérêt de pouvoir faire figurer des données concernant l'expulsion dans RIPOL. La CCDJP fait remarquer que l'extension prévue ne devra pas entraîner de coûts à la charge des cantons.

BE souligne que la nouvelle législation ne pourra pas entraîner l'obligation, pour les autorités cantonales de police, de saisir dans RIPOL les expulsions ordonnées. L'expulsion pénale ayant vocation à remplacer les mesures prises aujourd'hui au titre du droit des étrangers, BE et l'UVS en concluent qu'il appartiendra au SEM de saisir dans RIPOL les données qui s'y rapportent.

10. Ordonnance du 6 décembre 2013 sur le traitement des données signalétiques biométriques²⁵

Art. 17, al. 4

SO et ZH relèvent que l'ordonnance n'indique pas dans quel délai l'expulsion est réputée exécutée. À supposer qu'il s'agisse de la date de départ saisie dans VOSTRA – ce qui paraît probable –, des effacements devraient être effectués avant la « fin du temps de l'expulsion ».

²⁴ RS 361.0

²⁵ RS 361.3

11. Ordonnance N-SIS du 8 mars 2013²⁶

Les modifications proposées sont approuvées, en particulier le raccordement prévu du bureau SIRENE à VOSTRA (TI).

12. Avis sur des points non abordés dans l'avant-projet

Absence de statut de séjour

GE, JU, LU et l'UVS critiquent l'absence de statut prévu pour les étrangers dont l'expulsion obligatoire s'avère impossible à exécuter et qui deviendraient ainsi « sans-papiers ». Cette absence de statut serait problématique à plusieurs égards : marginalisés, les intéressés seraient poussés dans l'illégalité – et y resteraient (UVS). L'étranger condamné à une peine pécuniaire qu'il doit exécuter avant l'expulsion se retrouverait ainsi en situation de séjour irrégulier pendant l'exécution de cette peine et, partant, exposé à de nouvelles sanctions (LU). Plusieurs participants proposent d'inscrire dans l'ordonnance une clause propre à atténuer ces effets pervers (SG, SO, l'UVS et la CCDJP) ou d'envisager une modification de loi ou une clause de rigueur (UVS). Et si la seule solution envisagée passait par un renforcement du dispositif préventif et répressif (mesures de sécurité policière et de police des étrangers), il faudrait, souligne l'UVS, que la Confédération dote les villes des moyens financiers et logistiques nécessaires. GE demande, par ailleurs, l'adoption de règles minimales, ayant notamment trait à l'obligation de contrôle de la présence sur le territoire cantonal.

Conséquences financières

BL demande qu'il ressorte expressément du rapport explicatif que les modifications projetées ne créeront pas de nouvelles charges financières pour les cantons. JU note que les adaptations proposées ne devraient pas avoir de conséquences sensibles en termes de personnel et de finances, autres que celles qui découlent déjà des nouvelles dispositions légales, tandis que GE et la CCDJP s'attendent à une augmentation conséquente des charges financières et des besoins en personnel.

Divers

GE demande la confirmation de l'impossibilité de demander une décision (constatatoire) de caducité de l'autorisation en vertu de l'art. 61, al. 1, let. e ou let. f, LEtr (à l'instar des décisions qui sont prises en application de l'art. 61 al. 2 LEtr), laquelle pourrait le cas échéant être attaquée en justice (prolongeant d'autant l'exécution de l'expulsion pénale).

Enfin, LU constate que l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales aura pour effet d'allonger la durée de la procédure, du fait des nouvelles contraintes procédurales imposées. Il ne s'explique pas pourquoi l'expulsion ne pourrait être prononcée qu'en procédure ordinaire.