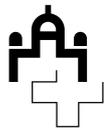


Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Volksabstimmung vom 28.02.2016

Votation populaire du 28.02.2016

Votazione popolare del 28.02.2016

13.091

Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer
(Durchsetzungsinitiative). Volksinitiative

Pour le renvoi effectif des étrangers criminels
(initiative de mise en oeuvre). Initiative populaire

Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono
reati (Iniziativa per l'attuazione). Iniziativa popolare

Documentazione

Biblioteca del Parlamento

Documentation

Bibliothèque du Parlement

Dokumentation

Parlamentsbibliothek

Vereinzelte kann es vorkommen, dass die Inhalte nicht in italienischer Sprache vorhanden sind. Wir bitten Sie, in diesen Fällen die deutschen oder französischen Texte zu konsultieren.

Il est parfois possible que certaines informations ne soient pas disponibles en italien. Veuillez dans ces cas-là consulter les versions allemande ou française.

È possibile che alcuni contenuti non siano disponibili in italiano. In tal caso vi preghiamo di consultare la versione tedesca o francese.

Inhaltsverzeichnis | Table des matières | Contenuto

Seite – Page - Pagina

1.	Übersicht über die Verhandlungen Résumé des délibérations	I
2.	Zusammenfassung der Verhandlungen Résumé des délibérations	II V
3.	Verhandlungen der Räte Débats dans les conseils Dibattiti dei Consigli	1
4.	Schlussabstimmungen Votations finales	23
5.	Namentliche Abstimmungen Votes nominatifs Votazioni per appello nominale	25
6.	Bundesbeschluss vom 20. März 2015 Arrêté fédéral du 20 mars 2015 Decreto federale del 20 marzo 2015	30 36 42
7.	Argumente Die nachfolgenden Argumente wurden von den Parlamentsdiensten zu Dokumentationszwecken zusammengestellt. Die Parlamentsdienste selber haben keinerlei Einfluss auf die Gestaltung und den Inhalt derselben. Arguments Les données ci-après ont été rassemblées à des fins documentaires par les Services du Parlement. Ceux-ci n'ont aucune influence sur la forme ou la nature des arguments présentés. Argomenti I seguenti argomenti sono stati riuniti dai Servizi del Parlamento a scopo di documentazione. I Servizi del Parlamento medesimi non hanno alcun influsso sulla loro impostazione né sul loro contenuto.	48 72 95

1. Übersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations

13.091 n Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative). Volksinitiative

Botschaft vom 20. November 2013 zur Volksinitiative "Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)" ([BBI 2013 9459](#))

NR/SR *Staatspolitische Kommission*

1. Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)" (BBI 2013 9509)

20.03.2014 Nationalrat. Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

10.12.2014 Ständerat. Zustimmung. (Die Schlussabstimmung wird ausgesetzt, bis das Geschäft 13.056 StGB und MStG behandelt ist).

20.03.2015 Nationalrat. Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

20.03.2015 Ständerat. Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.
Bundesblatt [2015 2701](#)

13.091 n Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre). Initiative populaire

Message du 20 novembre 2013 concernant l'initiative populaire "Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre)" ([FF 2013 8493](#))

CN/CE *Commission des institutions politiques*

1. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre)" (FF 2013 8543)

20.03.2014 Conseil national. Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

10.12.2014 Conseil des Etats. Adhésion. (Le vote final est reporté jusqu'à ce que l'objet 13.056 soit traité).

20.03.2015 Conseil national. L'arrêté est adopté au vote final.

20.03.2015 Conseil des Etats. L'arrêté est adopté au vote final.

Feuille fédérale [2015 2487](#)

2. Zusammenfassung der Verhandlungen

13.091 Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative). Volksinitiative

Botschaft vom 20. November 2013 zur Volksinitiative "Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)" (BBI 2013 9459)

Ausgangslage

Die Volksinitiative will zur Umsetzung der am 28. November 2010 angenommenen Ausschaffungsinitiative (09.060) direkt anwendbare Bestimmungen in der Bundesverfassung verankern: Ausländische Staatsangehörige, die sich wegen bestimmter Delikte strafbar gemacht haben, sollen - unabhängig von der Höhe der Strafe - des Landes verwiesen und mit einem Einreiseverbot von 5 bis 15 Jahren (im Wiederholungsfall von 20 Jahren) belegt werden. Zudem sollen sie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz und Wiedereinreise in die Schweiz verlieren.

Verletzung rechtsstaatlicher Prinzipien

Der von der Durchsetzungsinitiative vorgeschlagene Ausweisungsautomatismus widerspricht fundamentalen rechtsstaatlichen Grundsätzen und dem Völkerrecht. Die Durchsetzungsinitiative nimmt Widersprüche zum verfassungsmässigen Grundsatz der Verhältnismässigkeit in Kauf: Sie lässt bei der Anordnung und dem Vollzug der Landesverweisung keinen Raum für die Prüfung, ob die Landesverweisung im Einzelfall eine geeignete, notwendige sowie zumutbare Massnahme ist. Die umfassenden Deliktskataloge hätten zudem zur Folge, dass eine Landesverweisung auch aufgrund von Straftaten angeordnet werden müsste, die mit einer milden Strafe sanktioniert wurden.

Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung räumt den Bestimmungen über die Landesverweisung ausdrücklich den Vorrang gegenüber dem nicht zwingenden Völkerrecht ein und nimmt damit auch ausdrücklich Normkonflikte in Kauf. Die Bestrebungen der Behörden, die Ausschaffungsinitiative so weit als möglich völkerrechtskonform umzusetzen, würden durch die Annahme der Durchsetzungsinitiative verunmöglicht. Es ist davon auszugehen, dass es zu zahlreichen Verstössen käme gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), den Internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte (UNO-Pakt II), die Kinderrechtskonvention, das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU und das Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation.

Teilungültig wegen enger Definition

Die Volksinitiative definiert auch, was als zwingendes Völkerrecht gelten soll: Darunter fällt nach dieser Definition "ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffkrieges, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen". Diese Umschreibung ist enger als die völkerrechtliche Definition. Die Schweiz kann aber zwingendes Völkerrecht nicht einfach umdefinieren. Die Volksinitiative soll deshalb für teilungültig erklärt und Volk und Ständen ohne diese Definition zur Abstimmung unterbreitet werden.

(Quelle: Medienmitteilung des Bundesrates vom 20.11.2013)

Verhandlungen

Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)" (BBI 2013 9509)

20.03.2014	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
10.12.2014	SR	Zustimmung. (Die Schlussabstimmung wird ausgesetzt, bis das Geschäft 13.056 StGB und MStG behandelt ist).
20.03.2015	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.
20.03.2015	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt [2015 2701](#);

Das Gesetz zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative (13.056) und die Durchsetzungsinitiative wurden sowohl im National- als auch im Ständerat zusammen beraten. Wie vom Bundesrat und den vorberatenden Kommissionen empfohlen, haben beide Räte die Durchsetzungsinitiative für teilweise ungültig erklärt. Auch empfehlen sie Volk und Ständen die Ablehnung der einzig von der SVP-Fraktion unterstützten Initiative.

Die meisten Rednerinnen und Redner waren der Auffassung, dass die Durchsetzungsinitiative mit dem Gesetzesentwurf, welcher die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative im Strafgesetzbuch und im Militärstrafgesetz vorsieht (13.056), überflüssig geworden ist. Unterstützt wurde die Initiative einzig von der SVP-Fraktion, welche im Ausführungsgesetz einen Verrat am Volkswillen sieht. In beiden Räten drehte sich die Diskussion hauptsächlich um die Frage der Ungültigkeit oder Teilungültigkeit der Initiative. Die vorberatenden Kommissionen folgten dem Bundesrat und beantragten ihren Räten, die Initiative für teilungültig zu erklären. Die Schweiz könne ein Konzept, das auf dem Konsens und verschiedenen Völkerrechtsverträgen basiere, nicht von sich aus anders definieren, argumentierten die Kommissionssprecher. Im Nationalrat stand dem von Andreas Gross (S, ZH) vertretenen Antrag, die Initiative für ungültig zu erklären, der Antrag auf Teilungültigkeit gegenüber. 67 Ratsmitglieder sprachen sich für die Teilungültigkeit, 52 für die Ungültigkeit aus (davon 22 Mitglieder der sozialdemokratischen und 25 Mitglieder der SVP-Fraktion). 62 Ratsmitglieder enthielten sich der Stimme, davon 20 Mitglieder der sozialdemokratischen und 25 Mitglieder der SVP-Fraktion. Anschliessend wurde der Antrag der Kommissionsmehrheit dem Minderheitsantrag der SVP, die Initiative für gültig zu erklären, gegenübergestellt. Dieser einzig von der SVP-Fraktion unterstützte Antrag wurde mit 110 zu 51 Stimmen bei 20 Enthaltungen abgelehnt. Im Ständerat wurde der Antrag einer heterogenen Minderheit, die Initiative für ungültig zu erklären, mit 27 zu 16 Stimmen abgelehnt. Die Mehrheit war der Meinung, dass der Gesetzgeber den Initiativtext nur rechtlich, nicht aber politisch zu beurteilen habe.

Die Bestimmung, dass als zwingendes Völkerrecht «ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskrieges, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen» gelten sollen, wird demnach aus der Abstimmungsvorlage gestrichen.

In der Schlussabstimmung wurde der Bundesbeschluss mit der ablehnenden Abstimmungsempfehlung im Nationalrat mit 140 zu 57 und im Ständerat mit 38 zu 6 Stimmen angenommen.

2. Résumé des délibérations

13.091 Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre). Initiative populaire

Message du 20 novembre 2013 concernant l'initiative populaire "Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre)" (FF 2013 8493)

Situation initiale

L'initiative a pour but d'inscrire dans la constitution des dispositions directement applicables pour mettre en oeuvre l'initiative sur le renvoi adoptée le 28 novembre 2010 (09.060). Une telle mesure aurait pour conséquence que les étrangers condamnés pour certaines infractions seraient expulsés du pays et frappés d'une interdiction d'entrée en Suisse de cinq à quinze ans (vingt ans en cas de récidive), indépendamment de la sévérité de la sanction. Ils perdraient en outre tout droit de séjourner et de pénétrer à nouveau en Suisse pendant cette période.

L'initiative viole les principes de l'Etat de droit

Comme le constate le Conseil fédéral dans son message, l'automatisme de l'expulsion prévu par l'initiative de mise en oeuvre est contraire à plusieurs principes fondamentaux de l'Etat de droit et au droit international. L'initiative de mise en oeuvre admet des entorses au principe de la proportionnalité, inscrit dans la Constitution: il ne sera pratiquement plus possible, au moment où l'expulsion sera prononcée ou sur le point d'être exécutée, de vérifier si une telle mesure est, dans le cas concret, appropriée, nécessaire et raisonnablement exigible. En raison de son hétérogénéité, la liste des infractions pourra en outre entraîner l'expulsion de personnes ayant commis une infraction sanctionnée par une peine légère.

La disposition constitutionnelle proposée reconnaît explicitement la primauté des nouvelles normes sur le droit international non impératif. Les conflits de normes sont donc programmés. Une adoption de l'initiative empêcherait une mise en oeuvre de l'initiative sur le renvoi qui respecte, dans la mesure du possible, le droit international. Il en résulterait de nombreuses violations de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU), de la Convention relative aux droits de l'enfant, de l'Accord sur la libre circulation entre la Suisse et l'UE (ALCP) et de la Convention instituant l'Association européenne de Libre-Echange (Convention AELE).

Nullité partielle en raison d'une définition restrictive du droit international impératif

Selon le texte de l'initiative, les normes impératives du droit international couvrent "exclusivement l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler une personne vers un Etat où elle risque d'être torturée ou tuée". Cette définition est plus étroite que celle admise en droit international. Or la Suisse ne peut pas simplement décider de redéfinir la notion de droit international impératif. Il faut donc déclarer l'initiative populaire partiellement nulle et la soumettre au vote du peuple et des cantons sans la définition problématique.

(Source : Communiqué de presse du Conseil fédéral du 20.11.2013)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre)" (FF 2013 8543)

20.03.2014	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
10.12.2014	CE	Adhésion. (Le vote final est reporté jusqu'à ce que l'objet 13.056 soit traité).
20.03.2015	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
20.03.2015	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Feuille fédérale [2015 2487](#);

Les deux conseils ont mené en parallèle la discussion sur la loi d'application (13.056) de l'initiative sur le renvoi des étrangers et sur l'initiative de mise en œuvre. Ils ont décidé d'invalider partiellement l'initiative de mise en œuvre, comme le lui proposaient le Conseil fédéral et leurs commissions respectives. Les deux Chambres ont également recommandé au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative, soutenue uniquement par le groupe de l'UDC.

Pour la majorité des orateurs, le projet de loi (13.056) qui transpose l'initiative sur le renvoi des étrangers dans le code pénal et le code pénal militaire rend superflue l'initiative de mise en œuvre. Seul le groupe de l'UDC, pour qui la loi d'application trahit les intentions du peuple, a soutenu l'initiative. Dans les deux Chambres, l'essentiel du débat a porté sur l'invalidité partielle ou totale de l'initiative. Comme le Conseil fédéral, les commissions chargées de l'examen préalable ont proposé à leur conseil respectif d'invalider partiellement l'initiative. La Suisse ne peut pas donner sa propre définition d'un concept basé sur un consensus et divers accords internationaux, ont argumenté les rapporteurs. Au Conseil national, la proposition d'invalider totalement l'initiative, défendue par Andreas Gross (S, ZH), a été opposée à la proposition d'invalidation partielle. 67 parlementaires ont voté pour une invalidation partielle, 52 pour une invalidation totale (22 membres du groupe socialiste et 25 du groupe de l'UDC). 62 parlementaires se sont abstenus, parmi eux 20 socialistes et 25 membres du groupe de l'UDC. La proposition de la majorité de la commission a ensuite été opposée à une proposition de minorité de l'UDC de déclarer l'initiative valable. Cette proposition, soutenue uniquement par le groupe de l'UDC, a été rejetée par 110 voix contre 51 et 20 abstentions. Au Conseil des Etats, la proposition d'invalider totalement l'initiative, issue d'une minorité hétérogène, a été rejetée par 27 voix contre 16. La majorité a considéré que le législateur devait se limiter à un examen juridique du texte et non pas en faire une appréciation politique.

La disposition limitant les normes impératives du droit international à « l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler une personne vers un Etat où elle risque d'être torturée ou tuée » sera ainsi biffée du texte soumis à la votation populaire.

Au vote final, le Conseil national a adopté l'arrêté fédéral qui recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative par 140 voix contre 57, le Conseil des Etats par 38 voix contre 6.

Hingegen haben wir noch einen zweiten Antrag vorliegen, nämlich die Frage der gänzlichen oder teilweisen Ungültigkeit dieser Initiative. Die Kommission und der Bundesrat empfehlen Ihnen, die Teilungültigkeit auszusprechen; Sie finden das auf Seite 2 der Fahne in der linken Kolonne, Artikel 1 Absatz 2. Im Initiativtext bezieht sich das auf den vorgeschlagenen Artikel 197 Ziffer 9 Absatz 1 Ziffer IV zweiter Satz der Bundesverfassung. Dieser Satz lautet: «Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskriegs, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen.»

Nun ist an sich löblich, dass das zwingende Völkerrecht von der Geltung der allenfalls umgesetzten Durchsetzungs-Initiative ausgenommen wird. Aber diese Definition des zwingenden Völkerrechts ist nicht komplett. Im völkerrechtlich anerkannten Gehalt des zwingenden Völkerrechts haben die notstandsfesten Garantien der EMRK und des Uno-Pakts II Platz. Bei den in Ziffer IV zweiter Satz des Entwurfes aufgeführten Bestimmungen sind diese notstandsfesten Garantien nicht aufgeführt. Weiter bleibt das Kriegsvölkerrecht unerwähnt. Das gehört zum völkerrechtlichen *ius cogens*. Schliesslich ist die Definition des Non-Refoulement-Gebots in der Initiative enger ausgelegt als in derjenigen des zwingenden Völkerrechts. Die Initiative verwendet die Formulierung «das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen». Aber die völkerrechtliche Definition des zwingenden Völkerrechts definiert das Non-Refoulement-Prinzip auch so, dass eine Rückschiebung dann nicht möglich ist, wenn eine «andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung» droht. Dies ist nicht Bestandteil dieser vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung. Die Umschreibung des zwingenden Völkerrechts gemäss Initiative ist also enger als der Begriff der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts gemäss Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung. Deswegen stellt sich die Frage der Ungültigkeit oder der Teilungültigkeit.

Der Bundesrat und die Kommissionmehrheit sind der Auffassung, dass die Definition des zwingenden Völkerrechts nicht landesrechtlich vorgenommen werden kann. Das zwingende Völkerrecht wird international definiert. Es ist, wie ich es vorhin geschildert habe, auch nicht abschliessend definiert, sondern kann sich in die eine oder andere Richtung weiterentwickeln. Weil wir diesbezüglich nicht autonom sind, aber in der Bundesverfassung sagen, dass die Verletzung des zwingenden Völkerrechts ein Grund für die Ungültigkeit einer Initiative ist, müssen wir hier eine Art der Ungültigkeit aussprechen. Eine gänzliche Ungültigkeit ist unserer Ansicht nach nicht angebracht, ist auch vom Bundesrat nicht beantragt. Nach dem Grundsatz, dass die mildere Massnahme ergriffen werden muss, sofern sie möglich ist, sind wir mehrheitlich mit dem Bundesrat der Auffassung, dass die Teilungültigkeit die angemessene Reaktion auf diese Verletzung der Definition des zwingenden Völkerrechts sei. Deswegen schlagen wir mit dem Bundesrat vor, dass dieser zweite Satz als ungültig erklärt werden muss, wie Sie es auf der Fahne oder auch in der Botschaft sehen können.

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates schliesst sich beiden Anträgen an, erstens der Teilungültigkeitserklärung der erwähnten Bestimmung und zweitens der Empfehlung auf Ablehnung der Initiative an das Volk. Auch diesem Antrag stimmt die Mehrheit Ihrer Kommission selbstverständlich zu. Wir haben jetzt die Ausschaffungs-Initiative auf Gesetzesebene heruntergebrochen und im StGB und im MStG umgesetzt. Deswegen besteht kein Grund mehr, auf der Initiative zu beharren. Deswegen haben wir ja auch vorhin grossmehrheitlich den Einzelantrag Hess Lorenz unterstützt.

Die Kommission beantragt Ihnen somit mit 15 zu 7 Stimmen bei 3 Enthaltungen, die Teilungültigkeit auszusprechen und die ablehnende Empfehlung an das Volk abzugeben. Ich bitte Sie, sich dieser Mehrheit anzuschliessen und die Minderheit Rutz abzulehnen.

13.091

**Zur Durchsetzung der Ausschaffung
krimineller Ausländer
(Durchsetzungs-Initiative).
Volksinitiative**

**Pour le renvoi effectif
des étrangers criminels
(Initiative de mise en oeuvre).
Initiative populaire**

Erstrat – Premier Conseil

Botschaft des Bundesrates 20.11.13 (BBl 2013 9459)
Message du Conseil fédéral 20.11.13 (FF 2013 8493)

Nationalrat/Conseil national 20.03.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Die Durchsetzungs-Initiative ist am 28. Dezember 2012 eingereicht worden. Wir haben heute ja den ganzen Tag auch über diese Initiative gesprochen. Wir verzichten deshalb darauf, zu einzelnen Bestimmungen nochmals Stellung zu nehmen. Das Ergebnis ist bekannt.



Leuenberger Ueli (G, GE), pour la commission: Je me réfère à l'article 19 alinéa 2 du règlement de notre conseil. Celui-ci prévoit que lorsqu'il y a plusieurs rapporteurs pour un même objet, ils se répartissent le travail par thèmes et ne disent par conséquent pas la même chose. Cela fait six heures que nous discutons de cette problématique. Je pense que les opinions sont faites. Vous avez certainement suivi les explications concernant les normes impératives du droit international fournies par mon collègue rapporteur de langue allemande, par conséquent je ne vais pas donner plus d'explications et m'arrêter ici. Le printemps commence à 17 heures 57, malheureusement pas dans notre conseil. Je vous prie de suivre la commission.

Rutz Gregor A. (V, ZH): Wir beantragen Ihnen, diese Initiative zur Annahme zu empfehlen und diese Initiative natürlich auch für vollumfänglich gültig zur erklären. Ich erwähne drei Punkte:

1. Bevor Sie mich fragen, damit es klar ist: Ein Rückzug dieser Initiative steht derzeit nicht zur Debatte. Über die Frage des Rückzuges werden wir dann diskutieren, wenn die Schlussabstimmungen im Nationalrat und im Ständerat zur Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative erfolgt sind und wir das Resultat der Gesetzgebung kennen.

2. Wir beantragen Ihnen, die Initiative für gültig zu erklären. Hier muss ich Ihnen sagen, dass es ja schon ein Eiertanz ist, den Sie hier machen mit dem Völkerrecht: Auf der einen Seite ist das zwingende Völkerrecht nirgendwo definiert, und auf der anderen Seite sagen Sie, wir würden mit dieser Initiative, indem wir es eben definieren würden, gegen eine Definition verstossen, die es aber wiederum nicht gibt. So kann das ja nicht gehen. Die direkte Demokratie erfordert klare Spielregeln. Wenn es eine Schranke der revidierten Verfassung ist, dass man keine Initiativen machen darf, die gegen zwingendes Völkerrecht verstossen, dann soll bitte auch gesagt werden dürfen, was das bedeutet. In diesem Zusammenhang – ich verweise auf die Ausführungen zum letzten Geschäft – ist es eben besonders wichtig, dass man bezogen auf die Materie der Initiative die Sache beim Namen nennt, damit die ganze Ausschaffungs-Initiative auch entsprechend umgesetzt werden kann.

3. Zu den inhaltlichen Ausführungen verweise ich auf die vorangehende Debatte. Da wurde gesagt, was zu sagen ist. Das muss ich nicht künstlich verlängern.

Wir beantragen Ihnen, die Gültigkeit der Initiative zu erklären und sie zur Annahme zu empfehlen.

Glättli Balthasar (G, ZH): Gestatten Sie mir einen kurzen Rückblick im Ausblick. Manchmal verliert man eine Abstimmung. C'est la vie; das ist die Demokratie. Man kann sich jeweils damit trösten, dass mit jeder verlorenen Abstimmung am Schluss eigentlich die Demokratie doch gewonnen hat. Heute hat aber nicht die Demokratie gewonnen, heute haben nicht wir eine Abstimmung verloren, sondern der Rechtsstaat hat verloren. Für mich persönlich und für die Grünen war diese Debatte – eigentlich nicht die Debatte, sondern ihr Resultat – ein Tiefpunkt. Den grossen Taktierern der bürgerlichen Mitte, den Strategen, den Kontorsionisten, den Schlangenmenschen, die im gleichen Satz die Rechtsstaatswidrigkeit schon fast glaubhaft beklagten und im selben Satz wieder begründeten, warum man dafür stimmen sollte, ihnen kann ich sagen, dass heute nur jemand gewonnen hat: Heute hat nur die SVP gewonnen. Das, was wir heute veranstaltet haben, ist eine Einladung an die SVP, bei jedem nächsten Geschäft dieses Parlament wieder mit einer Durchsetzungs-Initiative vor sich hin zu treiben. Ich hoffe, dass die Chambre de Réflexion diesmal wirklich etwas Nachdenken walten lässt und diese klugen Gedanken, die wir auch in der Kommission zu dieser Durchsetzungs-Initiative von allen Seiten gehabt haben – ausser vielleicht von denen, die sie natürlich verteidigt haben –, dann auch bei der Debatte über die Ausschaffungs-Initiative ernst nimmt. Es ist nicht aller Tage Abend, aber es ist düsterer geworden im Rechtsstaat Schweiz.

Tschümperlin Andy (S, SZ): Ich verzichte auf eine ausführliche Wortmeldung. Wir haben jetzt nämlich fünf Stunden lang über diese Durchsetzungs-Initiative gesprochen, bevor wir überhaupt über die Initiative debattiert haben. Die Mehrheit hat die Durchsetzungs-Initiative im Rahmen der Gesetzesvorlage zur Ausschaffungs-Initiative umgesetzt oder umsetzen wollen. Der Nationalrat war Erstrat. Es geht jetzt weiter. Wir hoffen natürlich, dass jetzt der Ständerat diese Debatte weiterführt, und zwar so, dass das für uns tragbar ist.

Ich verzichte auf weitere Ausführungen. Wir haben heute mit unseren Anträgen das gesagt, was es zu sagen gibt. Wir haben noch einen Antrag, und dafür gebe ich Andreas Gross das Wort.

Gross Andreas (S, ZH): Ich muss mich zuerst entschuldigen: Ich vertrete für die SP-Fraktion einen Antrag, der in der Kommission behandelt wurde, der dann aber unterging, weil er nicht schriftlich eingereicht worden ist. Deshalb war ich ursprünglich auch auf der Liste der Einzelredner.

Ich darf Ihnen aber jetzt im Namen meiner Fraktion beliebt machen, die ganze Initiative für ungültig zu erklären, wie wir das vor fünf Jahren schon bei der Ausschaffungs-Initiative verlangt haben. Es stimmt etwas nicht, wenn heute Morgen, heute Nachmittag, immer wieder Rednerinnen und Redner hier sagen mussten, sie müssten sich zwischen der Mehrheit des Volkes und den Menschenrechten entscheiden. Man kann nicht über die Menschenrechte abstimmen. Das kann nicht sein, darüber können wir nicht verfügen, solange wir Teil der Zivilisation und Teil des Europarates sind. Es gibt – und das hat Herr Rutz immer vergessen, wenn er vorher die Ungültigkeitsgründe aufzählte – die ungeschriebene materielle Schranke, dass eine Initiative dann für ungültig erklärt werden muss, wenn sie so, wie sie geschrieben worden ist, nicht durchführbar ist. Genau das ist mit der ersten Initiative in der Geschichte der Volksrechte, die für ungültig erklärt wurde, passiert. Das war 1954, und es ging um ein Budget, das verändert werden sollte, das aber zum Zeitpunkt, an dem die Initiative hätte in Kraft treten können, schon abgeschlossen gewesen wäre.

Das Gleiche gilt aber eben auch für Volksinitiativen, die Grundprinzipien des schweizerischen Verfassungsrechtes, wie das jetzt immer wieder genannte Verhältnismässigkeitsprinzip und die Einzelfallprüfung, nicht explizit, aber implizit infrage stellen, ohne dass explizit darüber abgestimmt wird. Man könnte behaupten, dass man sagen dürfte, für alle Thurgauer gelte in der Schweiz in Zukunft die Einzelfallprüfung nicht mehr. Und wenn das Schweizer Volk will, kann es über so etwas abstimmen. Aber das muss explizit geschehen und nicht implizit.

Wenn man das, was die Initiative verlangt, nur implizit tut, kann man es eben nicht tun, wenn sie das nicht berücksichtigt. Deshalb kommt man dann in diesen Widerspruch, aus dem es keinen Ausweg gibt, wie wir vorhin gesehen haben. Deshalb möchten wir Sie bitten, diese Initiative insgesamt für ungültig zu erklären. Diese Haltung wurde vor fünf Jahren bereits von 13 Ständeräten und rund 70 Nationalräten, also rund einem Drittel beider Räte, vertreten.

Flach Beat (GL, AG): Wir sprechen heute schon fast den ganzen Tag über Massnahmen im Strafbereich. Im Strafrecht gibt es den Umstand der Notwehr, der entschuldigt, wenn ich mich aus der Not heraus wehren muss, weil ich selber oder die Meinen angegriffen werden. Es gibt aber darüber hinaus auch den sogenannten Notwehr-Exzess. Das ist dann der Fall, wenn man das Gefühl hat, angegriffen zu werden, wobei man sich über das nötige Mass hinaus wehrt, indem man um sich schlägt usw.

Die Durchsetzungs-Initiative geht auf den Umstand zurück, dass man bei der SVP das Gefühl hatte, nicht ernst genommen zu werden, dass man die Ausschaffungs-Initiative nicht im Sinne des Volksentscheids umsetzen wollte. Ich sehe in der Lancierung der Durchsetzungs-Initiative einen Notwehr-Exzess, sozusagen einen Demokratie-Exzess. Das ist eigentlich wirklich unnötig.

Wir Grünliberalen lehnen diese Initiative denn auch ab. Wir haben vorhin gesehen, dass wir sehr wohl dem Volkswillen entsprechen und das Strafrecht entsprechend anpassen, dies gemäss der Ausschaffungs-Initiative. Die Durchsetzungs-Initiative ist nicht notwendig. Im Bereich, wo die Durchsetzungs-Initiative versucht, zwingendes und nicht-zwingendes Völkerrecht zu definieren, lehnen wir sie ab; wir halten sie für ungültig, wie das auch die Kommission tut. Ich bitte Sie, auch so abzustimmen.

Müller Philipp (RL, AG): Ich kann es sehr kurz machen: Die Anliegen der Durchsetzungs-Initiative, über die wir jetzt reden und befinden, sind durchgesetzt. Ich empfehle Ihnen daher mit der FDP-Fraktion, die Initiative dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen. Bei der Frage der Teilungültigkeit hat sich die Fraktion mehrheitlich der Stimme enthalten.

Landolt Martin (BD, GL): Die BDP-Fraktion lehnt die Initiative ab, und zwar aus einem einfachen und naheliegenden Grund: Sie ist unnötig: ihre Forderung ist inzwischen umgesetzt und somit überflüssig. Das Schweizer Stimmvolk hat am 28. November 2010 die sogenannte Ausschaffungs-Initiative angenommen, die Initianten hatten den Text der damaligen Initiative unter anderem so formuliert, dass sie dem Gesetzgeber maximal fünf Jahre Zeit für die Umsetzung gaben. Trotzdem wurde dann zusätzlich die heute vorliegende Durchsetzungs-Initiative eingereicht. Man wollte vor lauter Ungeduld noch ein Brikett nachlegen. Das darf man tun, aber man muss sich dann auch die Frage gefallen lassen, ob man damit nicht schon im Vorfeld die Spielregeln für die Umsetzung der eigenen Initiative ändert und auch verletzt. Es muss auch nicht unbedingt zu einem Trend werden, dass man nach gewonnenen Volksabstimmungen die Umsetzung mit sogenannten Durchsetzungsmassnahmen quasi gleich selber in die Hand nimmt.

So oder so, die Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative ist auf gutem Weg, wir haben heute die Gesetzesvorlage durchberaten, sie untersteht dem fakultativen Referendum. Falls jemand zum Schluss kommt, die Initiative sei damit nicht durchgesetzt, kann er das Referendum ergreifen, und er wird, falls er einigermaßen richtig liegt, problemlos die dafür notwendigen Unterschriften finden. Diese Initiative ist deshalb unnötig. Wenn sie nicht zurückgezogen wird, verschaukeln die Initianten damit das Stimmvolk und riskieren letztlich eine faktische Verzögerung der ursprünglichen und eigentlichen Ausschaffungs-Initiative.

Die BDP unterstützt auch den Antrag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit auf Teilungültigkeit. Hier geht es unseres Erachtens um die wichtige Frage, wie wir zu unserer direkten Demokratie Sorge tragen wollen – und das müssen wir unbedingt tun. Es darf nicht passieren, dass das Schweizer Stimmvolk über Verfassungsbestimmungen abstimmt und wir ihm nachher erklären müssen, dass diese Bestimmungen nicht umgesetzt werden können. Das führt aus verständlichen Gründen zu Unmut, zu Verdross, zu Überdross. Es gehört deshalb zu unserer Aufgabe, die Machbarkeit im Voraus zu prüfen und sicherzustellen, dass wir dem Stimmvolk Vorlagen unterbreiten, bei denen wir ihm auch eine rechtskonforme Umsetzung in Aussicht stellen können. Wenn wir dies nicht tun, schwächen wir die direkte Demokratie, und das will die BDP auf keinen Fall.

Wir bitten Sie also, die Teilungültigkeit im Sinne von Bundesrat und Kommissionsmehrheit zu unterstützen und abschliessend die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Romano Marco (CE, TI): Siamo confrontati con una situazione molto particolare e rara nella storia dei diritti popolari e delle nostre istituzioni. Discutiamo oggi, in questo momento, di un'iniziativa denominata «per l'attuazione», presentata per accelerare, forse direi per forzare i tempi di concretizzazione di una precedente iniziativa popolare, approvata in votazione popolare e quindi divenuta articolo costituzionale. Se procedessimo con questa modalità, in ogni occasione ci troveremo confrontati con un caos istituzionale e con un sistema giuridico estremamente instabile. Credo proprio che

ne vada della credibilità e della stabilità delle nostre istituzioni.

La situazione è comunque questa, e ora occorre trovare la via corretta per realizzare la volontà popolare. Non possiamo e non vogliamo tuttavia permetterci di calpestare totalmente lo Stato di diritto e i principi cardine della nostra Costituzione. Durante l'intera giornata si è ripetuto che l'integrità e la solidità della Costituzione federale sono nelle mani del Parlamento. Con l'applicazione dell'iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati» abbiamo già strapazzato a sufficienza lo Stato di diritto. Questa iniziativa va oltre ogni soglia ammissibile e per questo motivo va respinta.

Il PPD, in linea con la maggioranza della commissione, intende utilizzare – e lo ha già fatto – uno a uno, salvo la definizione del diritto internazionale cogente, il testo dell'iniziativa «per l'attuazione», con l'obiettivo di concretizzare nel Codice penale, nel Codice penale militare e in parte nella legge federale sugli stranieri l'iniziativa «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati», approvata il 28 novembre del 2010.

Se il Consiglio degli Stati seguirà questa via e approverà il costruito legislativo discusso in precedenza avremo realizzato la volontà popolare espressa con il voto del 2010. Le regole per concretizzare l'espulsione dei criminali stranieri vanno sancite nelle rispettive leggi e non nella Costituzione. Occorre rispettare le regole della democrazia e per quanto possibile, purtroppo – penso alla proporzionalità –, i principi del diritto.

Il gruppo PPD-PEV, respingendo l'iniziativa «per l'attuazione», invita a dichiararne nulla la parte inerente il diritto internazionale cogente. Invita popolo e cantoni a respingere di principio questa iniziativa, divenuta superflua e inutile, perché già concretizzata con quanto discusso in precedenza. Non ci resta altro che auspicare che l'UDC ritiri l'iniziativa «per l'attuazione».

Streiff-Feller Marianne (CE, BE): «Die Schweiz ist eine Demokratie – und das Volk hat auch tatsächlich die Macht.» Das Zitat von Bundesrat Berset an der Eröffnung der Leipziger Buchmesse vor einer Woche ist treffend, hat die Deutschen gefreut und lässt doch manches offen, z. B. ob diese Macht so weit geht, dass wir in die Verfassung neue Artikel aufnehmen, die andere Verfassungsartikel verletzen – so viel als einleitende Bemerkung.

Wir kennen alle den Ursprung der hier vorliegenden Durchsetzungs-Initiative. Die Initianten der Ausschaffungs-Initiative haben in Sorge um eine mögliche Verwässerung ihrer Initiative letztes Jahr die Durchsetzungs-Initiative eingereicht, ein zwar legitimer, aber völlig überflüssiger Eingriff mit gravierenden Folgen für einen an sich schon heiklen Legiferierungsprozess.

Ich bitte Sie im Namen der CVP/EVP-Fraktion, diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Sie verstösst gegen tragende Grundsätze unserer Verfassung. Die Initiative will ausserdem eine rechtsverbindliche Definition des zwingenden Völkerrechts in der Verfassung festlegen. Diese Definition ist aber enger als die Definition der internationalen Staatengemeinschaft und auch enger als die heute anerkannte Praxis bezüglich zwingendem Völkerrecht. Zwingendes Völkerrecht kann nicht rechtsverbindlich durch Landesrecht definiert werden.

Aus diesem Grund ist dieser Teil der Initiative für ungültig zu erklären. Die gültigen Bestimmungen der Initiative wurden heute weitgehend in der Gesetzesvorlage zur Ausschaffungs-Initiative bereits umgesetzt. Die CVP/EVP-Fraktion ist auch für eine konsequente Linie gegen straffällige Ausländerinnen und Ausländer. Wir wollen aber unsere rechtsstaatlichen Grundsätze dabei nicht verletzen. Die Durchsetzungs-Initiative missachtet diese Grundsätze fundamental. Wir helfen nicht mit, diese Missachtung in unserer Verfassung festzuschreiben.

Wir empfehlen deshalb die Initiative zur Ablehnung und erklären den Teil der Definition des zwingenden Völkerrechts in der Verfassung als rechtsungültig.

Amaudruz Céline (V, GE): Comme vous l'a expliqué Monsieur Rutz, il n'est pas question en l'état de retirer notre initiative, c'est la raison pour laquelle je me dois de vous présenter cette nouvelle initiative, l'initiative populaire «pour le renvoi effectif des étrangers criminels (Initiative de mise en oeuvre)».

Le temps presse. Depuis l'acceptation en 2010 par la majorité du peuple et des cantons de l'initiative populaire «pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi)», les citoyens désespèrent de voir les criminels croupir dans nos prisons et récidiver au lieu d'être expulsés. Ces mêmes citoyens interpellent leurs élus pour leur demander quand le renvoi systématique des criminels étrangers sera appliqué. En effet, s'il fallait compter sur la seule volonté de la Berne fédérale, les étrangers criminels ne pourraient et ne sauraient être expulsés vers leur pays d'origine, et ce même si aucune disposition faisant partie des normes impératives du droit international n'est violée.

Quand la situation est bloquée, quand la volonté démocratique est bafouée, les citoyennes et citoyens ne peuvent que se manifester à nouveau pour pallier ce déni de démocratie, cette triste mascarade indigne de notre système de démocratie directe.

Avec l'initiative de mise en oeuvre, fini les prétextes scabreux relatifs à la condition personnelle du délinquant étranger en vue de rendre impossible son expulsion! Place à l'énumération des infractions graves qui, une fois réalisées, entraînent automatiquement l'expulsion des étrangers criminels, et de celles entraînant le renvoi en cas d'antécédents judiciaires.

Le renvoi des étrangers criminels après l'exécution de leur peine constitue l'instrument indispensable au retour de la sécurité en Suisse. Nos autorités de poursuite pénale et nos tribunaux doivent pouvoir compter sur un renvoi effectif des étrangers criminels. Refuser de procéder au renvoi des étrangers criminels serait faire insulte au travail de celles et de ceux qui s'efforcent au quotidien de rendre notre pays plus sûr.

La question se pose de savoir si notre territoire est suffisamment grand pour permettre d'accueillir tous les criminels du monde. Nos prisons hébergent déjà une forte majorité de personnes d'origine étrangère qui ont abusé de la bienveillance de notre société. Face à la problématique de la surpopulation carcérale qui se pose dans divers cantons, plusieurs solutions s'esquissent, soit continuer à bétonner notre sol pour bâtir de nouveaux établissements pénitentiaires, soit expulser des étrangers criminels au terme de leur peine. Dans le vibrant plaidoyer du Conseil fédéral en faveur du maintien des étrangers criminels en Suisse, il est reproché à l'initiative d'engendrer, par l'expulsion d'un très grand nombre d'étrangers, des coûts élevés pour la Confédération et les cantons. S'il est exact que le fait de procéder à des expulsions est onéreux, le maintien en Suisse d'une population criminelle l'est davantage. Prenons le cas du canton de Genève. L'augmentation de la capacité de détention coûtera 600 000 francs par place créée dans le cadre d'un premier projet et 700 000 francs par place dans un deuxième projet. Aux coûts de l'investissement en vue de la création de nouvelles places viennent s'ajouter les coûts de fonctionnement qui sont de l'ordre de 480 francs par jour et par détenu à Genève, le tout pour une population carcérale à 91,3 pour cent étrangère.

Plus grave encore, depuis plusieurs années déjà, des détenus réclament leur mise en liberté immédiate au motif que les conditions de détention dans la prison genevoise de Champ-Dollon ne respectent pas les dispositions de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il y a deux semaines, le Tribunal fédéral a admis le recours d'un premier individu condamné pour un important trafic de drogue et celui d'un second individu condamné pour tentative de meurtre, au motif que les conditions dans lesquelles s'était déroulée la détention des prévenus était illicite, car l'espace à disposition s'avérait insuffisant. Avec cet arrêt, le Tribunal fédéral ouvre la voie à l'indemnisation en masse d'étrangers ayant séjourné dans cette prison et qui, en plus

d'avoir commis des méfaits dans notre pays, pourraient se voir indemniser jusqu'à 200 francs par jour de détention.

Cela donne l'impression à la population, à juste titre, que le criminel est mieux protégé que le simple citoyen. Le renvoi des étrangers criminels donnera l'occasion aux «serial récidivistes» d'expérimenter les conditions de détention dans leur pays d'origine, qui, nous l'espérons, seront plus dignes que celles qu'ils expérimentent en Suisse.

La situation est intenable. Elle exige des réponses, pas des ersatz de réponses qui ne résolvent rien, des réponses immédiates que seule l'initiative propose.

Müller Geri (G, AG): Wir spielen hier eigentlich ein lustiges Spiel. Ich wurde angewiesen, hier nicht zu Anträgen der Mitteparteien zu sprechen. Man wolle der SVP-Fraktion nicht noch ein Podium geben. Ich spreche trotzdem.

Es geht mir darum, aufzuzeigen, was hier für ein Spiel läuft. Die SVP spielt seit Jahren auf der gleichen Handorgel. Und auch wenn man heute die hässlichsten Gesetze, die ich in diesem Saal erlebt habe, durchspielt und durchmacht, bleibt sie dabei, konsequent bis zum Untergang. Immerhin so viel bei der SVP. Geholfen haben ihr bei den Gesetzen die starken freisinnigen und christlichen Kräfte. Viel Glück, wenn Sie dann oben an der Himmelspforte anklopfen!

Das ist jetzt die Situation, wie wir sie haben. Man will nicht mehr darüber reden. Man will diese Initiative einfach als ungültig erklären, was sie auch wirklich ist. Man will sie als nicht umsetzbar, als völlig rechtswidrig usw. bezeichnen. Und damit ist man fein raus. Ich mache dieses Spiel einfach nicht mit. Bei den Entscheiden, die vorhin getroffen worden sind und bereits völkerrechtswidrig sind, müssen Sie wirklich einmal einen geraden Rücken zeigen. Ich verstehe nicht, warum man es unbedingt umsetzen will, nein, eigentlich verstehe ich es: Was hier gespielt wird, ist nämlich das Spiel der Demagogie, der Volksverführung. Man bringt ein Problem auf den Tisch, das man nicht lösen kann – eine End-of-Pipe-Lösung –, und hinterher macht man die Leute verantwortlich für das, was hier passiert. Man setzt die eine Initiative dann nicht konkret um, dann kann man die nächste Initiative durchführen. So gewinnt man Wählerstimmen. Das funktioniert in allen Staaten, die Richtung rechts gedriftet sind. Das ist eigentlich das Ziel dieses Spiels, und wir machen es einfach immer wieder mit. Man ist schon der Meinung, man sollte etwas gegen die kriminellen Ausländer unternehmen. Wir sprechen ja ganz konkret über nur eine Gruppe. Wenn ein Kriminalfall hier passiert, dann ist es etwas anderes. Dann muss man die Gesetze anwenden, damit alle verstehen, wie man Ausländer richtig ausbeutet. Dann muss man das Gesetz mittels Motion ändern. Das ist ungefähr die Situation, die wir hier haben.

Deshalb sollte wirklich jeder sprechen, auch die Parteipräsidenten, die geholfen haben, zum Beispiel mit der 18-Prozent-Initiative Feuer zu machen. Das Ganze hat eine Geschichte. Das kommt nicht nur vonseiten der SVP. Deshalb kann man das auch nicht nur allein der SVP zuschieben. Sie hat Helfershelfer gehabt, die sie bei der ganzen Geschichte mächtig unterstützt haben, bis das ganze Land glaubte, wir seien von Ausländern, die hier wohnen, umstellt und bedroht.

Das ist mittlerweile in etwa das Gefühl. Das kann es nicht sein für ein Land, das seine Einrichtungen traditionell mit Ausländerinnen und Ausländern aufgebaut hat, die in diesem Land mit uns leben und uns heute unterstützen. Ich möchte Sie wirklich bitten, einmal für eine Woche sämtliche Ausländerinnen und Ausländer auszuschaffen: Ich möchte einmal sehen, wie die Schweiz dann aussieht! Da ist die Schweiz nicht alleine: Praktisch jedes Land in Europa hätte dann ein riesiges Problem. Offenbar funktioniert diese Demagogie bestens, und damit funktioniert auch ein gewisser Machterhalt, und alle erstarren dann, wenn eine Volksinitiative kommt.

Wir haben heute Nachmittag den Wunsch des Volkes umgesetzt, sagt man jetzt einfach so scheinheilig – im Wissen darum, dass wir es nicht können und dass keines dieser Gesetze auch nur eines der Probleme, die Sie hier ansprechen,

lösen wird. All das, was Sie heute Nachmittag reguliert haben, ist nämlich nur eine Scheindebatte. Und dann wird demnächst wieder etwas passieren, wogegen Sie eine Verschärfung verlangen können usw. Das Spiel geht schön weiter, bis alle das Gefühl haben, wir seien von Ausländerinnen und Ausländern bedroht.

Wir müssen endlich dieses Spiel aufdecken. Ich beantrage Ihnen mit der Mehrheit, diese Initiative ganz klar abzulehnen und sie für ungültig zu erklären. Das ist wirklich unsere Aufgabe; wir dürfen nicht erst hinterher wieder sagen, dass wir sie gar nicht umsetzen können, sondern wir müssen sie hier für ungültig erklären und klarmachen, dass wir darüber gar nicht erst abstimmen sollten.

Rusconi Pierre (V, TI): Sono passati ormai tre anni e quattro mesi dall'accettazione, da parte del popolo svizzero, dell'iniziativa «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati» e nulla, assolutamente nulla è cambiato rispetto alla situazione precedente. I criminali stranieri continuano a non venir espulsi una volta scontata la loro condanna. Il Consiglio federale ha fin da subito fatto quello che noi in Ticino chiamiamo melina, una perdita di tempo, mettendo in consultazione un progetto d'applicazione ben un anno e mezzo dopo la votazione, un progetto che non rispetta assolutamente la volontà popolare, anzi, ricalca sostanzialmente quanto respinto con il controprogetto.

Se l'iniziativa fosse stata applicata coerentemente, l'UDC non avrebbe dovuto lanciare quest'iniziativa d'attuazione e non avremmo dovuto essere qui a discuterne ancora. I continui rinvii del Consiglio federale hanno però portato a questa situazione che oggi dobbiamo dibattere. Il rinvio è diventato un leitmotiv della politica nazionale in Svizzera – in Ticino ne paghiamo le conseguenze in diversi ambiti. Ora sembra che lo stesso trend si stia profilando anche nell'applicazione delle iniziative popolari, democraticamente votate e approvate dal popolo – quella del 9 febbraio è già su questa strada –, con i tentativi di tenere in sospeso le iniziative o di proporre attuazioni all'acqua di rose in nome di presunte incompatibilità con il diritto internazionale. Questi comportamenti ci mettono in profondo imbarazzo. Quale credibilità possiamo avere noi politici tra la popolazione se non rispettiamo nemmeno la sua volontà? Dobbiamo renderci conto che in gioco non vi è solo l'applicazione delle iniziative ma soprattutto il rispetto della democrazia diretta, un pilastro della nostra Svizzera – su questo dobbiamo riflettere!

Reimann Lukas (V, SG): Wir alle hier in diesem Parlament leben vom Vertrauen, das uns aus dem Volk entgegengebracht wird, und das beruht auf Gegenseitigkeit. Wir vertrauen dem Volk, und das Volk vertraut auch uns. Wenn wir nun aber demokratische Grundrechte der Bevölkerung ausschalten und verhindern wollen, dass die Bevölkerung über Volksinitiativen abstimmen kann, dann verspielen wir das Vertrauen des Volks, und dann machen wir die direkte Demokratie in diesem Land kaputt.

Was hier im Gange ist, das ist ein Staatsstreich von oben gegen die Bevölkerung. Wir haben es gehört: Die Mitteparteien wollen gar nicht mehr über das Thema sprechen. Sie rufen dazu auf, sich nicht zu äussern. Die Linksparteien wollen die Initiative gar nicht erst vors Volk bringen; sie wollen sie für ungültig erklären und damit die Mitsprache des Volks ausschalten.

Wenn Sie schauen, wie der Antrag zustande gekommen ist, die Initiative für ungültig zu erklären, dann sehen Sie, dass es gar nicht die Leute aus dem Departement Sommaruga sind, die das wollten, sondern es sind die Spitzendiplomaten von Herrn Burkhalter, die der Meinung sind: Man soll das Volk nicht darüber abstimmen lassen. Es ist ihnen nämlich lästig, erklären zu müssen, dass die Volkssouveränität im Mittelpunkt unserer Verfassung steht, dass das Volk – dank der auf der Volkssouveränität beruhenden direkten Demokratie – bei allen wichtigen Entscheidungen das letzte Wort hat, dass dieses Volk Entscheide trifft, zu welchen sich Regierungen anderer Staaten kaum je aufrufen würden.

Wenn Sie die Initiative hier jetzt für ungültig erklären, dann begehen Sie einen Tabubruch gegenüber der Demokratie. Ein Spitzendiplomat sagte vor kurzem in einem Referat: Wenn es etwa um Ausländerfragen, um Einwanderungsfragen oder um die Ausschaffung Krimineller geht, soll das Volk doch möglichst dazu schweigen, weil es mit solchen Fragen überfordert werde; die Demokratie müsse man da verweigern. Das ist das Demokratieverständnis von vielen hier drin.

Wenn ich die Begründung anschau, dann muss ich sagen, dass sie einfach falsch ist. Mit der Bestimmung in der Durchsetzungs-Initiative definiert die Schweiz zwingendes Völkerrecht nur für die Schweiz und nur für die Fälle einer Ausschaffung. Sie macht das nicht umfassend, und sie macht es auch nicht für andere Staaten.

Zur Thematik des Non-Refoulement-Prinzips: Die Frage ist doch, ob es Einzelfälle gibt, die nicht unter diese Initiative fallen und die gegen das Prinzip verstossen würden. Diese Fälle gibt es nicht. Sie können doch nicht nur aus rein theoretischer Überlegung eine Initiative für ungültig erklären, obwohl es in der Praxis überhaupt keine Fälle gibt, wo das Prinzip betroffen wäre oder wo dagegen verstossen würde. Aus rein theoretischen Überlegungen eine Initiative für ungültig zu erklären, widerspricht jeglichen staatspolitischen und grundsätzlichen Prinzipien, insbesondere auch dem Prinzip «in dubio pro populo».

Aus all diesen Überlegungen muss man sagen, dass diese Initiative für gültig zu erklären ist und dem Volk vorzulegen ist. Mit der Argumentation, mit der Sie jetzt die Initiative für ungültig erklären wollen, hätten Sie auch die Ausschaffungs-Initiative, die ja vom Volk angenommen worden ist, für ungültig erklären müssen. Es war damals die gleiche Argumentation. Es wäre ein sehr grosser Widerspruch, die eine Initiative für gültig zu erklären und die andere nicht.

Ich warne davor, an der direkten Demokratie zu rütteln und die Volksrechte zu beschneiden. Geben wir der Bevölkerung das letzte Wort, erklären wir die Initiative für gültig!

Schwander Pirmin (V, SZ): Herr Geri Müller hat vorhin von einem Spiel gesprochen. Es handelt sich hier um rechtskräftig Verurteilte, und die Leute werden von unseren Gerichten verurteilt. Ich glaube kaum, dass unsere Gerichte spielen oder spielen werden. Dann wurde auch gesagt, die Ausschaffungs-Initiative sei mit der vorangehenden Debatte durchgesetzt worden. Nun, in der vorangehenden Debatte wurde ein Teil der Durchsetzungs-Initiative umgesetzt. Im Gegensatz zur Ausschaffungs-Initiative wird hier zwischen schweren Delikten und weniger schweren Vergehen im Wiederholungsfall differenziert. Was in der vorangehenden Debatte noch nicht im Sinne der Durchsetzungs-Initiative geregelt wurde, ist das Verhältnis zum Völkerrecht. Die Bestimmungen über die Landesverweisung und deren Vollzugsmodalitäten sollen dem nichtzwingenden Völkerrecht vorgehen. Die Minderheit Rutz definiert im Sinne der Klarheit das zwingende Völkerrecht. Damit kommen wir all unseren völkerrechtlichen Verpflichtungen nach, und daher empfehle ich Ihnen dringend, dem Volk die Annahme der Durchsetzungs-Initiative zu empfehlen.

Fehr Hans (V, ZH): An die Adresse von Geri Müller: Die Gardinenpredigt, die Sie gehalten haben, war absolut inakzeptabel und fehl am Platz. Was wir hier vor zwei, drei Stunden gemacht haben und jetzt immer noch machen, ist nichts anderes als den Volkswillen durchzusetzen. Ob das Volk immer Recht hat, das weiss ich nicht, das weiss wahrscheinlich nur der liebe Gott. Aber im Staat Schweiz haben wir die Besonderheit, dass in allen wesentlichen Fragen das Volk das letzte Wort hat.

Die Mehrheit hat sich vorhin durchgesetzt, Gott sei Dank, durchgesetzt – im Sinne des Volkswillens.

Wir müssen aber dennoch an der Durchsetzungs-Initiative festhalten. Denn man soll den Tag nicht vor dem Abend loben! Es kommt dann noch das Gremium Ständerat, Herr Glättli, dort ist die Gefahr gross, dass nicht eine «reflexion»

im positiven Sinne stattfindet, sondern einmal mehr eine Verwässerung.

Die Durchsetzungs-Initiative ist zudem geradezu ein Paradebeispiel einer verhältnismässigen Regelung, obwohl Sie genau das bestreitet. Die Durchsetzungs-Initiative ist ein Musterbeispiel einer verhältnismässigen Regelung, und zwar aus drei Gründen:

1. Der Richter kann das Strafmass nach wie vor – je nach der Schwere der Tat – verhältnismässig festlegen.
2. Die Durchsetzungs-Initiative differenziert zwischen einem schweren Delikt und einem leichteren Delikt. Bei einem leichteren Delikt erfolgt die Ausschaffung erst im Wiederholungsfall. Auch da ist die Verhältnismässigkeit gewahrt.
3. Jeder, der den Katalog der Straftaten, die zur Ausschaffung führen, zur Kenntnis nimmt, sieht, womit er es zu tun hat. Das heisst, die Durchsetzungs-Initiative ist auch absolut berechenbar: Jeder potenzielle Straftäter weiss: Wenn ich das und das mache, werde ich ausgeschafft.

Zum Schluss: Ich finde es abenteuerlich, dass hier in der «Volkskammer» die Initiative als teilungültig – und von Herrn Gross sogar als ungültig – erklärt wird. Das ist mehr als abenteuerlich und eine krasse Missachtung des Volkswillens.

Darum bitte ich Sie, sagen Sie ja zur Durchsetzungs-Initiative. Wir werden die Initiative solange wie nötig aufrechterhalten.

Quadri Lorenzo (V, TI): Ci troviamo chiaramente in una situazione eccezionale, perché abbiamo una iniziativa popolare approvata da oltre tre anni – quasi tre anni e mezzo –, che non è ancora stata tradotta in realtà. Da qui il lancio di una nuova iniziativa, l'iniziativa «per l'attuazione» su cui abbiamo discusso praticamente tutto il giorno.

Contrariamente a quanto amano ripetere certuni, in Svizzera la criminalità straniera non è un finto problema inventato da populistici e xenofobi ma è una realtà. Le statistiche non lasciano spazio a molti dubbi: se a livello nazionale, nel 1984 il 70 per cento dei condannati erano svizzeri e il 30 per cento stranieri – parliamo di condannati –, trent'anni dopo, oggi, la situazione si presenta molto diversa, in modo quasi inverso, ossia, il 60 per cento dei condannati adulti sono stranieri mentre il 40 per cento sono svizzeri. Questo, malgrado gli stranieri siano, come sappiamo, solo il 23 per cento della popolazione residente. Quindi, la sproporzione è manifesta – e le statistiche risultano ulteriormente addomesticate dal fatto che le persone naturalizzate di recente statisticamente figurano come svizzeri e non come stranieri. Nel mio cantone la situazione certamente non si presenta sotto una luce migliore: al penitenziario cantonale «La Stampa» l'80 per cento dei detenuti sono stranieri e se prendo la totalità delle strutture carcerarie del Ticino arrivo a un bel 90 per cento di detenuti stranieri. Non ci vuole molta fantasia ad immaginare come si possa essere giunti a questa situazione, dovuta all'effetto combinato di una politica troppo permissiva nei confronti dell'immigrazione e troppo buonista per quanto riguarda le espulsioni. Ovviamente le nostre carceri, chiamiamole così, di alto standing non hanno contribuito a risolvere il problema. Come sappiamo c'è una chiara sproporzione tra il livello delle carceri svizzere e quello delle carceri dei Paesi d'origine di molti malfattori. Quindi, occorre da un lato diventare più restrittivi nei confronti dell'immigrazione e dall'altro lato più severi riguardo alle espulsioni.

E proprio di questa seconda parte del problema che stiamo discutendo oggi. Naturalmente, il fatto che si sia resa necessaria un'iniziativa «per l'attuazione» è aberrante, perché il nostro ordinamento prevede che per ottenere nuove regole basti l'adozione di una iniziativa popolare da parte del popolo – non dovrebbero servire due iniziative. Ecco, quanto accaduto con l'iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati» è un brutto segnale anche in vista dell'attuazione dell'iniziativa popolare «contro l'immigrazione di massa». Il popolo, peraltro, è già sufficientemente sfiduciato nei confronti dei politici che fanno comunque quello che vogliono. Credo allora che noi oggi non

dobbiamo dare un motivo di sfiducia in più e giocarci un altro pezzo di credibilità del Parlamento.

La volontà popolare va eseguita. I politici sono qui per eseguire la volontà popolare e non per snobbarla. Chiedo quindi di raccomandare di adottare l'iniziativa di attuazione perché, come è stato detto anche in precedenza, il popolo ha e deve avere l'ultima parola.

Vischer Daniel (G, ZH): Ich habe durchaus Verständnis, wenn einige in diesem Saal, die zu dieser Initiative etwas zu sagen hätten, nun sagen: Wir verzichten darauf. Das Ganze, was wir uns da anhören müssen, wird langsam etwas dégoûtant. Kein Verständnis habe ich aber, wenn mir Vertreter jener Parteien, die vorhin diese Initiative in der Ausführungsgesetzgebung bereits umgesetzt haben, sagen: Ihr dürft nicht reden, Ihr baut damit nur die SVP auf! Zuerst haben wir sie aufgebaut, indem wir ihre Anliegen ins Gesetz nehmen – und nachher soll man nicht einmal darüber sprechen dürfen! Zur Initiative, ganz kurz: Die Initiative hat schon einen Lüggentitel. Die Initiative ist keine Durchsetzungs-Initiative. Diese Initiative ist ein Aliud, eine neue Initiative mit zusätzlichen Elementen, und es ist eine Frechheit, dass sie sich Durchsetzungs-Initiative nennt. Noch bedenklicher ist, dass das Parlament sie selbst nun als Durchsetzungs-Initiative behandelt hat. Wir sind also so weit, dass jemand eine Initiative macht, und dann kommt eine neue Initiative, die weiter geht. Dann sagt man: Wir müssen, weil es ja durchgesetzt worden ist, gerade diese auch noch übernehmen. Hallo! Das ist Ihr Rechtsstaat!

Nur kurz, Herr Reimann: Das Gegenteil Ihrer Aussage ist wahr. Sie orchestrieren einen Putsch, denn Sie wollen unsere Staatsordnung schleichend in eine plebiszitäre Demokratie ummodellieren, wo es nur noch Volksentscheide und autoritär durchgesetzte Verfassungsartikel gibt, die in Wirklichkeit mit dem Grundgerüst unserer Verfassungsordnung nicht mehr kompatibel sind.

Ein Letztes: Der Bundesrat und auch die Mehrheit haben Mut bewiesen, indem sie endlich zum Mittel der Teilungültigkeit gegriffen haben. Es hat lange gebraucht, und ich bin froh, dass diese Wende jetzt kommt. Herr Gross Andreas hat im Grunde genommen Recht: Eine Initiative, die nicht umsetzbar ist, ist in diesem Sinne fragwürdig, und es gibt gute Gründe, ihm zu folgen, auch wenn das nicht die bisherige Auslegung der Verfassungsordnung war.

Noch ein Allerletztes: Die SVP hat ja bewiesen, dass es ihr nicht um die Durchsetzung geht, sonst hätte sie ja vorher bezüglich Inkrafttreten des Gesetzesartikels mit der Mehrheit gestimmt.

Brunner Toni (V, SG): Ich habe zwei Vorbemerkungen. Die erste Feststellung: Heute ist ein wichtiger Tag, ein Schritt hin zur Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative, damit wir kriminelle Ausländer ausschaffen können. Die zweite Feststellung: Herr Vischer und auch Herr Geri Müller haben hier das Wort ergriffen und mindestens gesagt – auch wenn ich ihre Voten inhaltlich nicht teile –, man solle in einer offenen Gesellschaft, in einer Demokratie eigentlich durchaus noch über eine Volksinitiative sprechen dürfen. Darum bewundere ich die linken Politiker, die sich dem Diktat der Mitte nicht unterworfen haben. Das ist erfreulich.

Weniger erfreulich ist eigentlich, was wir hier drin machen müssen, dass wir hier über diese Durchsetzungs-Initiative überhaupt verhandeln müssen, weil es eigentlich einen Auftrag des Volkes gab – mit einer satten Mehrheit –, die Ausschaffungs-Initiative umzusetzen. Das ist ein kleines demokratisches Land, in dem die Bevölkerung das letzte Wort hat und die Politiker damit auch etwas unter Kontrolle hat. Wenn Probleme im Parlament nicht gelöst werden, dann muss es halt die Bevölkerung tun. So kam es zum Ja zur Ausschaffungs-Initiative. Darum kam auch das Thema auf, dass Leute, die hier sind, die Gäste sind, Ausländer, sich zumindest an unsere Spielregeln zu halten haben, und wenn sie es nicht tun und kriminell werden, unser Land zu verlassen haben. Schnell wurde aber ersichtlich – schon in der Arbeitsgruppe, die eingesetzt wurde, aber nachher auch in Bundes-

bern, aufgrund der Zeit, die sich das zuständige Departement unter der Federführung von Frau Bundesrätin Sommaruga gelassen hat –, dass man diese neue Verfassungsgrundlage so nicht umsetzen wollte. Man hat sie nicht ernst genommen. So wurde die Durchsetzungs-Initiative notwendig, die zur Ausschaffung krimineller Ausländer halt eine direkt anwendbare Bestimmung in die Verfassung schreiben will.

Die Durchsetzungs-Initiative ist jetzt leider notwendig geworden, dieser Tag beweist es ja. Sie war darum notwendig, damit das Parlament wenigstens gewusst hat – und Sie haben es heute hier auch gemerkt –: Wenn wir diesen Auftrag nicht ernst nehmen, muss das Schweizer Volk noch ein zweites Mal, und dann noch eindrücklicher sagen, was es will. Es ist klar, heute wurde hier meiner Ansicht nach gute Gesetzesarbeit geleistet. Das Strafgesetzbuch wurde so abgeändert, dass die Voraussetzungen, eine taugliche Grundlage, geschaffen sind, damit wir unsere Initiative zurückziehen können, wenn es denn so bleibt. Und ich kann Ihnen hier sagen: Wenn der Ständerat nicht hinter das zurückfällt, was heute der Nationalrat beschlossen hat, dann können wir die Durchsetzungs-Initiative tatsächlich zurückziehen. Wenn er es aber verwässert, wenn er hinter das zurückgeht, was wir heute hier drin beschlossen haben, dann wird es eine Volksabstimmung geben. Und für den Fall einer Volksabstimmung haben wir auch in unserer Initiative einige Punkte ergänzend aufgeführt, die noch in die Verfassung gehören würden und die Sie heute hier drin weggelassen haben. Der Nationalrat ist für einmal Richtschnur für den Ständerat, nur trauen wir diesem noch nicht; wir hoffen jetzt auf den Zweitrat.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Die Bevölkerung hat bekanntlich im November 2010 die Ausschaffungs-Initiative angenommen. Diese gibt fünf Jahre Zeit, um sie umzusetzen. Nach der Halbzeit hat Ihnen der Bundesrat das Gesetzesprojekt vorgelegt, und jetzt ist die zweite Halbzeit, und die gehört dem Parlament für die Umsetzung. Die Argumente für die Durchsetzungs-Initiative sind mit der Gesetzesberatung von heute faktisch hinfällig geworden. Sie haben jetzt die Ausschaffungs-Initiative umgesetzt, jetzt kommt sie in den Zweitrat, und deshalb braucht es jetzt keine weiteren Initiativen mehr.

Bei der Diskussion über die Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative habe ich Ihnen dargelegt, wie die Durchsetzungs-Initiative gegen fundamentale Grundsätze unseres Rechtsstaates verstösst. Vor allem widerspricht die Initiative mit Ihrem strikten Ausweisungsautomatismus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Ich sage es gerne noch einmal: In einem liberalen Staat ist das Verhältnismässigkeitsprinzip ein Grundwert, den wir alle teilen, und dieser wird mit der Durchsetzungs-Initiative mit Füßen getreten. Ich habe Ihnen heute auch schon aufgezeigt, wie die undifferenzierte Regelung der Durchsetzungs-Initiative zu Fällen führt, in denen eine Landesverweisung völlig unverhältnismässig ist. Die Durchsetzungs-Initiative verletzt darüber hinaus Verpflichtungen, welche die Schweiz im Rahmen von völkerrechtlichen Verträgen eingegangen ist. Ich gehe davon aus, dass wir ein Rechtsstaat sind, dass wir ein Rechtsstaat bleiben und dass wir an Verträgen, die wir abgeschlossen haben, auch festhalten. Mit der Möglichkeit, völkerrechtliche Verträge zu verletzen, nimmt die Durchsetzungs-Initiative Konflikte in Kauf, insbesondere mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, und sie tut dies ausdrücklich.

Das sind die Gründe, weshalb Ihnen der Bundesrat beantragt, die Durchsetzungs-Initiative abzulehnen.

Der Bundesrat und die Mehrheit Ihrer Kommission beantragen Ihnen aber auch, die Durchsetzungs-Initiative für teilungsgültig zu erklären. Die Durchsetzungs-Initiative definiert nämlich abschliessend, was unter zwingendem Völkerrecht zu verstehen ist. Diese Definition ist enger als die völkerrechtliche Definition der internationalen Staatengemeinschaft und die entsprechende Praxis der schweizerischen Behörden.

Dass diese engere Definition bei der Ausschaffungspraxis zu gravierenden Folgen für die Betroffenen führen würde,

könnte wohl auch bei einer Annahme der Durchsetzungs-Initiative in den meisten Fällen verhindert werden. Es käme nämlich Artikel 25 unserer Bundesverfassung zur Anwendung, der das Non-Refoulement-Gebot enthält, also die Verpflichtung, erstens Flüchtlinge nicht in einen Staat auszuschieffen oder auszuliefern, in dem sie verfolgt werden, und zweitens niemanden in einen Staat auszuschieffen, in dem ihm Folter oder eine andere Art von grausamer oder unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht. Das steht so in Artikel 25 unserer Bundesverfassung.

Betroffene können diese verfassungsrechtlichen Gewährleistungen anrufen, um ihre Ausschaffung aufzuschieben. Das sieht die Durchsetzungs-Initiative ausdrücklich vor. Trotzdem ist die abschliessende Definition des zwingenden Völkerrechts im Initiativtext bzw. in einer Verfassungsnorm aus zwei Gründen höchst problematisch.

Zunächst bleiben in dieser abschliessenden Definition Elemente unerwähnt, die heute zu den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts gehören. Ich erwähne hier nur etwa die notstandsfesten Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Uno-Paktes II oder das humanitäre Kriegsvölkerrecht. Sogenannt notstandsfest sind Menschenrechtsgarantien, von denen ein Land auch im Kriegsfall oder in einer anderen Katastrophensituation nicht abweichen darf. Dazu zählen etwa der Grundsatz «Keine Strafe ohne Gesetz» oder gewisse Aspekte der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Diese Rechtsnormen binden alle Staaten und somit auch die Schweiz.

Kurz: Die Schweiz kann zwingendes Völkerrecht nicht einfach umdefinieren. Sie würde mit einer abschliessenden Definition in der Verfassung einen Konflikt mit dem zwingenden Völkerrecht schaffen.

Es kommen grundsätzliche Überlegungen hinzu: Massgebend für die Umschreibung des zwingenden Völkerrechts sind die Quellen des Völkerrechts selbst, also etwa die Staatenpraxis, die völkerrechtlichen Verträge oder die internationale Gerichtsbarkeit.

Es handelt sich somit um einen Komplex von Rechtsnormen, der durch die Staatengemeinschaft definiert wird. Ein Staat kann in seiner Verfassung so wenig abschliessend definieren, was zum zwingenden Völkerrecht gehört, wie ein Kanton in seiner Verfassung bestimmen darf, was Bundesrecht ist. Eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Eigentlich müsste das in unserem Land, gerade in unserem Land, längst bekannt sein. Es gibt im Übrigen keinen einzigen europäischen Staat, der in seiner nationalen Rechtsordnung das zwingende Völkerrecht definiert.

Ich habe heute verschiedene Votanten und Initianten gehört, die sich über die Teilungsgültigkeitserklärung des Bundesrates ernerviert haben. Ich gehe davon aus, dass Ihnen doch der Unterschied zwischen der Ablehnung einer Initiative und der Ungültig- oder Teilungsgültigkeitserklärung einer Initiative eigentlich bekannt sein müsste. Unsere Bundesverfassung ist hier nämlich glasklar. Unsere Bundesverfassung verpflichtet mit Artikel 139 die Bundesversammlung – sie verpflichtet die Bundesversammlung, es ist keine Wahlfreiheit, die Sie hier haben – eine Initiative oder Teile davon für ungültig zu erklären, wenn diese zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzen. Ob die Voraussetzungen für eine teilweise oder eine generelle Ungültigkeitserklärung vorliegen, ist eine Rechtsfrage. Ein politisches Ermessen gibt es hier nicht. Wer diese Vorgabe der Bundesverfassung nicht anwendet, obwohl die Voraussetzungen dafür erfüllt sind, setzt sich über den Willen von Volk und Ständen hinweg, die diese Regeln bestimmt haben.

Der Bundesrat und Ihre Kommissionsmehrheit beantragen Ihnen, die Durchsetzungs-Initiative abzulehnen. Sie steht in Konflikt mit fundamentalen Grundsätzen der Bundesverfassung, und sie setzt sich über völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz hinweg. Der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit beantragen Ihnen, die Initiative für teilweise ungültig zu erklären. Sie kann zur Abstimmung kommen, aber ohne den Satz, der das zwingende Völkerrecht definiert will.

Ich äussere mich jetzt noch ganz kurz zum Antrag Gross Andreas, der die ganze Initiative ungültig erklären will. Eine Initiative kann nur aus den in Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung abschliessend aufgeführten Gründen für ganz oder teilweise ungültig erklärt werden. Ein sonstiger Verstoss gegen die Bundesverfassung bzw. gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip ist kein hinreichender Grund für eine Ungültigerklärung. Als ungeschriebener Ungültigkeitsgrund ist ferner die faktische Undurchführbarkeit einer Volksinitiative anerkannt. Rechtliche Umsetzungsschwierigkeiten hingegen genügen nicht. Der Bundesrat hat in Ziffer 1.3.7 der Botschaft zur Durchsetzungs-Initiative die Durchführbarkeit dieser Initiative festgestellt. Der Bundesrat hat in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips die Teilungültigkeit beantragt, weil er, wie gesagt, in der Definition des zwingenden Völkerrechts einen Verstoss gegen Artikel 139 Absatz 3 sieht. Eine volle Ungültigerklärung wäre aus Sicht des Bundesrates rechtlich nicht vertretbar.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, den Einzelantrag Gross Andreas abzulehnen.

Stamm Luzi (V, AG): Ist es richtig, Frau Bundesrätin, dass das zwingende Völkerrecht, das Sie jetzt beschrieben haben, überhaupt nirgends schriftlich festgehalten ist, nicht einmal in Artikel 53 des sogenannten Wiener Übereinkommens, auch nicht im Uno-Pakt? Wenn ein deutscher, ein österreichischer und ein Schweizer Experte – selbst wenn sie die gleiche Sprache sprechen – das zwingende Völkerrecht definieren würden, dann sähe es überall anders aus.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich sage es gerne noch einmal, Herr Nationalrat Stamm: Für die Umschreibung des zwingenden Völkerrechts sind die Quellen des Völkerrechts selbst massgebend, das heisst die Staatenpraxis, die völkerrechtlichen Verträge oder die internationale Gerichtsbarkeit. Das ist ein Komplex von Rechtsnormen, der von der Staatengemeinschaft gemeinsam definiert wird.

Frehner Sebastian (V, BS): Frau Bundesrätin, Sie setzen sich hier vehement für die Einhaltung des Völkerrechts ein. Die Schweiz hat Kosovo als Staat anerkannt und damit gegen internationale Grundprinzipien des Völkerrechts verstossen. Wie können Sie sich hier so einsetzen, in Anbetracht dessen, dass Sie Mitglied einer Exekutive sind, die selber gegen Völkerrecht verstossen hat?

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Die Anerkennung des Staates Kosovo ist aus Sicht des Bundesrates kein Verstoss gegen das Völkerrecht.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungs-Initiative)»

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour le renvoi effectif des étrangers criminels (Initiative de mise en oeuvre)»

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Rutz Gregor, Amaudruz, Brand, Bugnon, Fehr Hans, Joder, Pantani)

Abs. 1

... ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Sie lautet:

...

Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 Ziff. IV

... gehen dem nichtzwingenden Völkerrecht vor. Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskriegs, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen.

Antrag Gross Andreas

Abs. 1

... ist ungültig.

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Sie lautet:

...

Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 Ziff. IV

... gehen dem nichtzwingenden Völkerrecht vor. Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskriegs, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen.

Art. 1

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Rutz Gregor, Amaudruz, Brand, Bugnon, Fehr Hans, Joder, Pantani)

Al. 1

... est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

Al. 2

Biffer

Al. 3

Elle a la teneur suivante:

...

Art. 197 ch. 9 al. 1 ch. IV

... qui ne sont pas impératives. Par normes impératives du droit international s'entendent exclusivement l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler une personne vers un Etat où elle risque d'être torturée ou tuée.

Proposition Gross Andreas

Al. 1

... est déclarée non valable.

Al. 2

Biffer

Al. 3

Elle a la teneur suivante:

...

Art. 197 ch. 9 al. 1 ch. IV

... qui ne sont pas impératives. Par normes impératives du droit international, s'entendent exclusivement l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler une personne vers un Etat où elle risque d'être torturée ou tuée.

Erste Abstimmung – Premier vote
(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 13.091/10 148)
Für den Antrag der Mehrheit ... 67 Stimmen
Für den Antrag Gross Andreas ... 52 Stimmen
(62 Enthaltungen) **siehe Seite / voir page 25**

Zweite Abstimmung – Deuxième vote
(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 13.091/10 149)
Für den Antrag der Mehrheit ... 110 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 51 Stimmen
(20 Enthaltungen) **siehe Seite / voir page 26**

Art. 2

Antrag der Mehrheit
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit
(Rutz Gregor, Amaudruz, Brand, Bugnon, Fehr Hans, Joder, Pantani)
... die Initiative anzunehmen.

Antrag Gross Andreas
Streichen

Art. 2

Proposition de la majorité
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité
(Rutz Gregor, Amaudruz, Brand, Bugnon, Fehr Hans, Joder, Pantani)
... d'accepter l'initiative.

Proposition Gross Andreas
Biffer

Präsident (Lustenberger Ruedi, Präsident): Der Antrag Gross Andreas entfällt.

Abstimmung – Vote
(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 13.091/10 150)
Für den Antrag der Mehrheit ... 131 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 51 Stimmen
(0 Enthaltungen) **siehe Seite / voir page 27**

Präsident (Lustenberger Ruedi, Präsident): Da Eintreten obligatorisch ist, findet keine GesamtAbstimmung statt.

Schluss der Sitzung um 18.55 Uhr
La séance est levée à 18 h 55

13.091

**Zur Durchsetzung der Ausschaffung
krimineller Ausländer
(Durchsetzungs-Initiative).
Volksinitiative**

**Pour le renvoi effectif
des étrangers criminels
(Initiative de mise en oeuvre).
Initiative populaire**

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 20.11.13 (BBl 2013 9459)

Message du Conseil fédéral 20.11.13 (FF 2013 8493)

Nationalrat/Conseil national 20.03.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.14 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.14 (Fortsetzung – Suite)

Niederberger Paul (CE, NW), für die Kommission: In der Staatspolitischen Kommission haben wir die soeben behandelten Geschäfte und die Durchsetzungs-Initiative als zusammenhängende Vorlagen beraten. Bei der vorigen Eintretensdebatte haben wir festgestellt, dass des Öfteren auf die Durchsetzungs-Initiative Bezug genommen wurde.

Die Durchsetzungs-Initiative wurde am 28. Dezember 2012 mit 155 788 gültigen Stimmen eingereicht. Sie hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfes. Sie ersehen aus der Botschaft des Bundesrates, dass der Initiativtext drei Seiten umfasst. Die Durchsetzungs-Initiative wurde der Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer» nachgeschoben. Die Ausschaffungs-Initiative wurde am 28. November 2010 von Volk und Ständen angenommen. Ein direkter Gegenentwurf wurde abgelehnt. Gemäss der Übergangsbestimmung in Artikel 197 Ziffer 8 der Bundesverfassung hat der Gesetzgeber innert fünf Jahren, das heisst bis zum 28. November 2015, die Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Der Nationalrat hat die entsprechenden Gesetzesbestimmungen über die Ausschaffung krimineller Ausländer als Erstrat bereits behandelt.

Die Durchsetzungs-Initiative wurde mit dem Argument lanciert, die Behörden in Bern würden die Durchsetzung der Ausschaffungs-Initiative verweigern; das war an und für sich der Grund für diese Initiative. Sie geht weiter als die Ausschaffungs-Initiative: Sie sieht eine zwingende Ausweisung von straffällig gewordenen ausländischen Personen vor. Die Gerichtspraxis würde also verschärft, dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit könnte kaum mehr Rechnung getragen werden, und die Verpflichtungen, die sich aus dem nicht-zwingenden Völkerrecht ergeben, könnten überhaupt nicht mehr berücksichtigt werden.

Aufgabe der vorberatenden Kommission war es erstens, die Abklärung betreffend Gültigkeit, Teilungültigkeit oder Ungültigkeit zu treffen, und zweitens, eine Empfehlung für den Bundesbeschluss zu beantragen.

Zur Abklärung der Gültigkeit hörte die Kommission am 10. April 2014 vier Staatsrechtsprofessoren an. Konkret

wurde ihnen die Frage gestellt: Wie beurteilen Sie den Vorschlag des Bundesrates, die Durchsetzungs-Initiative für nur teilweise gültig zu erklären? Es mag kaum erstaunen, dass sich die Experten nicht einig waren. Allerdings waren sie sich darin einig, dass es keine politische, sondern eine rechtliche Frage ist, die das Parlament beantworten muss. An der Sitzung vom 10. April 2014 wurden auch verschiedene Aufträge an die Verwaltung erteilt, insbesondere an das Bundesamt für Justiz. Unter anderem sollte die Frage der Ungültigkeit beziehungsweise Teilungsgültigkeit noch einmal aufgenommen und dokumentiert werden.

An der Sitzung vom 20. Mai 2014 haben wir das Arbeitspapier des Bundesamtes für Justiz beraten, welches das Datum vom 12. Mai 2014 trägt. In diesem Papier wird zu kritischen Äusserungen in Aufsätzen und Medienbeiträgen zum Antrag des Bundesrates auf eine Teilungsgültigerklärung der Durchsetzungs-Initiative Stellung genommen. Kritisch zu einer Teilungsgültigerklärung äusserten sich auch Professor Andreas Glaser in einem Beitrag im «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht» sowie Professor Giovanni Biaggini. Das Bundesamt für Justiz beurteilte die Einwände der beiden Professoren und kam zum Schluss, dass sie nicht stichhaltig seien. Weiter verfügte die Kommission über Walter Kälin und Stefan Schlegels Studie «Schweizer Recht bricht Völkerrecht?» vom April 2014. Wir haben uns mit dem Thema Gültigkeit der Durchsetzungs-Initiative also sehr intensiv auseinandergesetzt und genügend Materialien dazu erhalten.

An der Sitzung vom 23. und 24. Juni 2014 verabschiedete die SPK das Geschäft zuhanden des Rates. Insgesamt hatte sie sich an drei Sitzungen damit beschäftigt.

Die Durchsetzungs-Initiative hat einen engen Bezug zur Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative. Wenn sie zur Volksabstimmung kommt, wird die Ausschaffungs-Initiative bereits umgesetzt sein.

Ich komme zum Inhalt der Durchsetzungs-Initiative. Sie verlangt einen Automatismus für Ausschaffungen. Die Gerichte müssen Ausschaffungen unabhängig von der Höhe der im Einzelfall ausgesprochenen Strafe anordnen. Selbst eine geringfügige Strafe kann zur Ausschaffung führen – wir haben vorhin in der Debatte auch entsprechende Beispiele von Bundesrätin Simonetta Sommaruga gehört. Völkerrechtliche Vorgaben, die nicht zum zwingenden Völkerrecht gehören, dürfen nicht in den Entscheid einbezogen werden. Eine Ausschaffung müsste jeweils unverzüglich vollzogen werden. Ein Aufschub käme nur dann infrage, wenn eine Ausschaffung gegen das Non-Refoulement-Prinzip verstossen würde. Die Initiative will auch die Beschwerdemöglichkeiten und damit den Rechtsschutz massiv einschränken.

Die Initiative widerspricht mit dem strikten Ausweisungsautomatismus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Dieses aber ist eine tragende Säule in unserer Verfassung. Es gilt sowohl für die rechtsanwendenden Behörden wie auch für die rechtsetzenden Behörden. Die Initiative enthält auch Elemente, die im Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) stehen.

Die Durchsetzungs-Initiative geht über den Wortlaut der Ausschaffungs-Initiative hinaus; das haben wir vorhin in der Eintretensdebatte auch mitbekommen. Bei der Ausschaffungs-Initiative sprach man von «schweren Delikten», Bagatellfälle waren nicht gemeint. Der erste Deliktskatalog der Durchsetzungs-Initiative verlangt Folgendes: Wenn jemand aufgrund eines dieser Delikte verurteilt wird, erfolgt eine automatische, zwangsweise Ausweisung.

Beim zweiten Deliktskatalog der Durchsetzungs-Initiative handelt es sich nicht nur um Verbrechen, sondern auch um Vergehen, also weniger schwere Delikte. Das bedeutet, dass es automatisch zu einer Ausweisung führt, wenn jemand aufgrund eines entsprechenden Delikts verurteilt wird und dabei bereits vorbestraft ist.

Im zweiten Katalog sind auch Antragsdelikte enthalten. Die Strafverfolgung ist also abhängig davon, ob jemand einen Antrag darauf gestellt hat. Auch diesbezüglich hat sich die Frau Bundesrätin ganz klar geäussert. Das heisst also mit

anderen Worten, dass jemand entweder Glück oder eben Pech hat; Willkür spielt da wohl sicher mit.

Nun zur Frage der Gültigkeit, Ungültigkeit oder Teilungsgültigkeit: Die Durchsetzungs-Initiative verlangt, dass die Bestimmungen über die Landesverweisung dem Völkerrecht vorgehen, ausser es handle sich um zwingendes Völkerrecht. Die Initiative definiert aber, was unter dem zwingenden Völkerrecht zu verstehen ist. Diese Definition ist enger als die völkerrechtliche Definition der Staatengemeinschaft. Wie bereits erwähnt, berücksichtigt die Initiative Artikel 25 der Bundesverfassung, welcher das Non-Refoulement-Gebot enthält.

Es gibt aber weitere Elemente, die zum zwingenden Völkerrecht gehören. Zu erwähnen sind die Garantien der EMRK und des Uno-Paktes II oder das humanitäre Kriegsvölkerrecht. Diese Rechtsnormen binden alle Staaten, also auch die Schweiz. Die Schweiz kann zwingendes Völkerrecht nicht einfach umdefinieren. Die Bundesverfassung verpflichtet die Bundesversammlung, eine Initiative oder einen Teil davon für ungültig zu erklären, wenn sie Bestimmungen des zwingenden Völkerrechtes verletzt. Wir haben also – ich habe es bereits erwähnt – rechtlich und nicht politisch zu entscheiden. Der Bundesrat beantragt eine Teilungsgültigkeit der Initiative. Der Teil mit der Definition des zwingenden Völkerrechtes ist für ungültig zu erklären. Der Rest der Initiative ist jedoch für gültig zu erklären, weil sie die Voraussetzungen, nämlich die Einheit der Form und die Einheit der Materie, erfüllt. Der Nationalrat ist diesbezüglich der Empfehlung des Bundesrat gefolgt.

In der Kommission hatten wir den Antrag des Bundesrates auf Teilungsgültigkeit vorliegen. Wir hatten aber auch einen Antrag auf Ungültigkeit sowie einen Antrag auf Gültigkeit vorliegen. Der Antrag auf Ungültigkeit wird damit begründet, dass die Initiative einer Gesetzesinitiative gleichkomme. Ich erwähne hierbei keine weiteren Argumente; Kollege Cramer wird dann den Antrag seiner Minderheit begründen. Die Argumente auf Gültigkeit, die in der Kommission vorgebracht wurden, erläutere ich nicht, weil dieser Antrag ja nicht von einer Minderheit übernommen wurde.

Im Nationalrat lagen diese drei Anträge ebenfalls vor. Der Nationalrat hat wie folgt Beschluss gefasst: Er hat die Ungültigerklärung mit 67 zu 52 Stimmen bei 62 Enthaltungen abgelehnt, die Gültigerklärung mit 110 zu 51 Stimmen bei 20 Enthaltungen abgelehnt und die Teilungsgültigerklärung mit 131 zu 51 Stimmen angenommen.

Ihre Kommission hat bei der Abstimmung zuerst die Gültigkeit und die Ungültigkeit einander gegenübergestellt. Sie hat sich mit 8 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung für Ungültigkeit ausgesprochen. In der Gegenüberstellung von Ungültigkeit und Teilungsgültigkeit obsiegte die Teilungsgültigkeit mit 7 zu 6 Stimmen. Sie sehen, es war also eine sehr knappe Entscheidung. Ihre Kommission ist im Weiteren dem Entwurf des Bundesrates und dem Beschluss des Nationalrates gefolgt, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, und zwar mit 11 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Ich ersuche Sie mit der Mehrheit, für die Teilungsgültigkeit zu stimmen und die Initiative abzulehnen.

Im Weiteren beantrage ich Ihnen im Namen der SPK-SR, die Schlussabstimmung aufzuschieben, bis Klarheit besteht, ob gegen die Vorlage zur Ausschaffung krimineller Ausländer das Referendum ergriffen wird. Wir haben ja vorhin entschieden, dass wir keine Verknüpfung mit der Durchsetzungs-Initiative vornehmen, das heisst, wir wollen abwarten, bis die Vorlage, die wir in der ersten Lesung verabschiedet haben, vollständig beraten ist und bis wir wissen, ob gegen diese Vorlage das Referendum ergriffen wird oder nicht. Das ist eine konsequente Haltung und ein systematisch richtiges Vorgehen.

Noch einmal: Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Diener Lenz Verena (GL, ZH): Ich bin mir jetzt von den Voten her nicht so ganz sicher, was zur Eintretensdebatte und was nachher dann im Rahmen der Detailberatung zur Diskussion der Anträge der Minderheit gehört. Ich würde mich gerne zur Ungültigerklärung artikulieren.

Le président (Hêche Claude, président): Même si l'entrée en matière est acquise de plein droit, cela n'empêche pas que l'un ou l'une d'entre vous puisse s'exprimer lors du débat général. Madame la conseillère fédérale, souhaitez-vous vous exprimer dans le débat général ou sur la proposition de la majorité et la proposition de la minorité?

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich werde mich bei den einzelnen Minderheitsanträgen äussern, ich glaube, das ergibt eine bessere Struktur.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungs-Initiative)»

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour le renvoi effectif des étrangers criminels (Initiative de mise en oeuvre)»

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Cramer, Diener Lenz, Egerszegi-Obrist, Lombardi, Rechsteiner Paul, Stöckli)

Abs. 1

... (Durchsetzungs-Initiative)» ist ungültig.

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Sie lautet: ...

...

Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 Ziff. IV

... gehen dem nichtzwingenden Völkerrecht vor. Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskriegs, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen.

Art. 1

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Cramer, Diener Lenz, Egerszegi-Obrist, Lombardi, Rechsteiner Paul, Stöckli)

Al. 1

... (initiative de mise en oeuvre)» est déclarée non valable.

Al. 2

Biffer

Al. 3

Elle a la teneur suivante: ...

...

Art. 197 ch. 9 al. 1 ch. IV

... qui ne sont pas impératives. Par normes impératives du droit international, s'entendent exclusivement l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler une personne vers un Etat où elle risque d'être torturée ou tuée.

Cramer Robert (G, GE): Ce que nous devons faire aujourd'hui, c'est éviter de répéter l'erreur commise le 18 mars 2010, lorsque la majorité des membres de notre conseil, suite aux recommandations du Conseil fédéral, a décidé de déclarer valide l'initiative pour le renvoi des étrangers criminels. Nous savions déjà à l'époque, en 2010, parce que le message du Conseil fédéral nous l'avait dit, que cette initiative se heurterait à de grandes difficultés d'application. Nous savions que cette initiative, de par l'automatisme dont elle se prévaut, était contraire à l'Accord sur la libre circulation des personnes. Nous savions que cette initiative était incompatible avec les articles 8 à 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Nous savions que cette initiative était contraire à la Convention relative aux droits de l'enfant. Nous savions que cette initiative violait un certain nombre de dispositions du droit international et qu'elle serait donc extrêmement difficile à appliquer.

Malgré cela, la majorité des membres de notre conseil a décidé de ne pas déclarer l'initiative totalement ou partiellement irrecevable et de la laisser être soumise à la votation populaire, en espérant que le contre-projet trouverait grâce aux yeux de la population. Tel n'a pas été le cas, et nous devons aujourd'hui mettre en oeuvre une initiative dont on aurait pu prévoir d'emblée qu'elle serait pratiquement inapplicable. Qu'avons-nous fait dès lors? Nous avons instauré cette clause de rigueur qui vient d'être adoptée ici. Mais cette clause de rigueur que nous introduisons dans la législation n'est qu'un moindre mal. Elle aura pour effet, dans un certain nombre de cas, de permettre aux tribunaux d'appliquer le principe de proportionnalité, mais ce ne sera pas systématiquement le cas. Il y aura bon nombre de cas dans lesquels, malgré cette clause de rigueur, les tribunaux seront conduits à prononcer des décisions de renvoi, décisions qui seront ensuite sanctionnées par des juridictions supérieures comme la Cour européenne des droits de l'homme. D'ores et déjà, notre attention est attirée sur les difficultés d'application de la législation. Nous avons reçu des courriers à cet égard notamment du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Le Tribunal fédéral a fait évoluer sa jurisprudence, en disant que, quelle que soit la situation, le principe de proportionnalité devait s'appliquer. En d'autres termes, malgré la clause de rigueur qui vient d'être adoptée, nous sommes dans une situation délicate.

La situation deviendrait inextricable si l'on soumettait à la votation populaire l'initiative «pour le renvoi effectif des étrangers criminels» et qu'elle venait à être adoptée. En effet, l'initiative que nous avons sous les yeux ne prévoit pas de clause de rigueur, mais un système d'automatisme du renvoi, dont nous savons déjà aujourd'hui qu'il est impraticable. Toutes celles et tous ceux dans cette assemblée qui ont voté, à une large majorité, en faveur de la clause de rigueur devraient dire que l'initiative n'est pas valable, ni recevable, simplement parce qu'elle est inapplicable.

Je pense que nous ne faisons pas notre travail de législateur, que nous ne répondons pas aux exigences de la Constitution, qui prévoit que nous nous prononçons sur la validité des initiatives, si nous acceptons de soumettre en votation populaire des initiatives dont nous savons d'emblée qu'elles ne seront pas appliquées. C'est une façon de se moquer, et des droits populaires, et de la population. Je pense que nous ne devons pas prêter main-forte à ce véritable détournement de nos institutions démocratiques.

Hormis cette réflexion sur l'applicabilité de l'initiative, je souhaiterais vous faire part d'une autre réflexion. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec Monsieur Comte lorsqu'il dit que toutes les dispositions de la Constitution se valent. Nous sommes souvent d'accord. Or, sur ce point, je dois avouer que nos opinions divergent fortement. Non, toutes les dispositions de la Constitution fédérale ne se valent pas! La Constitution a une systématique; les dispositions générales, au nombre de six, portent sur des éléments fondamentaux. L'article 1 de la Constitution fédérale indique ce qu'est la Confédération suisse. Il énumère les cantons suisses et indique que tous ces cantons forment la Confédération suisse. Je ne pense pas que cette disposition équivaille aux autres:

c'est une disposition d'une importance toute particulière puisque l'abroger reviendrait à nier l'existence même de notre Etat.

L'article 2 indique que la Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple, et qu'elle assure l'indépendance et la sécurité du pays.

Les articles 3 et 4 disent ce qu'il en est de la souveraineté cantonale et des langues nationales.

L'article 5 a pour titre «Principes de l'activité de l'Etat régi par le droit». L'alinéa 1 indique que «le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat» – je répète: la limite de l'activité de l'Etat. L'alinéa 2 indique que «l'activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé». Cette disposition n'est pas une disposition comme les autres, mais constitue la clé de voûte de tout notre système. Elle garantit l'égalité des citoyens devant la loi. Elle est issue de la Révolution française et prémunit chacun d'entre nous contre l'arbitraire de l'Etat en faisant la différence entre un Etat fondé sur l'arbitraire, un Etat fondé sur la force et un Etat fondé sur le droit. C'est cette disposition qui protège les relations des uns avec les autres et qui fait que nous ne sommes pas soumis à la loi du plus fort. C'est cette disposition qui protège notre liberté individuelle et notre liberté économique. C'est également cette disposition qui protège notre propriété. C'est cette disposition qui indique que notre pays, notre Etat, notre patrie est un Etat qui est régi par le droit, dans lequel chaque citoyen sait quels sont ses droits et ses devoirs. Ainsi, le citoyen sait aussi que, lorsque l'Etat interviendra, ce dernier le traitera de façon prévisible et en appliquant le principe de la proportionnalité.

Je ne pense pas que l'on puisse remettre en cause une disposition aussi fondamentale au détour d'une initiative populaire qui propose le renvoi des étrangers criminels ou je ne sais quoi d'autre de ce genre. On ne peut, au détour d'un texte, remettre en cause une disposition aussi fondamentale que cette dernière ou que la disposition indiquant qu'il existe une Confédération suisse. Je suis navré, il y a une distinction à opérer entre les différentes dispositions qui figurent dans notre Constitution.

Je relève aussi que ces considérations, issues d'une réflexion sur les valeurs sur lesquelles repose notre système, sont appuyées par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Celui-ci, dans un arrêt récent, a indiqué que le principe de proportionnalité s'appliquait dans tous les cas lorsqu'on parle d'expulsion. Je relève également – et je remercie Monsieur Niederberger d'avoir cité à ce sujet plusieurs extraits des auditions qui ont été menées – que la doctrine est en train d'évoluer, considérant que le principe de proportionnalité fait partie d'un noyau de principes que l'on ne saurait ainsi remettre en question.

En d'autres termes, je vous demande de ne pas réitérer l'erreur commise en mars 2010, à savoir d'éviter de soumettre à la votation populaire un texte qui sera inapplicable, qui sera source de malentendus et de frustration, qui est contraire aux valeurs fondamentales de notre Etat. Nous avons pu entendre le 9 décembre dernier une conférence très intéressante sur la Cour européenne des droits de l'homme et, alors que les droits humains sont à l'honneur durant cette session, il appartient à notre chambre de savoir se montrer courageuse pour défendre les valeurs sur lesquelles repose notre Etat.

Diener Lenz Verena (GL, ZH): Wie Sie der Fahne entnehmen können, gehöre ich auch zu dieser Minderheit, die Ihnen beantragt, die Durchsetzungs-Initiative als ungültig zu erklären. Volksinitiativen sind ein Ventil bei politischer Unzufriedenheit, sie sind ein kostbares Gut unserer direkten Demokratie, und dem gilt es Sorge zu tragen. Wir haben heute schon bei der Beratung der Gesetzgebung zur Ausschaffungs-Initiative den korrekten, von der Demokratie gewählten Ablauf aufgezeigt, der sich ergibt, wenn eine Volksinitiative von Volk und Ständen angenommen wurde. Dann kommt zuerst die Exekutive an die Reihe: Der Bundesrat macht einen Gesetzesvorschlag, und dazu – wir haben es heute von unserer Bundesrätin gehört – gehört auch eine Vernehmlassung. Da-

nach sind wir als Bundesversammlung, bekanntlich die Legislative, mit unseren zwei Kammern zuständig. Sobald die Gesetzgebung abgeschlossen ist, hat die Bevölkerung die Möglichkeit, ein Referendum zu ergreifen, wenn sie mit der Umsetzung eines Verfassungsartikels nicht einverstanden ist; das letzte Wort bleibt also wieder bei der Bevölkerung. Das ist unsere Gewaltenteilung, und das ist ein Grundpfeiler unserer direkten Demokratie.

Warum mache ich diese Vorbemerkung? Die Durchsetzungs-Initiative durchbricht nach meiner Optik diese Gewaltentrennungsabläufe. Wir haben es vor zwei Stunden noch diskutiert, wie der Nationalrat in seiner Haltung durch den Druck dieser Durchsetzungs-Initiative eingebrochen ist und eine Gesetzgebung gemacht hat, die gar nicht im Ablauf der Ausschaffungs-Initiative stand, sondern im Ablauf der Durchsetzungs-Initiative. Damit wurde mit dieser Durchsetzungs-Initiative markant in die vorgesehenen demokratischen Abläufe eingegriffen. Wollen wir das politisch einfach so akzeptieren? Wollen wir das durchwinken, wie wir in den letzten Jahren sehr viele Initiativen durchgewunken haben, immer mit der Begründung: «Im Zweifelsfall für dieses Instrument; die Bevölkerung wird das dann schon irgendwie richten; wir werden dann inhaltlich in die Argumentation einsteigen»?

Ich bin der Meinung, dass heute der Zeitpunkt gekommen ist, von dieser bisherigen Praxis Abschied zu nehmen. Zudem enthält die vorliegende Initiative politische Diskussionspunkte, die wir nicht einfach negieren sollten.

Zuerst einmal zur Form dieser Initiative: Diese Initiative trägt in weiten Teilen die Züge einer Gesetzesinitiative, und zwar mit direkt anwendbarem Recht. Kollege Föhn hat dies vor drei Stunden bestätigt. Er hat gesagt: Die Durchsetzungs-Initiative ist eigentlich eine Gesetzesinitiative. Das hat er selber bestätigt. Da selbst die Initianten eingestehen, dass sie eigentlich die Form einer Gesetzesinitiative gewählt haben, und da wir für eine Ungültigerklärung auch die Form einer Initiative herbeiziehen können, muss ich Folgendes sagen: Wenn wir das vorliegende Geschäft durchwinken, dann werden in der Zukunft schleichend weitere Initiativen formuliert, die direkt anwendbar sind und inhaltlich der Gesetzesinitiative entsprechen, obwohl wir politisch immer mit einer Mehrheit die Gesetzesinitiative abgelehnt haben. Ich bin nicht dazu bereit, so etwas einfach durchzuwinken! Ich finde, darüber müssen wir uns Gedanken machen. Ich habe mir die Gedanken gemacht, und ich muss sagen, dass ich nicht bereit bin, solche Initiativen weiterhin zu unterstützen.

Dann kommt die inhaltliche Seite, die wir beim vorhergehenden Geschäft ebenfalls schon andiskutiert haben: Da kommt eine Durchsetzungs-Initiative, greift in die geordneten direkt-demokratischen Abläufe ein und fordert wesentlich mehr als die ursprüngliche Initiative, die von Volk und Ständen angenommen wurde. Statt 1500 direktbetroffene Menschen, die zusätzlich aus unserem Land angeschafft werden müssen, können es plötzlich bis zu 18 000 sein. Es ist also eine massive Verschärfung. Wollen wir das? Wollen wir, dass zahlungskräftige Kreise nach Annahme einer Initiative, die im Vergleich zum vorliegenden Geschäft geradezu massvoll war, mit dem Hammer eins obendrauf geben, dass der Inhalt der Initiative verändert wird und dann noch behauptet wird, das wäre eigentlich sowieso das Anliegen der ersten Initiative gewesen? Das ist eine totale Veränderung unseres bisherigen Ablaufs bei Volksinitiativen.

Wir haben als Parlament das Vertrauen der Bevölkerung, dass wir entscheiden, ob eine Initiative gültig ist oder nicht. Das ist nicht nur eine juristische Überlegung. Wenn es nur eine juristische Überlegung wäre, hätte man diese Kompetenz dem Bundesgericht geben können. Wir sind ein politisches Gremium. Ein politisches Gremium hat sehr wohl einen politischen Ermessensspielraum. Die Auslegung der Gültigkeitsfrage muss zwingend heute diskutiert werden. Es kann ja nicht sein, dass der Einsatz des Initiativinstrumentes eine politische Dynamik erfährt, wie wir das jetzt eben erleben, die Gültigkeitsfrage hingegen völlig statisch anhand der drei Kriterien in der Verfassung – Form, Inhalt und zwingendes Völkerrecht – beurteilt wird. Das wäre, wie wenn Sie, ob-

wohl Sie zwei Beine haben, immer nur mit dem rechten Bein marschieren und das linke Bein stehen lassen würden. So fallen Sie früher oder später um. Wenn die Initiativen inhaltlich solche Veränderungen erfahren, müssen wir in Bezug auf unsere bisherige Praxis betreffend Gültigerklärung oder eben auch Ungültigerklärung ebenfalls in Bewegung kommen.

Generell noch zwei Punkte zum Inhalt der vorliegenden Initiative: Ein wichtiger Teil der Initiative verlangt, dass das zwingende Völkerrecht einseitig durch die Schweiz in der Form einer neuen Verfassungsbestimmung definiert wird. Dieser Verfassungstext ist unvollständig. Das heisst, diese Initiative postuliert, dass wir als Schweizerinnen und Schweizer hier selber bestimmen, was zwingendes Völkerrecht ist und was nicht, und dies in einer unvollständigen Form. Der Bundesrat, der Nationalrat und auch die klare Mehrheit der SPK-SR haben dies abgelehnt und darum dann auch bestimmt, dass die Initiative wegen dieses Punktes teilweise ungültig sei. Dieser Punkt soll der Bevölkerung nicht vorgelegt werden.

Aber ich gehe in meinen Überlegungen weiter. Ich bin der Auffassung, dass der Kerngehalt unserer Grundrechte eine materielle Schranke für die Abänderbarkeit der Bundesverfassung bildet. Ich denke da insbesondere an das Verhältnismässigkeitsprinzip in Artikel 5 Absatz 2 der Bundesverfassung. Aus meiner Optik verstösst die Initiative gegen fundamentale Grundsätze unseres Rechtsstaates, die bisher Gültigkeit hatten. Der vorgesehene Ausschaffungsautomatismus verletzt das Verhältnismässigkeitsprinzip, da der Richter den Besonderheiten eines Einzelfalles nicht mehr Rechnung tragen kann, und das schon bei Strafen von dreissig Tagessätzen oder kleineren Vergehen.

Interessant in diesem Zusammenhang sind auch die Überlegungen der Professoren Künzli und Kälin zu der Frage, ob das Verhältnismässigkeitsprinzip als Bestandteil des zwingenden Völkerrechts angesehen werden muss. Sie kommen zum Schluss, dass Bestimmungen, welche auch im Falle klarer Unverhältnismässigkeit Eingriffe in die Freiheitsrechte automatisch anordnen und die Prüfung der Verhältnismässigkeit vollständig unterbinden, für die Schweiz zwingend verboten sind. Diesen Überlegungen schliesse ich mich an. Die bisherigen, gültigen Verfassungsgrundsätze dürfen nicht mit einer so gestalteten Initiative ausgehebelt werden. Zentrale Säulen unserer Verfassung müssten von unserer Bevölkerung zuerst willentlich und bewusst abgeändert werden, um den Weg für Ansinnen, wie sie die Durchsetzungsinitiative formuliert, frei zu machen. Das ist der Grund, warum ich dafür plädiere, dass wir diese Initiative ganz für ungültig erklären.

Ich bitte Sie, diesen Überlegungen und damit dem Antrag der Minderheit zu folgen.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG): Die Präsidentin der Staatspolitischen Kommission hat in Ihrer Analyse sehr schön gezeigt, mit welchen Argumenten die Minderheit die Ungültigkeit für die ganze Initiative verlangt hat. Die Erläuterung der rechtlichen Aspekte dafür überlasse ich nachher den Juristen, ich möchte einfach noch einen weiteren Grund anfügen.

Unsere Verfassung ist das Grundbuch, die Basis unserer Demokratie. Wir haben die wunderbare Gelegenheit, von der die Bürgerinnen und Bürger in vielen anderen Ländern nur träumen, unsere Verfassung immer wieder an gesellschaftliche Entwicklungen anzupassen. Wir können das über Vorlagen des Bundesrates, über Standesinitiativen, über parlamentarische Initiativen oder eben über Volksinitiativen tun. Diese Möglichkeit der direkten Mitgestaltung ist mir sehr wert. Sie ist im internationalen Kontext praktisch einmalig.

Aber dieses Mitsprache-, ja, dieses Mitwirkungsrecht so breiter Bevölkerungskreise darf nicht einfach zum Zeichen setzen, ohne Einbezug der Konsequenzen, aber auch nicht als Druckmittel für eine laufende Gesetzgebung eingesetzt werden. Hier stelle ich eine Entwicklung fest, die mir Sorge bereitet. Für mich ist das reiner Missbrauch unserer Volks-

rechte zu Wahlzwecken. Das ist Machtpolitik, die mir in einem Land mit einem Mehrparteiensystem, das uns zwingt, im Dialog Mehrheiten zu schaffen und Kompromisse zu finden, völlig unangebracht erscheint. Wir haben einen Ausschaffungsartikel in der Verfassung, den die Bevölkerung gutgeheissen hat. Er beinhaltet, dass er innert fünf Jahren umgesetzt werden muss. Jetzt, nach zwei Jahren, legen die gleichen Initianten eine neue Initiative mit in manchen Punkten weiter gehenden Forderungen vor, um anhand dieser neuen Initiative die Gesetzgebung mit Druck zu beeinflussen.

Das ist für mich Missbrauch unserer Volksrechte. Ich setze mich für die jetzt laufende Umsetzung der angenommenen Ausschaffungs-Initiative ein. Die Forderungen der Durchsetzungs-Initiative, die diese Umsetzung nun behindern, sind für mich unzulässig. Ich lasse eine solche Abwertung des Initiativrechts in unserer Verfassung nicht zu.

Deshalb ist die Durchsetzungs-Initiative aus meiner Sicht ungültig zu erklären.

Schwaller Urs (CE, FR): Das Initiativrecht ist ein zentrales Instrument unserer Demokratie und damit auch unseres Staatsrechts. Das gilt erstens betreffend die Möglichkeit, jederzeit eine Initiative einzureichen, wenn sie die notwendige Anzahl Unterschriften findet, zweitens betreffend den Inhalt der Initiative, drittens betreffend das Recht der Stimmbürger, an der Urne zu den mit der Initiative vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen unserer Bundesverfassung Stellung nehmen zu können.

Wenn wir heute gemäss der Bundesverfassung über die Gültigkeit, die Teilungsgültigkeit oder, wie wir jetzt gehört haben, sogar die Vollungültigkeit der Durchsetzungs-Initiative zu entscheiden haben, so haben wir in erster Priorität einen rechtlichen Entscheid zu fällen. Ob uns der Absender oder der Inhalt einer Initiative nun passt oder nicht – es ist von der Bundesverfassung her nicht vorgesehen, dass die Bundesversammlung bei der Gültigkeitsprüfung einen vor allem politischen oder gar einen bloss politischen Entscheid fällt. Die Beurteilung der Gültigkeit einer Initiative ist nach meinem Verständnis somit eine rechtliche Angelegenheit, und zwar mit Blick auf die verfassungsrechtlich vorgesehenen Ungültigkeitsgründe.

Diese sind in der Bundesverfassung in der Tat abschliessend aufgezählt: Verletzung der Einheit der Form, Verletzung der Einheit der Materie, Verletzung zwingender Bestimmungen des Völkerrechts. Wer weiter gefasste und zusätzliche Ungültigkeitsgründe anrufen will, zum Beispiel das Verhältnismässigkeitsprinzip, muss vorher die Bundesverfassung ergänzen. Eine solche Ergänzung bedarf dann vor ihrer erstmaligen Anwendung der Zustimmung von Volk und Ständen.

Das Parlament kann nicht einfach nach politischem Gutdünken von heute auf morgen eine Praxisänderung vornehmen und sagen, es ergänze jetzt die drei Ungültigkeitsgründe der Bundesverfassung um einen vierten. Für mich ist es ausgeschlossen, neue Ungültigkeitsgründe, die nicht klar und zweifelsfrei in der Bundesverfassung festgeschrieben sind, quasi in einer laufenden Debatte einzuführen. Ein solches Vorgehen wäre für mich ein direkter Angriff auf die Volksrechte und müsste notfalls mit einer Initiative zur Wahrung des Initiativrechts in diesem Land bekämpft werden.

Der Vorschlag des Bundesrates, die Initiative teilweise ungültig zu erklären, entspricht der heutigen Rechtslage und verdient Zustimmung. Weiter zu gehen hiesse auch, das Vertrauen in das Parlament ohne Not aufs Spiel zu setzen. Wir wollen – oder zumindest ich will – keine Verfassungsgerichtsbarkeit. Damit trifft uns auch eine erhöhte Verantwortung in der Anwendung von Verfassungsrecht; wir sind auch Garanten der Verfassung. Im Übrigen an die Adresse der Minderheit: Haben Sie doch etwas Vertrauen in das Volk und in dessen Urteilsvermögen!

Schliesslich und endlich wurde mir auch gesagt, diese ganze Initiative habe ja Gesetzescharakter. Diese Frage haben wir aber in der Kommission ebenfalls abgeklärt. Wir haben sehr gute Grundlagen vom Bundesamt für Justiz erhal-

ten, das dieser Frage auch nachgegangen ist. Der Präsident hat uns vor einigen Tagen aus einem interessanten, über hundertjährigen Reglement vorgelesen. Der Bundesrat hat 1906 Folgendes gesagt: «Da keinerlei Bestimmung darüber besteht, was materiell als Verfassungsrecht gelten könne, so ist es rechtlich möglich, auf dem Wege der Partialrevision Bestimmungen, die zweifellos in Gesetz oder Verordnung gehören würden, in die Bundesverfassung hineinzubringen.» Wenn Sie das Fazit ziehen: Auf Bundesebene sind Verfassungsinitiativen mit dem Inhalt von Gesetzesinitiativen zulässig. Deshalb kann die Durchsetzungs-Initiative, die über weite Strecken einen hohen Detaillierungsgrad auch auf der Stufe von Gesetzesbestimmungen aufweist, nicht mit der Begründung ungültig erklärt werden, es handle sich um eine verkappte Gesetzesinitiative, für die es keine hinreichende Gesetzesgrundlage gebe.

Alles in allem plädiere ich ohne Wenn und Aber für den Entwurf des Bundesrates und den Antrag der Mehrheit, d. h. für die Teilungültigkeit der Initiative. Ich würde mich aber entschieden zur Wehr setzen, wenn man hier für eine vollständige Ungültigkeit der Initiative stimmen würde.

Comte Raphaël (RL, NE): Je serai bref. Il y a aujourd'hui des règles claires pour définir si une initiative populaire est valable ou non. Ces règles sont fixées dans la Constitution, elles sont concrétisées dans la loi et elles font l'objet d'une pratique de l'Assemblée fédérale. Ces règles peuvent évidemment être remises en cause – nous en discuterons d'ailleurs en commission, dans les prochaines semaines –, mais si nous voulons changer les règles du jeu, nous devons le faire au bon niveau. Nous ne pouvons pas corriger la Constitution ou la loi par une simple modification de notre pratique. Si nous voulons changer les conditions de recevabilité des initiatives populaires, nous devons avoir le courage, si nécessaire, d'amender la Constitution ou la loi.

Cela a été mentionné par l'une de mes préopinantes: nous sommes une assemblée politique et nous faisons de la politique, mais dans le cadre de l'examen de la validité des initiatives populaires, nous devons en premier lieu faire un travail juridique. Nous devons appliquer la Constitution et la loi et nous ne pouvons pas invalider une initiative populaire si elle remplit les conditions de recevabilité, ou alors il faut introduire une juridiction constitutionnelle. Nous ne pouvons toutefois pas changer la pratique à la légère, et ce d'autant plus que les décisions que nous prenons en matière de recevabilité ne peuvent faire l'objet d'aucun recours auprès du Tribunal fédéral.

La démonstration de Monsieur Cramer est brillante, mais elle est l'expression d'une minorité, qui deviendra peut-être une majorité – je le lui souhaite. Toujours est-il qu'aujourd'hui c'est encore et toujours une minorité et que l'interprétation qu'il fait de la Constitution ne correspond pas à notre pratique jusqu'à présent.

S'il y a des articles dans la Constitution qui ont peut-être une importance politique supérieure, je ne pense pas qu'il y ait des articles qui aient une importance juridique supérieure. Il a d'ailleurs toujours été reconnu qu'en Suisse nous n'avons pas d'articles intouchables, comme c'est le cas par exemple dans la Constitution allemande. Donc s'il y a des articles qui ont une importance politique supérieure, cela n'est en tout cas pas, selon moi, une raison de retoucher, en douce, les conditions de recevabilité des initiatives populaires.

Je vous invite par conséquent à soutenir la proposition de la majorité et à faire en sorte que le débat ait lieu dans les prochaines semaines et dans le bon cadre, à savoir au sein de la Commission des institutions politiques.

Stöckli Hans (S, BE): Wir sind zum ersten Mal in der Geschichte unseres Bundesstaates mit der Frage konfrontiert, wie man mit einer sogenannten Durchsetzungs-Initiative umgeht, einer Volksinitiative, die eigentlich nicht eine Änderung der Verfassung will, sondern einen angenommenen Verfassungstext umsetzen will. Daraus ergibt sich natürlich schon auch die Überlegung, ob man mit den bisherigen Instrumen-

ten arbeiten kann oder ob man sich nicht neue Überlegungen machen müsste.

Die SPK-SR hat die zweite Option gewählt. Sie hat gestützt auf diese Durchsetzungs-Initiative und kombinierend – aufgrund der Schwierigkeiten bei anderen Initiativen – einen Prozess eingeleitet, in welchem eben im Resultat dann entschieden werden sollte, wie man künftig mit der Ungültigkeitsfrage bei solchen Initiativen umgehen will. Ich bedauere natürlich, dass man den Prozess eingeleitet, aber das Resultat des Prozesses nicht abgewartet hat, um diese heutige Frage zu beantworten. Dementsprechend sind wir gezwungen, in der Halbzeit unserer Arbeit einen Entscheid zu fällen. Das ist vielleicht auch ein Grund, weshalb sich hier eine sehr knappe Minderheit gebildet hat und noch keine Mehrheit daraus geworden ist.

Je mehr ich mich mit dieser Frage auseinandersetze, desto klarer wird es mir, dass die Durchsetzungs-Initiative auch, wenn wir juristisch argumentieren – wir müssen hauptsächlich juristisch argumentieren –, nicht für gültig erklärt werden kann. Ich habe zwei Gründe dafür. Der eine ist materiell-rechtlicher Natur, der andere ist formell-rechtlicher Natur. Inhaltlich will ich nicht Stellung nehmen, denn wir sind uns ja einig, dass wir die Initiative zur Ablehnung empfehlen wollen. Es stellt sich aber die Frage: Ist es tatsächlich möglich, das Verhältnismässigkeitsprinzip durch eine Verfassungsbestimmung kategorisch auszuschalten? Seit 1999, seit Annahme der gültigen Bestimmung von Artikel 139 unserer Verfassung, haben Bundesrat und Parlament eine klare Praxis entwickelt, nach welcher die Ungültigkeit von Verfassungsinitiativen bestimmt wird. Wir haben in der Verfassung nämlich die Formulierung: «Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts ...» Wir haben den Begriff der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts immer gleich ausgelegt. Danach umfasst er auf der einen Seite das Jus cogens, das zwingende Völkerrecht, welches im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge definiert wird und eigentlich nicht bestritten wird, auch nicht von den Initianten. Auf der anderen Seite zählt aber nicht nur das Jus cogens zu den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts, sondern auch die notstandsfesten Garantien der EMRK und des Uno-Paktes II.

Wir müssen dementsprechend klar definieren bzw. fragen, ob die entsprechenden Bestimmungen in der Durchsetzungs-Initiative in dieser Hinsicht vertretbar sind und kompatibel mit den notstandsfesten Normen der EMRK und des Uno-Paktes II. Diese Frage muss man leider mit einem Nein beantworten. Wir haben ein sehr gutes Papier von den Professoren Jörg Künzli und Walter Kälin erhalten, welche nicht dafür bekannt wären, linke Anliegen an die erste Stelle zu setzen, sondern die ganz klare und wichtige Prinzipien aufgestellt und damit Hilfe für die Entwicklung unserer Praxis geleistet haben. Sie kommen zum Schluss: «Gar mit Sicherheit kann von der Notstandsfestigkeit dieses Prinzips» – das ist das Prinzip der Verhältnismässigkeit – «im Pakt II und der EMRK ausgegangen werden. Konkret bedeutet dies, dass Eingriffe in menschenrechtlich verankerte Freiheitsrechte, die im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht einmal im Notstand gerechtfertigt werden könnten, menschenrechtlich zwingend verboten sind.» Folglich bedeutet der Text der Durchsetzungs-Initiative eine Verletzung dieser notstandsfesten Garantien, denen unsere Praxis entspricht, sodass wir – ohne dass wir die Bundesverfassung oder unsere Praxis ändern müssen – gezwungen sind, hier die Ungültigkeit dieser Durchsetzungs-Initiative zu beschliessen.

Es gibt aber noch einen zweiten Grund: Zum ersten Mal – ich habe es gesagt – wird das Parlament von der Erledigung seiner Arbeit, von der Gesetzgebungsarbeit ausgeschlossen. Das ist eine klare Verletzung unserer verfassungsmässigen Aufgabe. Artikel 163 Absatz 1 der Bundesverfassung sagt nämlich: «Die Bundesversammlung» – nicht etwa das Volk – «erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder der Verordnung.» Ein Vertreter der Initianten hat selbst auch gesagt, dass es sich um eine Gesetzesinitiative handle und dass diese Bestimmungen

Gesetzescharakter hätten. Dementsprechend bedeutet dies, dass mit dieser Initiative – ohne dass die Bundesverfassung geändert wird – unsere Aufgabe als Gesetzgeber nicht durch uns erfüllt werden sollte.

Das ist in dieser Klarheit, in dieser Form neu, und wir müssen eine Lösung für dieses Problem finden.

Es haben sich auch Staatsrechtler gemeldet. Ich zitiere beispielsweise aus dem «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht» vom November 2014. Professor Uebersax hat diese Frage intensiv angeschaut, und er kommt zu folgendem Schluss: «Die integrale Zulässigkeit der Durchsetzungs-Initiative ist jedoch infrage zu stellen, soweit damit unmittelbar anwendbares Gesetzesrecht auf Verfassungsstufe geschaffen werden soll.» Das nämlich soll unter Ausschaltung der üblichen Prozesse im Rahmen einer Übergangsbestimmung geschehen, die keine Übergangszeit hat, sondern die immer gelten soll, und auch unter Ausschaltung der Arbeit des Parlamentes.

Dann stellt sich die Frage, ob wir eine Teilungültigkeit der Durchsetzungs-Initiative vorsehen könnten und an dieser Initiative arbeiten würden, indem wir die Punkte, die eben nicht kompatibel sind, herausnehmen würden. Das können wir eben nicht, weil uns das Parlamentsgesetz dies nicht ermöglicht. Artikel 102 des Parlamentsgesetzes sagt aus, dass wir nur dann einen Gegenentwurf machen können, wenn wir ihn auch unterstützen. Wir können die «Heilung» dieser Durchsetzungs-Initiative nicht selbst vornehmen, indem wir einen Gegenentwurf machen, den wir inhaltlich ablehnen.

Das bedeutet also klar, dass wir uns zum ersten Mal mit dieser Frage auseinandersetzen müssen und entsprechend eingeladen sind, unsere Praxis in diesem Bereich zu präzisieren. Das müssen wir tun, wenn sich die Frage zum ersten Mal stellt – das müssen wir also heute tun.

Ich ersuche Sie dementsprechend, diese Durchsetzungs-Initiative für ungültig zu erklären.

Engler Stefan (CE, GR): Ich möchte Gesagtes nicht wiederholen und nur zu zwei Einwendungen der Minderheit Stellung nehmen. Damit habe ich gesagt, dass ich die Mehrheit und damit die Erklärung der Teilungültigkeit unterstütze, so, wie es auch der Bundesrat beantragt.

Es wurde von Frau Kollegin Diener gesagt, die Frage, ob eine Initiative gültig sei oder nicht, sei eine politische Frage. Deshalb sei es auch nicht das Bundesgericht, das darüber zu befinden habe, sondern ein politisches Gremium. Ich glaube, diese Ansicht stimmt nicht. Es handelt sich bei der Frage der Gültigkeit klar um eine Rechtsfrage, auch wenn sie durch die Bundesversammlung zu entscheiden ist. Das ist einer jener wenigen Fälle, in denen das Parlament nicht nur Recht setzt, sondern auch Recht anzuwenden hat, und dies innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens. Es besteht zweifellos immer auch ein Interpretationsspielraum. Die Verfassung bestimmt, wann eine Initiative gültig ist und wann nicht. Wenn man aufgrund schlechter Erfahrungen in den letzten Jahren de lege ferenda an den Ungültigkeitsgründen etwas ändern möchte, kann man das tun und die Verfassung anpassen, nicht aber aus einer Laune heraus.

Zwei Hauptargumente für die volle Ungültigkeit der Initiative wurden wiederholt genannt. Ein Argument war das Fehlen der Möglichkeit einer Gesetzesinitiative. Es wurde gesagt, dass man aus dem Fehlen der Gesetzesinitiative den Schluss ziehen könne, dass es sich, weil diese nicht zulässig sei, um den Versuch handle, dieses Verbot zu umgehen. Das ist aber in der Verfassung so nicht vorgesehen, das ist in der Verfassung so nicht niedergeschrieben. Man kann diesen Umkehrschluss, so, wie er jetzt mehrfach gemacht wurde, nicht vornehmen. Im Gegenteil, gerade der Umstand, dass wir keine Gesetzesinitiative haben, führt dazu, dass Volksbegehren in dieser «Zwitterform» formuliert und eingereicht werden. Man könnte die Initiativen der letzten zehn Jahre untersuchen, und Sie würden sehen, dass eine Vielzahl von Initiativen eigentlich nicht Verfassungscharakter hatten, sondern dass sie untergeordnete Hierarchiestufen, nämlich Gesetzgebung und Verordnungen, betrafen. Die

Schlussfolgerung, dass man deshalb, weil man die Gesetzesinitiative nicht kennt, eingereichte Initiativen mit Gesetzescharakter als ungültig erklären müsse, findet in der Verfassung selber keine Grundlage.

Ein zweites Argument wurde wiederholt als Grund für die Totalungültigkeit vorgebracht. Kollege Cramer hat es juristisch hergeleitet und gesagt, wer bei der Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative für die Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips gewesen sei, müsse jetzt konsequenterweise für die Ungültigkeit der Initiative eintreten. Das würde nur dann stimmen, wenn das Verhältnismässigkeitsprinzip tatsächlich schon als zwingendes Völkerrecht anerkannt wäre. Von manchen Rechtsprofessoren und in Teilen der Rechtswissenschaft wird das so postuliert. Allerdings gibt es in dieser Frage, ob das Verhältnismässigkeitsprinzip bereits den Charakter von zwingendem Völkerrecht hat oder nicht, keine «unité de doctrine». Solange die Frage nicht auch in der Verfassung explizit geklärt ist, kann man sich meines Erachtens für die Ungültigkeit einer Initiative nicht auf die Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips berufen.

Ich möchte sehen, wie wir in Zukunft, sollten wir die Verhältnismässigkeit von Initiativtexten beurteilen müssen, damit umgehen würden. Wir wären uns nie einig, wo die Unverhältnismässigkeit zur Ungültigkeit einer Initiative führen müsste. Wenn Sie möchten, dass die Verhältnismässigkeit ein Ungültigkeitsgrund für eine Volksinitiative wird, dann müssen wir das in die Verfassung schreiben. Ich bin unserer Präsidentin der Staatspolitischen Kommission dafür dankbar, dass wir de lege ferenda überprüfen, ob die heutigen Regelungen angesichts der neuen Realitäten noch taugen und ob es Handlungsbedarf gibt.

Ich bin für den Antrag der Mehrheit und damit für die Teilungültigerklärung.

Rechsteiner Paul (S, SG): Ich kann mich den Vertretern der Mehrheit der Kommission insoweit anschliessen, als die Ungültigerklärung einer Volksinitiative sehr heikel ist. Man muss das sehr zurückhaltend machen. Das Parlament als zuständige Instanz muss die Frage der Gültigkeit einer Volksinitiative genau prüfen, und es muss es dabei genau nehmen. Nur dann, wenn Gründe vorliegen, die in der heutigen Verfassung verankert sind, kann eine Initiative auch für ungültig erklärt werden. Dieser Meinung bin ich.

Ich meine auch, dass politische Argumente für die Ungültigerklärung sicher nicht genügen; ich meine auch – in diesem Punkt kann ich mich meinem Vorredner, Herrn Engler, anschliessen –, der Umstand, dass in einer Verfassungsinitiative Formulierungen gewählt werden, die faktisch Gesetzescharakter haben, sei auf das Problem der fehlenden Gesetzesinitiative zurückzuführen. Gemäss unserer Ordnung kann dies nicht zur Ungültigkeit einer Initiative führen. Insoweit bin ich der gleichen Meinung wie die Vertreter der knappen Mehrheit der Kommission.

Ich meine aber doch, dass die Argumentation der Mehrheit in der Hauptsache zu kurz greift. Ich glaube, dass in den Voten der Mehrheit zu wenig erkannt wird, dass wir gegenwärtig in einer Art und Weise vor einer der Grundfragen in der institutionellen Entwicklung unseres Landes stehen, wie dies bisher in der Schweizer Geschichte, sicher in der jüngeren Schweizer Geschichte, nie der Fall war: Wir sind mit menschenrechtswidrigen Initiativen konfrontiert; das ist der Punkt. Es sind Initiativen – diese Initiative ist ein Beispiel dafür –, die konkret, gewollt die Menschenrechte angreifen. Das zwingt uns, sorgfältig und offensiv zu überlegen: Wie halten wir es damit als Parlament, wie halten wir es damit als Gesetzgeber?

Wir haben eine ganz neue Konstellation vor uns; ich meine, dass leider auch die bundesrätliche Botschaft der Tragweite dieser Problematik nicht gerecht wird. Sie wird ihr auch vor dem Hintergrund unserer verfassungsmässigen Regelung nicht gerecht. Wenn wir in die Geschichte schauen, dann sehen wir, dass die Entwicklung der Menschenrechte und die Verpflichtung der Schweiz auf die Menschenrechte auf eine jahrzehntelange Entwicklung zurückgehen. Diese Entwicklung war zunächst der positiven Rechtsprechung des Bun-

desgerichtes in den Sechziger-, Siebzigerjahren zu verdanken, als ungeschriebene Verfassungsrechte, angefangen bei der persönlichen Freiheit, vom Bundesgericht anerkannt wurden. Diese fanden später dann Eingang in unsere neue Bundesverfassung.

Die Entwicklung der Menschenrechte wurde durch die Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geprägt – wir haben es gestern in einer sehr feierlichen Art und Weise in Erinnerung gerufen. Die Schweiz hat den Anschluss an die europäische, ja an die weltweite Menschenrechtsentwicklung zwar mit Verspätung gefunden, aber zum grossen Vorteil der Schweizer Bevölkerung, die davon in hohem Grade profitiert hat. Wir haben diese Bestimmungen mit der neuen Bundesverfassung dann ja auch in unser internes Recht inkorporiert.

Das Verdienst, diese Nachführung der Bundesverfassung vorgenommen zu haben, gebührt dem konservativen alt Bundesrat Koller. Die Schweiz führte ihre Verfassung nach, indem sie mit Blick auf die europäische Ebene die EMRK und Anfang der Neunzigerjahre mit Blick auf die internationalen Menschenrechte die Uno-Menschenrechtspakte ratifizierte.

Seit Mitte der 2000er Jahre erleben wir nun eine Häufung von menschenrechtswidrigen Volksinitiativen. Die Initiative, die wir hier vorliegen haben, ist die Kulmination dieser Entwicklung. Ich erinnere daran, dass alt Bundesrat Koller in seinen lesenswerten Memoiren – die Auskunft über die jüngere Schweizer Geschichte geben, nämlich über die dynamische Phase der 1990er Jahre, aber auch über die schwierigen Entwicklungen seit den 2000er Jahren – klar die Auffassung vertritt, dass das Parlament aufgrund der heutigen Bundesverfassung bereits die Ausschaffungs-Initiative für ungültig hätte erklären müssen und dies nun erst recht bei der Durchsetzungs-Initiative tun müsste. Wenn ein konservativer alt Bundesrat diese Meinung vertritt, so müsste das doch zu denken geben. Ein Vergleich mit den Positionsbezügen der heutigen Landesregierung zeigt die seitherige Entwicklung auf.

Konkret geht es um zwei Konstellationen, nämlich um die Argumentation, die vom Sprecher der Minderheit, Herrn Cramer, entwickelt wurde, und um die Frage, die von Herrn Stöckli in Zusammenhang mit der Problematik der Verhältnismässigkeit aufgeworfen wurde. Die beiden Fragen sind ein Stück weit voneinander zu trennen. Die erste Frage lautet: Was gilt, wenn man davon ausgeht, dass diese Initiative angenommen wird? Diese Frage muss man sich ja stellen. Und man muss dazu sagen: Jener Teil, den der Bundesrat für ungültig erklären will, ist die Bestimmung, die es der SVP überlassen würde, das zwingende Völkerrecht zu definieren. Es besteht ja rundum Einigkeit, dass das nicht angeht: Nicht die SVP kann auf internationaler Ebene definieren, was zwingendes Völkerrecht ist. Dieser Teil ist schlicht ungültig. Was aber nicht mit der genügenden Gründlichkeit geprüft worden ist, das ist die Bestimmung von Artikel 197 Ziffer 9 Absatz 1 Ziffer IV, die das Verhältnis dieser Initiative zum Völkerrecht formuliert. Diese Bestimmung lautet: «Die Bestimmungen über die Landesverweisung und deren Vollzugsmodalitäten gehen dem nichtzwingenden Völkerrecht vor.» Diese Initiative besagt also, ihre Vollzugsmodalitäten gingen dem nichtzwingenden Völkerrecht vor, dies unter Einschluss der Menschenrechte ausserhalb des zwingenden Völkerrechts. Da muss man sich fragen: Kann das sein? Stellt sich hier nicht ein Problem, mit dem sich auch das Parlament beschäftigen muss? Man muss sich hier ja die Frage stellen, was das nachher für die Gerichte heisst. Für die Gerichte ist es so, dass sie die Uno-Menschenrechtspakte und die EMRK, also dieses Völkerrecht, dessen Verträge ja nicht gekündigt sind, genauso anwenden müssen wie diese Bestimmung. Die Gerichte – letztlich das Bundesgericht – werden sich, wenn sie diese Bestimmung anwenden müssen, in einem Normenkonflikt befinden, in welchem sie eine Wertung vornehmen müssen. Diese Normen sind auf der einen Seite die Verfassungsbestimmungen zur Ausschaffung und auf der anderen Seite die Menschenrechte. Wie müssen sich die Gerichte hier entscheiden?

Ich meine, hier sind leider auch die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates bedenklich und ungenügend. Die Botschaft sagt, der Bundesrat vertrete die Ansicht bzw. die Meinung, dass völkerrechtswidrige Verfassungsbestimmungen anzuwenden seien, sofern diese jünger als die völkerrechtlichen Bestimmungen seien und sofern eine direkte Anwendbarkeit gegeben sei. Hier fällt der Bundesrat in der Botschaft – nicht überall, aber hier schon – hinter das zurück, was Standard ist, auch in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Das Bundesgericht ist prinzipiell der Auffassung, die hier vertreten wird, aber mit einer grossen und entscheidenden Ausnahme: Seit seiner PKK-Rechtsprechung und seit dem wegweisenden Leitentscheid vom 12. Oktober 2012 sagt das Bundesgericht klipp und klar, dass dort, wo es um Menschenrechte geht, die Menschenrechte vorgehen, und nicht das spätere Verfassungsrecht. Das ist ein entscheidender Unterschied. Hier geht es eben um die Menschenrechte, und wenn das Bundesgericht in einem konkreten Fall urteilen müsste, müsste es gestützt auf diese Rechtsprechung die Menschenrechte priorisieren.

Hier sind wir nun genau bei dem Punkt, auf den Kollege Cramer hingewiesen hat. Wenn es so ist, dass unabhängig davon, ob dem so zugestimmt worden ist oder nicht, die Menschenrechte zu priorisieren sind, dann ist die Initiative in diesem Punkt am Schluss nicht umsetzbar – bei dieser Priorisierung und diesem Automatismus. Es gibt hier einen Normenkonflikt, und das Bundesgericht muss sich mit diesem Normenkonflikt auseinandersetzen: Bei menschenrechtlichen Bestimmungen gehen die Menschenrechte vor, bei gewöhnlichem Völkerrecht ist das spätere Verfassungsrecht massgebend. Wenn das so richtig ist, dann ist das, was diese Initiative will, aber nicht durchführbar. Das ist ein erster Grund, weshalb in diesem Fall die Ungültig- und nicht die Gültigerklärung die Antwort ist.

Der zweite Grund liegt darin, dass sich ausgehend von der heutigen Verfassung, Herr Kollege Comte, die Frage stellt, ob hier nichtzwingendes Völkerrecht vorliegt. Die Argumentation der Professoren Kälin und Künzli ist doch ernst zu nehmen. Ihre Begründung kam spät für die Beratungen der Kommission, das trifft zu, aber die inhaltliche Qualität ist überzeugend. Es geht nicht nur um das klassische Jus cogens, nicht nur um die notstandsfesten Garantien der EMRK und des Uno-Menschenrechtspakts II – auch der Bundesrat sagt, dass diese vorgehen. In der Argumentation der Professoren Künzli und Kälin heisst es, dass zum zwingenden Völkerrecht auch das absolute Verbot gehört, von Menschenrechten abzuweichen, die nicht zu den notstandsfesten Garantien gehören, wenn es nicht unbedingt notwendig ist. Es ist klar: Wenn das Wort «Verhältnismässigkeit», wie es in der Verfassung steht, in einer ganz generellen Art und Weise verwendet wird, dann müsste man sagen, es könne auf alles übertragen werden; dann geht es am Schluss um reine Politik. Das kann hier nicht gemeint sein. Es kann nur gemeint sein – die Professoren Kälin und Künzli legen das in luzider Art und Weise dar –, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip vor dem Hintergrund der Menschenrechte zum zwingenden Völkerrecht gehört. Genau in diesem Punkt ist der Automatismus im Verhältnis zum zwingenden Völkerrecht zu sehen. Ausgehend von dieser Argumentation ist in diesem Punkt eine Ungültigerklärung notwendig, wenn man nicht einfach alles an die Gerichte delegieren und sagen will: «Débrouillez-vous!» Es wäre auch keine verantwortliche Position der Chambre de Réflexion, wenn sie im Normenkonflikt die Gerichte entscheiden lassen wollte – im Wissen darum, dass diese sich nicht für eine Vollzugsmodalität bei der Ausschaffungs- oder der Durchsetzungs-Initiative entscheiden könnten, sondern sich für das Menschenrecht entscheiden müssten.

Wir haben hier eine Aufgabe zu erfüllen. Wir stehen an einem Scheidepunkt der Entwicklung der Menschenrechte in der Schweiz und auch der institutionellen Grundlagen unseres Landes. Die Menschenrechte sind die grosse Errungenschaft der Menschheit nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Staatengemeinschaft hat nach dem Zweiten Weltkrieg Schlussfolgerungen aus den Verheerungen der Nazizeit ge-

zogen, und zwar die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die Uno-Menschenrechtspakte und, auf europäischer Ebene, die EMRK.

Um nur noch ein Beispiel zu nennen: Wenn Sie sich jetzt einmal vorstellen, dass wieder jemand auf die Idee der Wiedereinführung der Todesstrafe in der Schweiz käme – es wurde ja schon einmal eine entsprechende Initiative angemeldet –, dann dürfte diese Initiative nicht für gültig erklärt werden, weil sie in einen absolut geschützten Bereich eingreift.

Wir müssen uns mit diesen neuen Fragen auseinandersetzen, die man sich noch vor zehn, fünfzehn Jahren nicht vorstellen konnte. Sie erzwingen neue Antworten auf der Höhe unserer verfassungsmässigen Ordnung, welche die Instrumentarien dafür enthält und ermöglicht, in einer Art und Weise, in der die Unterscheidungen klargemacht werden, mit solchen Vorhaben umzugehen. Aus politischen Gründen kann keine Volksinitiative als ungültig erklärt werden. Es ist auch so, dass es einen grosszügigen Massstab braucht. Es darf auch keine Vorwände geben, aber bei den Menschenrechten, bei diesem Kern der Menschenrechte, ist die Grenze erreicht.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Minderheit zu folgen.

Föhn Peter (V, SZ): Herr Rechsteiner hat mich jetzt also schon massiv herausgefordert. Ich wollte eigentlich nichts sagen.

Herr Rechsteiner, wir können politisieren, so lange wir wollen, wir können uns immer wieder neue Fragen stellen. Die Antwort ist sehr wahrscheinlich nicht immer und nicht sofort gegeben. Sie haben zuerst zehn Minuten lang begründet, weshalb man die Initiative für gültig erklären soll. Sie haben während rund zehn Minuten erklärt, weshalb man dieses und jenes machen müsse. Und nun haben Sie am Schluss Formulierungen verwendet wie «nicht durchführbar», «Normenkonflikt», «unbeantwortete Fragen» usw. Mit Ihrer Argumentation unterwandern Sie die direkte Demokratie massiv – massiv. Das geht nicht an. Ich frage Sie: Wollen Sie partout einen Volksaufstand provozieren? Diese Aussagen, wie sie nun von Ihnen dargelegt worden sind, sind für mich als Standesvertreter nicht nachvollziehbar und unverantwortlich.

Ich bitte Sie dringendst, diese Initiative für gültig zu erklären.

Janiak Claude (S, BL): Unsere Verfassung basiert schon seit mehr als einem Jahrhundert auf dem Grundprinzip, dass sich im demokratischen Staat das Volk die Macht mit den Kantonen, der Bundesversammlung, dem Bundesrat und den Gerichten teilt. Auf dieser Basis gründet unser Staatswesen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass ein Gleichgewicht der Gewalten Voraussetzung dafür ist, dass Macht nicht missbraucht werden kann, auch nicht durch eine Mehrheit des stimmenden Volkes.

Es ist an der Zeit, dass wir uns daran erinnern, dass wir das verfassungsmässig verantwortliche und mit Kompetenzen ausgestattete Organ sind, das dafür zu sorgen hat, dass die Grundideen unseres Staatswesens unangetastet bleiben. Die Legitimität des Parlamentes stützt sich auf die Wahl durch die Stimmberechtigten. Wer auf die wortgetreue Umsetzung auch verfassungswidriger Initiativen setzt, nimmt in Kauf, dass die Wählerin und der Wähler des Parlamentes weniger gelten als eine Mehrheit von Stimmberechtigten, die über eine Volksinitiative abgestimmt haben. Das Wahlvolk ist nicht weniger wert als das Stimmvolk. Eine absolute Macht gibt es in unserer Demokratie nicht, auch nicht die absolute Macht einer Volksmehrheit. Ein anderes Verständnis widerspricht diametral der Grundidee unseres liberalen Staatswesens.

Meine Schlussfolgerung bezogen auf diese Initiative lautet: Es gehört zu unseren vornehmsten Aufgaben, elementare Verfassungsgrundsätze zu beachten. Auch noch so viel Gegenwind darf uns nicht davon abhalten, uneingeschränkt unsere Verantwortung als Hüter der Grundprinzipien unserer Verfassung wahrzunehmen und es nicht durchgehen zu lassen, dass Grundprinzipien wie die Gewaltenteilung, das Ver-

hältnismässigkeitsprinzip und die Einzelfallgerechtigkeit ausser Kraft gesetzt werden, Prinzipien, die sich an verschiedenen Stellen in der Verfassung finden. Herr Kollege Engler hat diese Prinzipien beim vorigen Geschäft zu Recht als zentrale Pfeiler des Rechtsstaates bezeichnet.

Vor nicht allzu langer Zeit hat die Bundesversammlung die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf die Überprüfung von Bundesgesetzen abgelehnt, auch das ist beim vorigen Geschäft schon erwähnt worden. Als Argument wurde immer wieder vorgebracht, es sei an der Bundesversammlung, als oberster Behörde des Bundes, die Bundesgesetze verfassungs- und völkerrechtskonform sowie rechtsstaatlich einwandfrei zu erlassen. Es obliegt dem Gesetzgeber, bei all seiner Tätigkeit die Schranken des Rechts, auch und vor allem der Bundesverfassung, zu wahren. Wir sind das Aushängeschild des Rechtsstaates auf der politischen Bühne.

Bei der Umsetzung der Zweitwohnungs-Initiative habe ich Verständnis dafür gezeigt, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtet wird. Ich bitte Sie, dies auch bei der vorliegenden Initiative, welche Grundprinzipien der Verfassung krass missachtet, zu tun.

Wir haben es meines Erachtens heute auch mit etwas Neuem zu tun. Mit der Durchsetzungs-Initiative sollen im Rahmen einer bestehenden Bundeskompetenz und verbunden mit einem entsprechenden Bundesauftrag direkt anwendbare Bestimmungen mit einem Detaillierungsgrad, der auf die Gesetzesstufe gehört, in einer in sich abgeschlossenen und vollständigen Regelung in die Bundesverfassung eingefügt werden. Ich habe Herrn Professor Uebersax aus dem «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht», 115. Jahrgang, Nummer 11, Seite 607, zitiert. Es ist schon von anderen darauf hingewiesen worden, dass diese Initiative materiell nichts anderes als eine Gesetzesinitiative ist. Aber – und das ist neu – es gibt hier keinen Spielraum mehr. Frau Diener, Sie haben das vielleicht noch ein bisschen offengelassen – aber meines Erachtens gibt es keinen Spielraum mehr. Das ist eben etwas ganz Neues, wenn man keinen Spielraum mehr hat – dann wird die Bundesversammlung, wird der Gesetzgeber ausgeschaltet. Wir haben andere Initiativen vorliegen gehabt, etwa die Abzocker-Initiative von Herrn Minder: Diese war auch lang und stellte viele Forderungen, aber dort werden wir noch eine entsprechende Gesetzgebung machen, in der wir das eben dann auch ausformulieren müssen, was nötig ist, um dieser Initiative Rechnung zu tragen. Oder die Zweitwohnungs-Initiative – dort haben wir uns ja wahnsinnig viel Mühe gegeben, um diese in Gesetzesform umzusetzen. Ich erinnere Sie an diese Debatte, die ist auch noch nicht so lange her. Jetzt sind wir in einer neuen Situation – jetzt haben wir gar nichts mehr zu sagen.

Die Einführung der Gesetzesinitiative, dieses Volksrechtes, hat der Verfassungsgeber bis heute stets abgelehnt – übrigens auch die SVP bzw. ihre Vorgängerin, die BGB. 1961 wurde die Einführung sogar in einer Volksabstimmung abgelehnt. Sie wurde, namentlich in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes, immer wieder diskutiert, zuletzt bei der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1999. Auch der allgemeinen Volksinitiative war noch vor wenigen Jahren kein Erfolg beschieden. Es bleibt eben dabei: Die Bundesverfassung kennt die Volksinitiative auf Erlass eines Gesetzes nicht, sondern überlässt den Anstoss für Gesetzesvorhaben dem in den Artikeln 160 und 181 der Bundesverfassung definierten Kreis der Initiativberechtigten. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen verbleibt in der Kompetenz der Bundesversammlung. Ansonsten würde unser vertrauter Gesetzgebungsprozess – es ist schon mehrfach ausgeführt worden – von der Ämterkonsultation über den Einbezug von Kantonen, politischen Parteien und interessierten Kreisen im Rahmen der Vernehmlassung bis hin zur bundesrätlichen Botschaft und zur parlamentarischen Beratung ausser Kraft gesetzt.

Was bedeutet die Aushebelung der Zuständigkeiten? Die unsere Verfassung prägende Aufgabenteilung ist demokratisch von Volk und Ständen angenommen worden. Es ist da-

her nicht undemokratisch, auch vom Verfassungsgeber zu verlangen, sich an die in der Verfassung festgelegte Zuständigkeitsordnung zu halten. Wenn jemand etwas daran ändern und die Gesetzesinitiative einführen will, dann kann er das tun. Dann bitte ich aber darum, das im Rahmen einer Diskussion über die Organisation unseres Staates, über die Zuständigkeiten und die Gewaltenteilung zu tun, und nicht, einem Handstreich ähnlich, mit einer verkappten Gesetzesinitiative.

Aus diesen grundsätzlichen Überlegungen kommt für mich nur eine Ungültigerklärung der Durchsetzungs-Initiative infrage. Es ist für mich eben auch ein rechtliches Thema, weil durch diese Initiative die Zuständigkeitsordnung gemäss der Verfassung auf den Kopf gestellt wird. Wenn man das will, dann soll man diese Änderung zuerst machen; das ist durchaus auch eine rechtliche Begründung.

Ich möchte Sie einfach daran erinnern: Es ist ja jetzt an der Tagesordnung, mit Durchsetzungs-Initiativen zu drohen, das haben wir schon bei der Zweitwohnungs-Initiative gehört. Auch bei der Masseneinwanderungs-Initiative ist so gedroht worden, obwohl dort eine Übergangsfrist von drei Jahren vorgesehen ist. Ich hoffe doch, dass das nicht zum Alltag wird. Das ist dann der politische Grund, aus dem ich für die Ungültigerklärung bin.

Niederberger Paul (CE, NW), für die Kommission: Ich möchte die Zeit der Frau Bundesrätin nicht verkürzen und nur ganz kurz sagen: Wir müssen vom Status quo ausgehen, von dem, was in unserer Bundesverfassung zum Thema, was es bei der Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Initiative zu berücksichtigen gilt, steht. Wir haben jetzt auch gespürt, dass rechtlich argumentiert wird und gleichzeitig auch politisch. Die Mehrheit Ihrer Kommission ist aber der Meinung, dass diese Frage rechtlich zu beurteilen ist und nicht politisch. Meinungen von Professoren sollen Meinungen von Professoren sein. Es gibt verschiedene Professoren, es gibt wahrscheinlich auch andere, die hier nicht derselben Meinung sind. Anders gesagt: Es ist diesbezüglich noch keine gefestigte Meinung da.

An die Adresse von Kollega Stöckli: Wir haben ja auch aufgrund des Arbeitspapiers des Bundesamtes für Justiz darüber diskutiert, ob die Zulässigkeit eine weitere Auslegung erfahren dürfte. Das Bundesamt für Justiz hat hierzu ein klares Fazit gezogen. Ich erwähne das jetzt nicht, aber wir haben all diese Fragen, die jetzt wieder an die Oberfläche gekommen sind, auch diskutiert.

Ich möchte Sie nochmals bitten, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung sagt, in welchen Fällen eine Volksinitiative für ungültig erklärt werden muss, nicht kann, sondern muss. Die Bundesversammlung muss eine Volksinitiative für ungültig erklären, wenn die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt werden. Ich bin eigentlich schon ganz glücklich, dass die Teilungültigerklärung, die Ihnen der Bundesrat beantragt und der Nationalrat beschlossen hat, heute nicht zur Diskussion steht. Ich glaube, das ist sehr offensichtlich, weshalb ich jetzt nicht noch näher darauf eingehen werde. Es betrifft den einen Satz, mit welchem die Initianten das zwingende Völkerrecht abschliessend definieren wollten, und zwar weniger weitgehend, als es eben von der Staatengemeinschaft definiert wird. Es ist nicht möglich, dass ein Land für sich selber das zwingende Völkerrecht abschliessend definiert. Von daher ist aufgrund der heute geltenden Verfassung diese Teilungültigerklärung respektive die Ungültigerklärung für diesen einen Satz eben vorgegeben. Es ist nicht eine Frage, ob Sie das möchten oder gut finden. Vielmehr müssen Sie, die Bundesversammlung, das tun.

Indem in Artikel 139 Absatz 3 die Voraussetzungen für die Ungültigerklärung betreffend Volksinitiativen sehr eng, streng und rechtlich formuliert sind – ja, ich denke, diese drei Punkte stellen wirklich eine sehr enge Formulierung dar –,

sind für den Gesetzgeber bzw. die Bundesversammlung umgekehrt aber auch die Möglichkeiten eingeschränkt, eine Volksinitiative aus politischen Gründen für ungültig zu erklären. Das ist so gewollt. Ich denke, das ist auch richtig so. Denn die Volksrechte und die Möglichkeit, eine Volksinitiative zu lancieren und zur Abstimmung zu bringen, sind ein hohes Gut, und das möchten wir nicht beschneiden.

Ich möchte eigentlich nur noch darauf zu sprechen kommen, weil sonst sehr vieles bereits gesagt worden ist. Was mit dieser engen, strengen und rechtlichen Definition der Voraussetzungen für eine Ungültigerklärung auch gesagt ist: Es können zum Beispiel Volksinitiativen zur Abstimmung kommen, die gegen nichtzwingendes Völkerrecht verstossen. Das ist möglich, das hat der Verfassungsgeber so gesagt. Es ist auch möglich, dass Volksinitiativen zur Abstimmung kommen und angenommen werden, die gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip verstossen. Das ist mit dieser engen Definition der Voraussetzungen für die Ungültigerklärung eben möglich.

Damit ist auch gesagt, dass dann Sie, der Gesetzgeber, die Bundesversammlung, dafür sorgen müssen, dass durch eine harmonisierende Auslegung des Völkerrecht, auch das nichtzwingende Völkerrecht, beachtet wird. Denn das steht auch in der Bundesverfassung: Sie, der Gesetzgeber, müssen dafür sorgen, dass bei einer angenommenen Volksinitiative auch das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtet wird. Das ist implizit, und ich denke, das ist eine der ganz grossen Diskussionspunkte. Wenn ich höre, bei der Ausschaffungs-Initiative würde man den Volkswillen nicht beachten, muss ich sagen: Nein, das ist eben gerade falsch. Den Volkswillen beachten heisst: Man lässt eine Volksinitiative, die gegen nichtzwingendes Völkerrecht verstösst, zwar zur Abstimmung kommen, und die Bevölkerung kann sie annehmen, aber die Bundesversammlung muss nachher dafür sorgen, dass die Bundesverfassung als Ganzes berücksichtigt wird. Und das haben Sie heute Morgen gemacht – genau das. Sie haben die Ausschaffungs-Initiative nicht irgendwie verwässert oder sanft oder soft umgesetzt, sondern Sie haben genau das gemacht, was der Gesetzgeber machen muss: Er muss eine solche angenommene Volksinitiative in Berücksichtigung der ganzen Bundesverfassung harmonisierend auslegen und umsetzen und kann nicht einfach sagen: Es gibt jetzt einen neuen Verfassungsartikel und nur noch diesen – alles andere in der Bundesverfassung gilt nicht mehr. Ich denke, das ist wichtig: dass wir auf diesen Pfad der umfassenden Berücksichtigung zurückkommen.

Nun, Sie haben es gehört: Ihre Kommission hat sich intensiv mit dieser Frage beschäftigt, und ich bin dafür sehr dankbar. Ich will jetzt nicht alle Punkte wiederholen, aber ich denke: Die Überlegungen, die gemacht wurden, ob es zu einer neuen Ausgangslage gekommen sei oder ob diese Initiative ungültig erklärt werden müsse, weil man sagen könne, hier werde vor dem Hintergrund der Menschenrechte das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzt, sind sehr wichtige Überlegungen. Und ich gehe davon aus, dass sie nicht abgeschlossen sind, denn Ihre Kommission hat ja entschieden, dass sie diese Überlegungen fortsetzen will.

Für den Bundesrat wäre es nicht richtig, jetzt in diesem Fall, in dieser Situation eine Praxisänderung vorzunehmen. Es wurde gesagt: Mit dem Entscheid zur Ausschaffungs-Initiative ist natürlich schon auch ein Präjudiz gemacht worden. Man hat gesagt: Man kann eine solche Initiative annehmen im Wissen darum, dass sie gegen nichtzwingendes Völkerrecht verstösst; im Wissen darum, dass sie dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht Genüge tut. Aber noch einmal: Der Gesetzgeber hat nachher die Pflicht, diese harmonisierende Auslegung vorzunehmen. Das haben Sie heute gemacht.

Vor diesem Hintergrund können Sie, denke ich, auch aufgrund der heute geltenden Verfassung diese Durchsetzungs-Initiative für gültig respektive für teilungültig erklären; eben abgesehen von diesem einen Satz. Denn wir sind der Meinung, dass mit diesem Zusammenspiel, wie ich es jetzt aufgezeigt habe, eine Initiative halt auch zur Abstimmung gebracht werden kann, die gegen nichtzwingendes Völker-

recht verstösst, wenn sie angenommen wird. Dann müssen Sie, der Gesetzgeber, Ihre Arbeit machen.

Das sind die Überlegungen des Bundesrates. Aber wie gesagt, ich gehe davon aus, dass diese Überlegungen nicht zu Ende geführt sind. Das ist auch gut so. Es ist wichtig, dass sich auch der Gesetzgeber immer wieder überlegt: Sind die Voraussetzungen richtig, braucht es Korrekturen? Es gibt Entwicklungen, die vielleicht Veränderungen notwendig machen. Der Bundesrat ist der Meinung, bei dieser Initiative sei es nicht der Moment, eine Änderung vorzunehmen, die von der heute geltenden Verfassung aus unserer Sicht abweicht.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 27 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 16 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 13.10 Uhr

La séance est levée à 13 h 10

13.091

**Zur Durchsetzung der Ausschaffung
krimineller Ausländer
(Durchsetzungs-Initiative).
Volksinitiative**

**Pour le renvoi effectif
des étrangers criminels
(Initiative de mise en oeuvre).
Initiative populaire**

Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 20.11.13 (BBI 2013 9459)
Message du Conseil fédéral 20.11.13 (FF 2013 8493)

Nationalrat/Conseil national 20.03.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.14 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.14 (Fortsetzung – Suite)

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungs-Initiative)»

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour le renvoi effectif des étrangers criminels (Initiative de mise en oeuvre)»

Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Cramer, Diener Lenz, Egerszegi-Obrist, Lombardi, Reichsteiner Paul, Stöckli)
Streichen

Antrag Föhn

... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Cramer, Diener Lenz, Egerszegi-Obrist, Lombardi, Reichsteiner Paul, Stöckli)
Biffer

Proposition Föhn

... d'accepter l'initiative.

Föhn Peter (V, SZ): Mein Ziel war, mit dem Deliktskatalog klare Verhältnisse zu schaffen, sodass jedermann weiss, wo es in der Schweiz langgeht respektive was bei uns Sache ist. Ob mehr oder weniger Delikte in diesen Deliktskatalog aufgenommen würden, war für mich nicht entscheidend, was ich auch immer kundtat. Ein weiteres Ziel müsste für mich nämlich unbedingt sein, die äusserst hohe Zahl der Delikte von Ausländerinnen und Ausländern drastisch zu reduzieren. Dafür müssten wir Zeichen setzen, und zwar unmissverständliche Zeichen.

Nun haben wir die Härtefallklausel aufgenommen. Wir sind damit meines Erachtens der neuen Verfassungsbestimmung, Artikel 121 Absätze 3 bis 6, nicht vollständig gefolgt. Wir sind ihr nicht so gefolgt, wie sie der Souverän auch verstanden hatte. Also muss sich der Souverän zu dieser Angelegenheit nochmals, ein zweites Mal, äussern.

Infolge der heute gefällten Entscheide beantrage ich, in Artikel 2 des Bundesbeschlusses die Durchsetzungs-Initiative zur Annahme zu empfehlen, wörtlich heisst das: «Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative anzunehmen.»

Niederberger Paul (CE, NW), für die Kommission: Ich bitte Sie, dem Antrag des Bundesrates und dem Beschluss des Nationalrates zu folgen.

Das Ziel der Initiative ist oder war, dass Druck auf die Gesetzgebung zur Ausschaffung von kriminellen Ausländern ausgeübt wird. Mit dieser Gesetzgebung, die wahrscheinlich in der Frühjahrssession 2015 in der Differenzvereinbarung stehen und dann tatsächlich umgesetzt sein wird, ist ja das Ziel erreicht worden. Der Deliktskatalog des heute Morgen in der Gesamtabstimmung angenommenen Gesetzes ist vollständig, und die Zielsetzung der Ausschaffungs-Initiative ist deshalb auch vollständig umgesetzt. Es kommt hinzu, dass der Deliktskatalog im Bereich der Verbrechen gegen Leib und Leben und der Verbrechen gegen die sexuelle Integrität noch ergänzt worden ist. Das war ja im Initiativtext der Ausschaffungs-Initiative nicht enthalten. Es kommt ein weiterer Bereich dazu, nämlich die nichtobligatorische Landesverweisung. Das ist jetzt anders als noch im Beschluss des Nationalrates ebenfalls Inhalt des Gesetzes. Deshalb kann man als Fazit festhalten: Der Auftrag des Volkes gemäss Ausschaffungs-Initiative ist vollständig erfüllt.

Deshalb können wir den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Empfehlung abgeben, diese Initiative abzulehnen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Sie haben heute Morgen das Gesetz zur Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative beraten. Sie haben das Projekt mit einer grossen, eindrücklichen Mehrheit verabschiedet. Jetzt geht das Gesetz zurück in den Nationalrat. Es gibt Differenzen. Der Nationalrat wird sich darum kümmern. Allenfalls kommt es nochmals in Ihren Rat zurück, und allenfalls kann sich die Bevölkerung dann auch noch dazu äussern, wenn gegen das Umsetzungsgesetz das Referendum ergriffen wird. Das haben Sie heute Morgen auch entschieden: Erst dann kann und soll sich die Bevölkerung zur Durchsetzungs-Initiative äussern. Dieses Vorgehen ist richtig im demokratischen Ablauf, wie wir ihn kennen. Dies gibt der Bevölkerung zuerst die Möglichkeit zu sehen, wie das Parlament die Ausschaffungs-Initiative, die angenommen worden ist, umsetzt. Von daher geht es auch nicht um die Frage, ob Sie jetzt noch ein Zeichen setzen, sondern Sie müssen jetzt einfach umsetzen, und das haben Sie heute Morgen getan.

Herr Ständerat Föhn sagt, der Souverän müsse sich jetzt noch einmal äussern können. Ich glaube, der Souverän hat sich schon geäussert. Er kann sich allenfalls zu Ihrer Umsetzungsgesetzgebung nochmals äussern, und wenn er nachher der Meinung ist, es brauche noch eine Verfassungsdiskussion, dann kann er das auch noch tun.

Ich muss nicht nochmals im Detail auf die Durchsetzungs-Initiative eingehen, weil es heute Morgen gezeigt und gesagt wurde, was diese alles beinhaltet: Sie geht massiv weiter als die Ausschaffungs-Initiative. Sie schafft grosse Konflikte mit den Menschenrechten und mit der Verhältnismässigkeit. Sie schränkt auch die Beschwerderechte ein, wie wir das sonst nicht kennen, indem die Beschwerdeberechtigten sich nicht mehr ans Bundesgericht wenden können. Denn die kantonalen Gerichte entscheiden endgültig – und das in einer derart schwerwiegenden Frage, denn eine Landesverweisung ist ein schwerwiegender Entscheid. Sie müssen sich das vielleicht einmal für sich selber vorstellen, was es bedeutet, wenn Sie des Landes verwiesen werden. Das soll dann abschliessend von den kantonalen Gerichten entschieden werden. Das widerspricht auch dem, was wir in unserem Land als Anforderung an die Rechtssicherheit kennen: Wir haben bei schwerwiegenden, gewichtigen Entscheiden die Möglichkeit, eine Beschwerde ans Bundesgericht zu machen, um eine einheitliche Auslegung sicherzustellen. Das soll mit der Durchsetzungs-Initiative auch nicht mehr möglich sein.

Wir machen jetzt Schritt für Schritt. Sie haben heute Morgen sehr gewichtige Entscheide gefällt, jetzt tun wir den nächsten Schritt. Die Durchsetzungs-Initiative braucht es nicht, und sie soll deshalb der Bevölkerung zur Ablehnung empfohlen werden.

Le président (Hêche Claude, président): La proposition de la minorité est devenue caduque suite au vote à l'article 1.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 36 Stimmen

Für den Antrag Föhn ... 4 Stimmen

(1 Enthaltung)

Le président (Hêche Claude, président): Je constate qu'il ne subsiste plus de divergences. L'objet est prêt pour le vote final.

Niederberger Paul (CE, NW), für die Kommission: Herr Präsident, vielleicht habe ich Sie falsch verstanden. Ich habe ja heute Morgen beantragt, dass mit der Schlussabstimmung zugewartet werde, bis allenfalls gegen das Gesetz zur Ausschaffung krimineller Ausländer das Referendum ergriffen wird.

Le président (Hêche Claude, président): Je vous remercie d'apporter cette précision, Monsieur Niederberger. Votre président n'a pas été suffisamment attentif aux explications que vous avez données, je m'en excuse. L'information qui m'a été fournie, c'est que le vote final n'est pas prévu vendredi prochain, mais qu'il est reporté à la prochaine session.

Diener Lenz Verena (GL, ZH): Wir haben in der Staatspolitischen Kommission eine eingehende Diskussion über den Ablauf der zwei Geschäfte geführt. Wir sind zum Schluss gelangt, dass wir ein Schreiben an das Büro zum Ablauf verfassen müssen; dieses sollte im Büro angekommen sein. Wir schliessen jetzt zuerst die Gesetzgebung zur Ausschaffungs-Initiative ab, damit wir wissen, wie das Ganze aussieht. So lange sistieren wir die Schlussabstimmung über die Durchsetzungs-Initiative, damit die beiden Vorlagen nicht miteinander kollidieren. Es sind zwei getrennte Geschäfte. Wir haben sie aufgrund der Historie heute am gleichen Tag behandelt, aber es ist der Kommission sehr wichtig, dass wir zuerst die Gesetzgebung zur Ausschaffungs-Initiative abschliessen und erst anschliessend die Schlussabstimmung über die Durchsetzungs-Initiative durchführen. Das gibt dem Initiativkomitee die Möglichkeit, am Ende noch einmal darüber zu reflektieren, ob ihm unsere Gesetzgebung ausreicht, und es gibt ihm die Möglichkeit, die Initiative allenfalls zurückzuziehen.

Niederberger Paul (CE, NW), für die Kommission: Ich möchte in dieser Frage wirklich Klarheit haben. Deshalb beantrage ich, über dieses Prozedere eine Abstimmung durchzuführen, damit wir einen Ratsentscheid haben, wonach wir mit der Schlussabstimmung zur Durchsetzungs-Initiative zuwarten und diese, wie es die Präsidentin der SPK gesagt hat, momentan sistieren.

Le président (Hêche Claude, président): Votre proposition, Monsieur Niederberger, apporte de la clarté non seulement pour le président, mais aussi pour tous les membres du conseil.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Niederberger ... 38 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

13.091

**Zur Durchsetzung der Ausschaffung
krimineller Ausländer
(Durchsetzungs-Initiative).
Volksinitiative**

**Pour le renvoi effectif
des étrangers criminels
(Initiative de mise en oeuvre).
Initiative populaire**

Schlussabstimmung – Vote final

Botschaft des Bundesrates 20.11.13 (BBl 2013 9459)

Message du Conseil fédéral 20.11.13 (FF 2013 8493)

Nationalrat/Conseil national 20.03.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.14 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.14 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 20.03.15 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 20.03.15 (Schlussabstimmung – Vote final)

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zur Durch-
setzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durch-
setzungs-Initiative)»**

**Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour le
renvoi effectif des étrangers criminels (Initiative de mise
en oeuvre)»**

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 13.091/11 734)

Für Annahme des Entwurfes ... 140 Stimmen

Dagegen ... 57 Stimmen

(0 Enthaltungen)

siehe Seite / voir page 28

13.091

**Zur Durchsetzung der Ausschaffung
krimineller Ausländer
(Durchsetzungs-Initiative).
Volksinitiative**

**Pour le renvoi effectif
des étrangers criminels
(Initiative de mise en oeuvre).
Initiative populaire**

Schlussabstimmung – Vote final

Botschaft des Bundesrates 20.11.13 (BBl 2013 9459)

Message du Conseil fédéral 20.11.13 (FF 2013 8493)

Nationalrat/Conseil national 20.03.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.14 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.14 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 20.03.15 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 20.03.15 (Schlussabstimmung – Vote final)

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zur Durch-
setzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durch-
setzungs-Initiative)»**

**Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour le
renvoi effectif des étrangers criminels (Initiative de mise
en oeuvre)»**

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 13.091/750)

Für Annahme des Entwurfes ... 38 Stimmen

Dagegen ... 6 Stimmen

(0 Enthaltungen)

siehe Seite / voir page 29

Geschäft / Objet

13.091-1 Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative). Volksinitiative: Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)"
 Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre). Initiative populaire: Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre)"

Gegenstand / Objet du vote:

Art. 1

Abstimmung vom / Vote du: 20.03.2014 18:50:11

Aebi Andreas	-	V	BE	Fischer Roland	+	GL	LU	Kaufmann	-	V	ZH	Reimann Lukas	-	V	SG
Aebischer Matthias	=	S	BE	Flach	+	GL	AG	Keller Peter	-	V	NW	Reimann Maximilian	0	V	AG
Aeschi Thomas	-	V	ZG	Flückiger Sylvia	=	V	AG	Kessler	+	GL	SG	Reynard	=	S	VS
Allemann	-	S	BE	Fluri	+	RL	SO	Kiener Nellen	E	S	BE	Rickli Natalie	=	V	ZH
Amarelle	=	S	VD	Français	0	RL	VD	Killer Hans	-	V	AG	Riklin Kathy	+	CE	ZH
Amaudruz	=	V	GE	Frehner	-	V	BS	Knecht	-	V	AG	Rime	-	V	FR
Amherd	+	CE	VS	Freysinger	=	V	VS	Landolt	+	BD	GL	Ritter	+	CE	SG
Amstutz	=	V	BE	Fridez	0	S	JU	Lehmann	+	CE	BS	Romano	+	CE	TI
Aubert	=	S	VD	Friedl	-	S	SG	Leuenberger-Genève	-	G	GE	Rossini	=	S	VS
Baader Caspar	=	V	BL	Galladé	-	S	ZH	Leutenegger Filippo	E	RL	ZH	Rösti	0	V	BE
Badran Jacqueline	-	S	ZH	Gasche	+	BD	BE	Leutenegger Oberholzer	=	S	BL	Rusconi	-	V	TI
Barazzone	0	CE	GE	Gasser	+	GL	GR	Lohr	+	CE	TG	Rutz Gregor	=	V	ZH
Bäumle	E	GL	ZH	Geissbühler	=	V	BE	Lüscher	+	RL	GE	Rytz Regula	0	G	BE
Bernasconi	-	S	GE	Germanier	+	RL	VS	Lustenberger	P	CE	LU	Schelbert	=	G	LU
Bertschy	0	GL	BE	Giezendanner	=	V	AG	Mahrer	-	G	GE	Schenker Silvia	=	S	BS
Binder	0	V	ZH	Gilli	=	G	SG	Maier Thomas	+	GL	ZH	Schilliger	0	RL	LU
Birrer-Heimo	=	S	LU	Girod	=	G	ZH	Maire Jacques-André	=	S	NE	Schläfli	+	CE	SO
Blocher	0	V	ZH	Glanzmann	+	CE	LU	Markwalder	+	RL	BE	Schmid-Federer	+	CE	ZH
Böhni	+	GL	TG	Glättli	=	G	ZH	Marra	-	S	VD	Schneeberger	+	RL	BL
Borer	-	V	SO	Gmür	+	CE	SZ	Masshardt	-	S	BE	Schneider Schüttel	-	S	FR
Bortoluzzi	=	V	ZH	Golay	-	V	GE	Meier-Schatz	E	CE	SG	Schneider-Schneiter	+	CE	BL
Bourgeois	+	RL	FR	Gössi	+	RL	SZ	Merlini	+	RL	TI	Schwaab	=	S	VD
Brand	-	V	GR	Graf Maya	=	G	BL	Moret	+	RL	VD	Schwander	-	V	SZ
Brunner	=	V	SG	Graf-Litscher	=	S	TG	Mörgeli	-	V	ZH	Semadeni	-	S	GR
Büchel Roland	=	V	SG	Grin	=	V	VD	Moser	+	GL	ZH	Sommeruga Carlo	-	S	GE
Bücher Jakob	+	CE	SG	Gross Andreas	-	S	ZH	Müller Geri	-	G	AG	Stahl	=	V	ZH
Bugnon	-	V	VD	Grossen Jürg	+	GL	BE	Müller Leo	+	CE	LU	Stamm	=	V	AG
Bulliard	+	CE	FR	Grunder	+	BD	BE	Müller Philipp	+	RL	AG	Steiert	=	S	FR
Buttet	=	CE	VS	Gschwind	+	CE	JU	Müller Thomas	=	V	SG	Stolz	+	RL	BS
Candinas	+	CE	GR	Guhl	+	BD	AG	Müller Walter	=	RL	SG	Streiff	+	CE	BE
Carobbio Guscetti	=	S	TI	Gysi	-	S	SG	Müller-Altarmatt	+	CE	SO	Thorens Goumaz	-	G	VD
Caroni	+	RL	AR	Hadorn	-	S	SO	Munz	-	S	SH	Tornare	-	S	GE
Cassis	+	RL	TI	Haller	+	BD	BE	Mürli	=	V	LU	Trede	+	G	BE
Chevalley	+	GL	VD	Hardegger	=	S	ZH	Näef	-	S	ZH	Tschäppät	=	S	BE
Chopard-Acklin	-	S	AG	Hassler	+	BD	GR	Neiryneck	-	CE	VD	Tschümperlin	=	S	SZ
Clottu	-	V	NE	Hausamann	=	V	TG	Nidegger	-	V	GE	van Singer	=	G	VD
Darbellay	=	CE	VS	Heer	-	V	ZH	Nordmann	=	S	VD	Veillon	E	V	VD
de Buman	+	CE	FR	Heim	=	S	SO	Noser	=	RL	ZH	Vischer Daniel	=	G	ZH
de Courten	-	V	BL	Herzog	-	V	TG	Nussbaumer	-	S	BL	Vitali	+	RL	LU
Derder	+	RL	VD	Hess Lorenz	+	BD	BE	Pantani	=	V	TI	Vogler	+	CE	OW
Egloff	-	V	ZH	Hiltbold	+	RL	GE	Pardini	0	S	BE	von Graffenried	=	G	BE
Eichenberger	+	RL	AG	Huber	=	RL	UR	Parmelin	=	V	VD	von Siebenthal	-	V	BE
Estermann	=	V	LU	Hubel	+	CE	AG	Perrinjaquet	+	RL	NE	Voruz	E	S	VD
Fässler Daniel	+	CE	AI	Hurter Thomas	=	V	SH	Pezzatti	+	RL	ZG	Walter	+	V	TG
Favre Laurent	+	RL	NE	Hutter Markus	=	RL	ZH	Pfister Gerhard	+	CE	ZG	Wandfluh	0	V	BE
Fehr Hans	-	V	ZH	Ingold	+	CE	ZH	Pieren	=	V	BE	Wasserfallen	=	RL	BE
Fehr Jacqueline	=	S	ZH	Jans	-	S	BS	Piller Carrard	-	S	FR	Weibel	+	GL	ZH
Feller	+	RL	VD	Joder	=	V	BE	Quadranti	+	BD	ZH	Wermuth	=	S	AG
Feri Yvonne	-	S	AG	John-Calame	=	G	NE	Quadri	=	V	TI	Wobmann	-	V	SO
Fiala	=	RL	ZH	Jositsch	-	S	ZH	Regazzi	+	CE	TI	Ziörjen	+	BD	ZH

	Fraktion / Groupe / Gruppo	GL	CE	BD	G	RL	S	V	Tot.
+ Ja / oui / si		10	25	9	1	21		1	67
- Nein / non / no			1		4		22	25	52
= Enth. / abst. / ast.			2		9	6	20	25	62
E Entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4 / excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4		1	1			1	2	1	6
0 Hat nicht teilgenommen / n'a pas participé au vote / non ha partecipato al voto		1	1		1	2	2	5	12
P Die Präsidentin/der Präsident stimmt nicht / La présidente/le président ne prend pas part aux votes			1						1

Bedeutung Ja / Signification du oui: Antrag der Mehrheit (Teilungültigkeit)

Bedeutung Nein / Signification du non: Antrag Gross Andreas (Ungültigkeit)

Geschäft / Objet

13.091-1 Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative). Volksinitiative: Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)"
 Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre). Initiative populaire: Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre)"

Gegenstand / Objet du vote:

Art. 1

Abstimmung vom / Vote du: 20.03.2014 18:51:11

Aebi Andreas	-	V	BE	Fischer Roland	+	GL	LU	Kaufmann	-	V	ZH	Reimann Lukas	-	V	SG
Aebischer Matthias	+	S	BE	Flach	+	GL	AG	Keller Peter	-	V	NW	Reimann Maximilian	0	V	AG
Aeschi Thomas	-	V	ZG	Flückiger Sylvia	-	V	AG	Kessler	+	GL	SG	Reynard	+	S	VS
Allemann	+	S	BE	Fluri	+	RL	SO	Kiener Nellen	E	S	BE	Rickli Natalie	-	V	ZH
Amarelle	+	S	VD	Français	0	RL	VD	Killer Hans	-	V	AG	Riklin Kathy	+	CE	ZH
Amaudruz	-	V	GE	Frehner	-	V	BS	Knecht	-	V	AG	Rime	-	V	FR
Amherd	+	CE	VS	Freysinger	-	V	VS	Landolt	+	BD	GL	Ritter	+	CE	SG
Amstutz	-	V	BE	Fridez	0	S	JU	Lehmann	+	CE	BS	Romano	+	CE	TI
Aubert	+	S	VD	Friedl	+	S	SG	Leuenberger-Genève	+	G	GE	Rossini	+	S	VS
Baader Caspar	-	V	BL	Galladé	+	S	ZH	Leutenegger Filippo	E	RL	ZH	Rösti	0	V	BE
Badran Jacqueline	+	S	ZH	Gasche	+	BD	BE	Leutenegger Oberholzer	+	S	BL	Rusconi	-	V	TI
Barazzone	0	CE	GE	Gasser	+	GL	GR	Lohr	+	CE	TG	Rutz Gregor	-	V	ZH
Bäumle	E	GL	ZH	Geissbühler	-	V	BE	Lüscher	=	RL	GE	Rytz Regula	0	G	BE
Bernasconi	+	S	GE	Germanier	+	RL	VS	Lustenberger	P	CE	LU	Schelbert	+	G	LU
Bertschy	0	GL	BE	Giezendanner	-	V	AG	Mahrer	+	G	GE	Schenker Silvia	+	S	BS
Binder	0	V	ZH	Gilli	+	G	SG	Maier Thomas	+	GL	ZH	Schilliger	0	RL	LU
Birrer-Heimo	+	S	LU	Girod	+	G	ZH	Maire Jacques-André	+	S	NE	Schläfli	+	CE	SO
Blocher	0	V	ZH	Glanzmann	+	CE	LU	Markwalder	+	RL	BE	Schmid-Federer	+	CE	ZH
Böhni	+	GL	TG	Glättli	+	G	ZH	Marra	+	S	VD	Schneeberger	=	RL	BL
Borer	-	V	SO	Gmür	+	CE	SZ	Masshardt	+	S	BE	Schneider Schüttel	+	S	FR
Bortoluzzi	-	V	ZH	Golay	-	V	GE	Meier-Schatz	E	CE	SG	Schneider-Schneiter	+	CE	BL
Bourgeois	=	RL	FR	Gössli	=	RL	SZ	Merlini	+	RL	TI	Schwaab	+	S	VD
Brand	-	V	GR	Graf Maya	+	G	BL	Moret	=	RL	VD	Schwander	-	V	SZ
Brunner	-	V	SG	Graf-Litscher	+	S	TG	Mörgeli	-	V	ZH	Semadeni	+	S	GR
Büchel Roland	-	V	SG	Grin	-	V	VD	Moser	+	GL	ZH	Sommeruga Carlo	+	S	GE
Bücher Jakob	+	CE	SG	Gross Andreas	+	S	ZH	Müller Geri	+	G	AG	Stahl	-	V	ZH
Bugnon	-	V	VD	Grossen Jürg	+	GL	BE	Müller Leo	+	CE	LU	Stamm	-	V	AG
Bulliard	+	CE	FR	Grunder	+	BD	BE	Müller Philipp	=	RL	AG	Steiert	+	S	FR
Buttet	=	CE	VS	Gschwind	+	CE	JU	Müller Thomas	-	V	SG	Stolz	=	RL	BS
Candinas	+	CE	GR	Guhl	+	BD	AG	Müller Walter	=	RL	SG	Streiff	+	CE	BE
Carobbio Guscetti	+	S	TI	Gysi	+	S	SG	Müller-Altmet	+	CE	SO	Thorens Goumaz	+	G	VD
Caroni	+	RL	AR	Hadorn	+	S	SO	Munz	+	S	SH	Tornare	+	S	GE
Cassis	=	RL	TI	Haller	+	BD	BE	Mürri	-	V	LU	Trede	+	G	BE
Chevalley	+	GL	VD	Hardegger	+	S	ZH	Näef	+	S	ZH	Tschäppät	+	S	BE
Chopard-Acklin	+	S	AG	Hassler	+	BD	GR	Neiryneck	+	CE	VD	Tschümperlin	+	S	SZ
Clottu	-	V	NE	Hausamann	-	V	TG	Nidegger	-	V	GE	van Singer	+	G	VD
Darbellay	+	CE	VS	Heer	-	V	ZH	Nordmann	+	S	VD	Veillon	E	V	VD
de Buman	+	CE	FR	Heim	+	S	SO	Noser	+	RL	ZH	Vischer Daniel	+	G	ZH
de Courten	-	V	BL	Herzog	-	V	TG	Nussbaumer	+	S	BL	Vitali	=	RL	LU
Derder	=	RL	VD	Hess Lorenz	+	BD	BE	Pantani	-	V	TI	Vogler	+	CE	OW
Egloff	-	V	ZH	Hiltbold	=	RL	GE	Pardini	0	S	BE	von Graffenried	+	G	BE
Eichenberger	=	RL	AG	Huber	=	RL	UR	Parmelin	-	V	VD	von Siebenthal	-	V	BE
Estermann	-	V	LU	Humbel	+	CE	AG	Perrinjaquet	=	RL	NE	Voruz	E	S	VD
Fässler Daniel	+	CE	AI	Hurter Thomas	-	V	SH	Pezzatti	=	RL	ZG	Walter	-	V	TG
Favre Laurent	=	RL	NE	Hutter Markus	+	RL	ZH	Pfister Gerhard	+	CE	ZG	Wandfluh	0	V	BE
Fehr Hans	-	V	ZH	Ingold	+	CE	ZH	Pieren	-	V	BE	Wasserfallen	=	RL	BE
Fehr Jacqueline	+	S	ZH	Jans	+	S	BS	Piller Carrard	+	S	FR	Weibel	+	GL	ZH
Feller	+	RL	VD	Joder	-	V	BE	Quadranti	+	BD	ZH	Wermuth	+	S	AG
Feri Yvonne	+	S	AG	John-Calame	+	G	NE	Quadri	-	V	TI	Wobmann	-	V	SO
Fiala	=	RL	ZH	Jositsch	+	S	ZH	Regazzi	+	CE	TI	Ziörjen	+	BD	ZH

	Fraktion / Groupe / Gruppo	GL	CE	BD	G	RL	S	V	Tot.
+	Ja / oui / si	10	27	9	14	8	42		110
-	Nein / non / no							51	51
=	Enth. / abst. / ast.		1			19			20
E	Entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4 / excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4	1	1			1	2	1	6
0	Hat nicht teilgenommen / n'a pas participé au vote / non ha partecipato al voto	1	1		1	2	2	5	12
P	Die Präsidentin/der Präsident stimmt nicht / La présidente/le président ne prend pas part aux votes		1						1

Bedeutung Ja / Signification du oui: Antrag der Mehrheit (Teilungültigkeit)

Bedeutung Nein / Signification du non: Antrag der Minderheit Rutz Gregor (Gültigkeit)

Geschäft / Objet

13.091-1 Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative). Volksinitiative: Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)"
 Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre). Initiative populaire: Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre)"

Gegenstand / Objet du vote:

Art. 2

Abstimmung vom / Vote du: 20.03.2014 18:52:30

Aebi Andreas	-	V	BE	Fischer Roland	+	GL	LU	Kaufmann	-	V	ZH	Reimann Lukas	-	V	SG
Aebischer Matthias	+	S	BE	Flach	+	GL	AG	Keller Peter	-	V	NW	Reimann Maximilian	0	V	AG
Aeschi Thomas	-	V	ZG	Flückiger Sylvia	-	V	AG	Kessler	+	GL	SG	Reynard	+	S	VS
Alleman	+	S	BE	Fluri	+	RL	SO	Kiener Nellen	E	S	BE	Rickli Natalie	-	V	ZH
Amarelle	+	S	VD	Français	0	RL	VD	Killer Hans	-	V	AG	Riklin Kathy	+	CE	ZH
Amadruz	-	V	GE	Frehner	-	V	BS	Knecht	-	V	AG	Rime	-	V	FR
Amherd	+	CE	VS	Freysinger	-	V	VS	Landolt	+	BD	GL	Ritter	+	CE	SG
Amstutz	-	V	BE	Fridez	0	S	JU	Lehmann	+	CE	BS	Romano	+	CE	TI
Aubert	+	S	VD	Friedl	+	S	SG	Leuenberger-Genève	+	G	GE	Rossini	+	S	VS
Baader Caspar	-	V	BL	Galladé	+	S	ZH	Leutenegger Filippo	E	RL	ZH	Rösti	0	V	BE
Badran Jacqueline	+	S	ZH	Gasche	+	BD	BE	Leutenegger Oberholzer	+	S	BL	Rusconi	-	V	TI
Barazzone	0	CE	GE	Gasser	+	GL	GR	Lohr	+	CE	TG	Rutz Gregor	-	V	ZH
Bäumle	E	GL	ZH	Geissbühler	-	V	BE	Lüscher	+	RL	GE	Rytz Regula	+	G	BE
Bernasconi	+	S	GE	Germanier	+	RL	VS	Lustenberger	P	CE	LU	Schelbert	+	G	LU
Bertschy	0	GL	BE	Giezendanner	-	V	AG	Mahrer	+	G	GE	Schenker Silvia	+	S	BS
Binder	0	V	ZH	Gilli	+	G	SG	Maier Thomas	+	GL	ZH	Schilliger	0	RL	LU
Birrer-Heimo	+	S	LU	Girod	+	G	ZH	Maire Jacques-André	+	S	NE	Schläfli	+	CE	SO
Blocher	0	V	ZH	Glanzmann	+	CE	LU	Markwalder	+	RL	BE	Schmid-Federer	+	CE	ZH
Böhni	+	GL	TG	Glättli	+	G	ZH	Marra	+	S	VD	Schneeberger	+	RL	BL
Borer	-	V	SO	Gmür	+	CE	SZ	Masshardt	+	S	BE	Schneider Schüttel	+	S	FR
Bortoluzzi	-	V	ZH	Golay	-	V	GE	Meier-Schatz	E	CE	SG	Schneider-Schneiter	+	CE	BL
Bourgeois	+	RL	FR	Gössli	+	RL	SZ	Merlini	+	RL	TI	Schwaab	+	S	VD
Brand	-	V	GR	Graf Maya	+	G	BL	Moret	+	RL	VD	Schwander	-	V	SZ
Brunner	-	V	SG	Graf-Litscher	+	S	TG	Mörgeli	-	V	ZH	Semadeni	+	S	GR
Büchel Roland	-	V	SG	Grin	-	V	VD	Moser	+	GL	ZH	Sommeruga Carlo	+	S	GE
Bücher Jakob	+	CE	SG	Gross Andreas	+	S	ZH	Müller Geri	+	G	AG	Stahl	-	V	ZH
Bugnon	-	V	VD	Grossen Jürg	+	GL	BE	Müller Leo	+	CE	LU	Stamm	-	V	AG
Bulliard	+	CE	FR	Grunder	+	BD	BE	Müller Philipp	+	RL	AG	Steiert	+	S	FR
Buttet	+	CE	VS	Gschwind	+	CE	JU	Müller Thomas	-	V	SG	Stolz	+	RL	BS
Candinas	+	CE	GR	Guhl	+	BD	AG	Müller Walter	+	RL	SG	Streiff	+	CE	BE
Carobbio Guscetti	+	S	TI	Gysi	+	S	SG	Müller-Altmet	+	CE	SO	Thorens Goumaz	+	G	VD
Caroni	+	RL	AR	Hadorn	+	S	SO	Munz	+	S	SH	Tornare	+	S	GE
Cassis	+	RL	TI	Haller	+	BD	BE	Mürli	-	V	LU	Trede	+	G	BE
Chevalley	+	GL	VD	Hardegger	+	S	ZH	Näef	+	S	ZH	Tschäppät	+	S	BE
Chopard-Acklin	+	S	AG	Hassler	+	BD	GR	Neiryneck	+	CE	VD	Tschümperlin	+	S	SZ
Clottu	-	V	NE	Hausamann	-	V	TG	Nidegger	-	V	GE	van Singer	+	G	VD
Darbellay	+	CE	VS	Heer	-	V	ZH	Nordmann	+	S	VD	Veillon	E	V	VD
de Buman	+	CE	FR	Heim	+	S	SO	Noser	+	RL	ZH	Vischer Daniel	+	G	ZH
de Courten	-	V	BL	Herzog	-	V	TG	Nussbaumer	+	S	BL	Vitali	+	RL	LU
Derder	+	RL	VD	Hess Lorenz	+	BD	BE	Pantani	-	V	TI	Vogler	+	CE	OW
Egloff	-	V	ZH	Hiltbold	+	RL	GE	Pardini	0	S	BE	von Graffenried	+	G	BE
Eichenberger	+	RL	AG	Huber	+	RL	UR	Parmelin	-	V	VD	von Siebenthal	-	V	BE
Estermann	-	V	LU	Humbel	+	CE	AG	Perrinjaquet	+	RL	NE	Voruz	E	S	VD
Fässler Daniel	+	CE	AI	Hurter Thomas	-	V	SH	Pezzatti	+	RL	ZG	Walter	-	V	TG
Favre Laurent	+	RL	NE	Hutter Markus	+	RL	ZH	Pfister Gerhard	+	CE	ZG	Wandfluh	0	V	BE
Fehr Hans	-	V	ZH	Ingold	+	CE	ZH	Pieren	-	V	BE	Wasserfallen	+	RL	BE
Fehr Jacqueline	+	S	ZH	Jans	+	S	BS	Piller Carrard	+	S	FR	Weibel	+	GL	ZH
Feller	+	RL	VD	Joder	-	V	BE	Quadranti	+	BD	ZH	Wermuth	+	S	AG
Feri Yvonne	+	S	AG	John-Calame	+	G	NE	Quadri	-	V	TI	Wobmann	-	V	SO
Fiala	+	RL	ZH	Jositsch	+	S	ZH	Regazzi	+	CE	TI	Ziörjen	+	BD	ZH

	Fraktion / Groupe / Gruppo	GL	CE	BD	G	RL	S	V	Tot.
+	Ja / oui / si	10	28	9	15	27	42		131
-	Nein / non / no							51	51
=	Enth. / abst. / ast.								0
E	Entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4 / excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4	1	1			1	2	1	6
0	Hat nicht teilgenommen / n'a pas participé au vote / non ha partecipato al voto	1	1			2	2	5	11
P	Die Präsidentin/der Präsident stimmt nicht / La présidente/le président ne prend pas part aux votes		1						1

Bedeutung Ja / Signification du oui: Antrag der Mehrheit (Empfehlung auf Ablehnung der Initiative)

Bedeutung Nein / Signification du non: Antrag der Minderheit Rutz Gregor (Empfehlung auf Annahme der Initiative)

Geschäft / Objet

13.091-1 Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative). Volksinitiative: Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)"
 Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre). Initiative populaire: Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre)"

Gegenstand / Objet du vote:

Vote final

Abstimmung vom / Vote du: 20.03.2015 09:54:25

Aebi Andreas	-	V	BE	Français	+	RL	VD	Landolt	+	BD	GL	Rickli Natalie	-	V	ZH
Aebischer Matthias	+	S	BE	Frehner	-	V	BS	Lehmann	+	CE	BS	Riklin Kathy	+	CE	ZH
Aeschi Thomas	-	V	ZG	Freysinger	-	V	VS	Leuenberger-Genève	+	G	GE	Rime	-	V	FR
Allemann	+	S	BE	Fridez	+	S	JU	Leutenegger Oberholzer	+	S	BL	Ritter	+	CE	SG
Amarelle	+	S	VD	Friedl	+	S	SG	Lohr	+	CE	TG	Romano	+	CE	TI
Amaudruz	-	V	GE	Galladé	+	S	ZH	Lüscher	+	RL	GE	Rossini	P	S	VS
Amherd	+	CE	VS	Gasche	+	BD	BE	Lustenberger	+	CE	LU	Rösti	-	V	BE
Amstutz	-	V	BE	Gasser	+	GL	GR	Mahrer	+	G	GE	Ruiz Rebecca	+	S	VD
Badran Jacqueline	+	S	ZH	Geissbühler	-	V	BE	Maier Thomas	+	GL	ZH	Rusconi	-	V	TI
Barazzzone	+	CE	GE	Germanier	+	RL	VS	Maire Jacques-André	+	S	NE	Rutz Gregor	-	V	ZH
Bäumle	+	GL	ZH	Giezendanner	-	V	AG	Markwalder	+	RL	BE	Rytz Regula	+	G	BE
Bernasconi	+	S	GE	Gilli	+	G	SG	Marra	+	S	VD	Schelbert	+	G	LU
Bertschy	+	GL	BE	Girod	+	G	ZH	Masshardt	+	S	BE	Schenker Silvia	+	S	BS
Binder	-	V	ZH	Glanzmann	+	CE	LU	Matter	-	V	ZH	Schibli	+	S	ZH
Birrer-Heimo	+	S	LU	Glättli	+	G	ZH	Meier-Schatz	+	CE	SG	Schilliger	+	RL	LU
Böhni	+	GL	TG	Gmür	+	CE	SZ	Merlini	+	RL	TI	Schläfli	+	CE	SO
Borer	-	V	SO	Golay	-	V	GE	Miesch	-	V	BL	Schmid-Federer	+	CE	ZH
Bortoluzzi	-	V	ZH	Gössi	+	RL	SZ	Monnard	E	RL	NE	Schneeberger	+	RL	BL
Bourgeois	+	RL	FR	Graber Jean-Pierre	-	V	BE	Moret	+	RL	VD	Schneider Schüttel	+	S	FR
Brand	-	V	GR	Graf Maya	+	G	BL	Mörgeli	-	V	ZH	Schneider-Schneiter	+	CE	BL
Brunner	-	V	SG	Graf-Litscher	+	S	TG	Moser	+	GL	ZH	Schwaab	+	S	VD
Büchel Roland	-	V	SG	Grin	-	V	VD	Müller Geri	+	G	AG	Schwander	-	V	SZ
Büchler Jakob	+	CE	SG	Gross Andreas	+	S	ZH	Müller Leo	+	CE	LU	Semadeni	+	S	GR
Bugnon	-	V	VD	Grossen Jürg	+	GL	BE	Müller Philipp	+	RL	AG	Siegenthaler	+	BD	BE
Bulliard	+	CE	FR	Grunder	+	BD	BE	Müller Thomas	-	V	SG	Sommaruga Carlo	+	S	GE
Buttet	+	CE	VS	Gschwind	+	CE	JU	Müller Walter	+	RL	SG	Stahl	-	V	ZH
Candinas	+	CE	GR	Guhl	+	BD	AG	Müller-Altarmatt	+	CE	SO	Stamm	-	V	AG
Carobbio Guscetti	+	S	TI	Gysi	+	S	SG	Munz	+	S	SH	Steiert	+	S	FR
Caroni	+	RL	AR	Hadorn	+	S	SO	Mürli	-	V	LU	Stolz	+	RL	BS
Cassis	+	RL	TI	Hardegger	+	S	ZH	Naef	+	S	ZH	Streiff	+	CE	BE
Chevalley	+	GL	VD	Hassler	+	BD	GR	Neiryneck	+	CE	VD	Thorens Goumaz	+	G	VD
Chopard-Acklin	+	S	AG	Hausammann	-	V	TG	Nidegger	-	V	GE	Tornare	+	S	GE
Clottu	-	V	NE	Heer	-	V	ZH	Nordmann	+	S	VD	Trede	+	G	BE
Darbellay	+	CE	VS	Heim	+	S	SO	Noser	+	RL	ZH	Tschäppät	+	S	BE
de Buman	+	CE	FR	Herzog	-	V	TG	Nussbaumer	+	S	BL	Tschümperlin	+	S	SZ
de Courten	-	V	BL	Hess Lorenz	+	BD	BE	Pantani	-	V	TI	van Singer	+	G	VD
Derder	+	RL	VD	Hiltbold	+	RL	GE	Pardini	+	S	BE	Veillon	-	V	VD
Egloff	-	V	ZH	Huber	+	RL	UR	Parmelin	-	V	VD	Vischer Daniel	+	G	ZH
Eichenberger	+	RL	AG	Humbel	+	CE	AG	PerrinJaquet	+	RL	NE	Vitali	+	RL	LU
Estermann	-	V	LU	Hurter Thomas	-	V	SH	Pezzatti	+	RL	ZG	Vogler	+	CE	OW
Fässler Daniel	+	CE	AI	Ingold	+	CE	ZH	Pfister Gerhard	+	CE	ZG	von Graffenried	+	G	BE
Fehr Hans	-	V	ZH	Jans	+	S	BS	Pieren	-	V	BE	von Siebenthal	-	V	BE
Fehr Jacqueline	+	S	ZH	Joder	-	V	BE	Piller Carrard	+	S	FR	Voruz	+	S	VD
Feller	+	RL	VD	John-Calame	+	G	NE	Portmann	0	RL	ZH	Walter	-	V	TG
Feri Yvonne	+	S	AG	Jositsch	+	S	ZH	Quadranti	+	BD	ZH	Walti Beat	+	RL	ZH
Fiala	+	RL	ZH	Keller Peter	-	V	NW	Quadri	-	V	TI	Wasserfallen	+	RL	BE
Fischer Roland	+	GL	LU	Kessler	+	GL	SG	Regazzi	+	CE	TI	Weibel	+	GL	ZH
Flach	+	GL	AG	Kiener Nellen	+	S	BE	Reimann Lukas	-	V	SG	Wermuth	+	S	AG
Flückiger Sylvia	-	V	AG	Killer Hans	-	V	AG	Reimann Maximilian	-	V	AG	Winkler	+	BD	ZH
Fluri	+	RL	SO	Knecht	-	V	AG	Reynard	+	S	VS	Wobmann	-	V	SO

	Fraktion / Groupe / Gruppo	GL	CE	BD	G	RL	S	V	Tot.
+ Ja / oui / si		12	31	9	15	28	45		140
- Nein / non / no								57	57
= Enth. / abst. / ast.									0
E Entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4 / excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4						1			1
0 Hat nicht teilgenommen / n'a pas participé au vote / non ha partecipato al voto						1			1
P Die Präsidentin/der Präsident stimmt nicht / La présidente/le président ne prend pas part aux votes							1		1

Bedeutung Ja / Signification du oui: Adopter le projet (qui recommande de rejeter l'iv.po)

Bedeutung Nein / Signification du non: Rejeter le projet (qui recommande de rejeter l'iv.po)



STÄNDERAT

Abstimmungsprotokoll

CONSEIL DES ETATS

Procès-verbal de vote

Geschäft / Objet:

13.091-1 Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative). Volksinitiative Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)"

Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre). Initiative populaire Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en oeuvre)"

Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione). Iniziativa popolare Decreto federale concernente l'iniziativa popolare "Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)"

Gegenstand / Objet du vote: Vote final**Abstimmung vom / Vote du:** 20.03.2015 08:23:30

Abate	Fabio	+	TI
Altherr	Hans	+	AR
Baumann	Isidor	+	UR
Berberat	Didier	+	NE
Bieri	Peter	+	ZG
Bischof	Pirmin	+	SO
Bischofberger	Ivo	+	AI
Bruderer Wyss	Pascale	+	AG
Comte	Raphaël	+	NE
Cramer	Robert	+	GE
Diener Lenz	Verena	+	ZH
Eberle	Roland	-	TG
Eder	Joachim	+	ZG
Egerszegi-Obrist	Christine	+	AG
Engler	Stefan	+	GR
Fetz	Anita	+	BS
Föhn	Peter	-	SZ
Fournier	Jean-René	+	VS
Germann	Hannes	-	SH
Graber	Konrad	+	LU
Gutzwiller	Felix	+	ZH
Häberli-Koller	Brigitte	+	TG
Hêche	Claude	P	JU

Hefti	Thomas	+	GL
Hess	Hans	+	OW
Hösli	Werner	-	GL
Imoberdorf	René	+	VS
Janiak	Claude	+	BL
Keller-Sutter	Karin	+	SG
Kuprecht	Alex	-	SZ
Levrat	Christian	+	FR
Lombardi	Filippo	+	TI
Luginbühl	Werner	+	BE
Maury Pasquier	Liliane	+	GE
Minder	Thomas	-	SH
Niederberger	Paul	E	NW
Rechsteiner	Paul	+	SG
Recordon	Luc	+	VD
Savary	Géraldine	+	VD
Schmid	Martin	+	GR
Schwaller	Urs	+	FR
Seydoux-Christe	Anne	+	JU
Stadler	Markus	+	UR
Stöckli	Hans	+	BE
Theiler	Georges	+	LU
Zanetti	Roberto	+	SO

Legende	Tot.
+ Ja / oui / si	38
- Nein / non / no	6
= Enth. / abst. / ast.	0
E Entschuldigt gem. Art. 44a Abs. 6 GRS / excusé sel. art. 44a al. 6 RCE / scusato se. art. 44a cpv. 6 RCS	1
0 Hat nicht teilgenommen / n'a pas participé au vote / non ha partecipato al voto	0
P Die Präsidentin/der Präsident stimmt nicht / La présidente/le président ne prend pas part au vote / La/il presidente non partecipa al voto	1

Bedeutung Ja / Signification du oui:

Adopter l'arrêté fédérale

Bedeutung Nein / Signification du non:

Rejet

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)»

vom 20. März 2015

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 139 Absätze 3 und 5 der Bundesverfassung¹,
nach Prüfung der am 28. Dezember 2012² eingereichten Volksinitiative «Zur
Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)»,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 20. November 2013³,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 28. Dezember 2012 «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» ist unter Vorbehalt von Absatz 2 gültig.

² Der vorgeschlagene Artikel 197 Ziffer 9 Absatz 1 Ziffer IV zweiter Satz der Bundesverfassung⁴ ist ungültig und wird nicht zur Abstimmung unterbreitet. Der Satz lautet wie folgt:

«Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskrieges, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen».

1 SR 101
2 BBl 2013 1143
3 BBl 2013 9459
4 BBl 2012 7371

³ Die Initiative wird Volk und Ständen mit dem folgenden Wortlaut zur Abstimmung unterbreitet:

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 9⁵ (neu)

9. Direkt anwendbare Übergangsbestimmung zu Art. 121 (Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern)

¹ Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer gelten die nachfolgenden Bestimmungen:

I. Landesverweisung

1. Das Gericht oder die Staatsanwaltschaft verweist Ausländerinnen und Ausländer, die wegen einer der folgenden strafbaren Handlungen verurteilt werden, unabhängig von der Höhe der Strafe aus dem Gebiet der Schweiz:

- a. vorsätzliche Tötung (Art. 111 des Strafgesetzbuchs, StGB⁶), Mord (Art. 112 StGB), Totschlag (Art. 113 StGB);
- b. schwere Körperverletzung (Art. 122 StGB), Gefährdung des Lebens (Art. 129 StGB);
- c. Einbruchsdelikt durch kumulative Erfüllung der Straftatbestände des Diebstahls (Art. 139 StGB), der Sachbeschädigung (Art. 144 StGB) und des Hausfriedensbruchs (Art. 186 StGB);
- d. qualifizierter Diebstahl (Art. 139 Ziff. 2 und 3 StGB), Raub (Art. 140 StGB), gewerbmässiger Betrug (Art. 146 Abs. 2 StGB), qualifizierte Erpressung (Art. 156 Ziff. 2, 3 und 4 StGB), gewerbmässige Hehlerei (Art. 160 Ziff. 2 StGB);
- e. Betrug (Art. 146 StGB) im Bereich der Sozialhilfe und der Sozialversicherungen sowie Sozialmissbrauch (Ziff. V.1);
- f. Menschenhandel (Art. 182 StGB), qualifizierte Freiheitsberaubung und Entführung (Art. 184 StGB), Geiselnahme (Art. 185 StGB);
- g. sexuelle Nötigung (Art. 189 StGB), Vergewaltigung (Art. 190 StGB), Schändung (Art. 191 StGB), Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB);
- h. Völkermord (Art. 264 StGB), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 264a StGB), Kriegsverbrechen (Art. 264b–264j StGB);
- i. Widerhandlung gegen Artikel 19 Absatz 2 oder 20 Absatz 2 des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Oktober 1951⁷ (BetmG).

⁵ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

⁶ SR 311.0

⁷ SR 812.121

2. Das Gericht oder die Staatsanwaltschaft verweist Ausländerinnen und Ausländer, die wegen einer der folgenden strafbaren Handlungen verurteilt werden, aus dem Gebiet der Schweiz, wenn sie innerhalb der letzten zehn Jahre seit dem Entscheid bereits rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Geldstrafe verurteilt worden sind:

- a. einfache Körperverletzung (Art. 123 StGB), Aussetzung (Art. 127 StGB), Rauffhandel (Art. 133 StGB), Angriff (Art. 134 StGB);
- b. Hausfriedensbruch (Art. 186 StGB) in Verbindung mit Sachbeschädigung (Art. 144 StGB) oder Diebstahl (Art. 139 Ziff. 1 StGB);
- c. qualifizierte Veruntreuung (Art. 138 Ziff. 2 StGB), gewerbsmässiger betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage (Art. 147 Abs. 2 StGB), gewerbsmässiger Check- und Kreditkartenmissbrauch (Art. 148 Abs. 2 StGB), gewerbsmässiger Wucher (Art. 157 Ziff. 2 StGB);
- d. Freiheitsberaubung und Entführung (Art. 183 StGB);
- e. sexuelle Handlungen mit Kindern (Art. 187 Ziff. 1 StGB), sexuelle Handlungen mit Abhängigen (Art. 188 Ziff. 1 StGB), sexuelle Handlungen mit Anstaltspfleglingen, Gefangenen, Beschuldigten (Art. 192 StGB), Ausnützung der Notlage (Art. 193 StGB), Pornografie (Art. 197 Ziff. 3 StGB);
- f. Brandstiftung (Art. 221 Abs. 1 und 2 StGB), vorsätzliche Verursachung einer Explosion (Art. 223 Ziff. 1 StGB), Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht (Art. 224 StGB), Herstellen, Verbergen, Weiterschaffen von Sprengstoffen und giftigen Gasen (Art. 226 StGB);
- g. Geldfälschung (Art. 240 Abs. 1 StGB), Geldverfälschung (Art. 241 Abs. 1 StGB);
- h. öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit (Art. 259 StGB), Beteiligung an oder Unterstützung einer kriminellen Organisation (Art. 260^{ter} StGB), Gefährdung der öffentlichen Sicherheit mit Waffen (Art. 260^{quater} StGB), Finanzierung des Terrorismus (Art. 260^{quinquies} StGB);
- i. Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB), Verweissungsbruch (Art. 291 StGB);
- j. falsche Anschuldigung (Art. 303 Ziff. 1 StGB), qualifizierte Geldwäscherei (Art. 305^{bis} Ziff. 2 StGB), falsches Zeugnis, falsches Gutachten, falsche Übersetzung (Art. 307 Abs. 1 und 2 StGB);
- k. vorsätzliche Widerhandlung gegen Artikel 115 Absätze 1 und 2, 116 Absatz 3 oder 118 Absatz 3 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005⁸;
- l. Widerhandlung gegen Artikel 19 Absatz 1 oder 20 Absatz 1 BetmG.

3. Wurde innerhalb der letzten zehn Jahre ein Strafverfahren eröffnet, das im Zeitpunkt des Entscheids gemäss Ziffer 2 noch nicht abgeschlossen ist, so wird die Landesverweisung ausgesprochen, sobald die betroffene Person rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Geldstrafe verurteilt worden ist.

4. Von einer Landesverweisung kann abgesehen werden, wenn die Tat in entschuldbarer Notwehr (Art. 16 StGB) oder in entschuldigbarem Notstand (Art. 18 StGB) begangen wird.

5. Die Person, gegen die rechtskräftig eine Landesverweisung ausgesprochen wurde, verliert, unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status, das Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz und Wiedereinreise in die Schweiz.

II. Ausreisefrist und Einreiseverbot

1. Mit Aussprache einer Landesverweisung setzt das Gericht oder die Staatsanwaltschaft der betreffenden Person eine Ausreisefrist und belegt sie gleichzeitig für die Dauer von 5 bis 15 Jahren mit einem Einreiseverbot.

2. Bei einer Verurteilung nach Ziffer I.1 ist die Dauer des Einreiseverbots auf mindestens 10 Jahre anzusetzen.

3. Im Wiederholungsfall beträgt die Dauer des Einreiseverbots 20 Jahre.

III. Vollzug

1. Die Landesverweisung ist durch die zuständige kantonale Behörde im Anschluss an die rechtskräftige Verurteilung beziehungsweise nach Verbüsung der Strafe unverzüglich zu vollziehen.

2. Die Landesverweisung kann nur vorübergehend aufgeschoben werden, wenn zwingende Gründe nach Artikel 25 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung entgegenstehen.

3. Bei ihrem Entscheid hat die zuständige kantonale Behörde von der Vermutung auszugehen, dass die Ausweisung in einen Staat, den der Bundesrat nach Artikel 6a Absatz 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998⁹ als sicher bezeichnet, nicht gegen Artikel 25 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung verstösst.

4. Werden Gründe nach Artikel 25 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung geltend gemacht, so entscheidet die zuständige kantonale Behörde innerhalb von 30 Tagen. Der Entscheid kann an das zuständige kantonale Gericht weitergezogen werden. Dieses entscheidet innerhalb von 30 Tagen nach Eingang des Rechtsmittels; der Entscheid ist endgültig.

IV. Verhältnis zum Völkerrecht

Die Bestimmungen über die Landesverweisung und deren Vollzugsmodalitäten gehen dem nicht zwingenden Völkerrecht vor.

⁹ SR 142.31

V. Sozialmissbrauch

1. Wer für sich oder andere durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen wesentlicher Tatsachen oder in anderer Weise Leistungen der Sozialhilfe oder einer Sozialversicherung unrechtmässig erwirkt oder zu erwirken versucht, wird, sofern die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit höherer Strafe bedroht ist, mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.

2. In leichten Fällen kann auf Busse erkannt werden.

² Absatz 1 ist direkt anwendbar.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

Nationalrat, 20. März 2015

Der Präsident: Stéphane Rossini
Der Sekretär: Pierre-Hervé Freléchoz

Ständerat, 20. März 2015

Der Präsident: Claude Hêche
Die Sekretärin: Martina Buol

Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer
(Durchsetzungsinitiative)». BB

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre)»

du 20 mars 2015

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 139, al. 3 et 5, de la Constitution¹,

vu l'initiative populaire «Pour le renvoi effectif des étrangers criminels
(initiative de mise en œuvre)», déposée le 28 décembre 2012²,

vu le message du Conseil fédéral du 20 novembre 2013³,

arrête:

Art. 1

¹ L'initiative populaire du 28 décembre 2012 «Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre)» est valable sous réserve de l'al. 2.

² L'art. 197, ch. 9, al. 1, ch. IV, 2^e phrase, de la Constitution⁴ proposé est déclaré non valable et n'est pas soumis au vote. La phrase a la teneur suivante:

«Par normes impératives du droit international, s'entendent exclusivement l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler une personne vers un Etat où elle risque d'être torturée ou tuée».

¹ RS 101

² FF 2013 1061

³ FF 2013 8493

⁴ FF 2012 6873

Initiative populaire «Pour le renvoi effectif des étrangers criminels
(initiative de mise en œuvre)». AF

³ L'initiative sera soumise au vote du peuple et des cantons dans la teneur suivante:

Les dispositions transitoires de la Constitution sont modifiées comme suit:

Art. 197, ch. 9^s (nouveau)

9. Disposition transitoire directement applicable ad art. 121 (Séjour et établissement des étrangers)

¹ Les dispositions suivantes sont appliquées en vue d'assurer le renvoi effectif des étrangers criminels:

I. Expulsion

1. Si un étranger est condamné pour l'une des infractions énumérées ci-après, et quelle que soit la quotité de la peine qui a été prononcée à son encontre, le tribunal ou le ministère public prononcent son expulsion du territoire suisse:

- a. meurtre (art. 111 du code pénal, CP⁶), assassinat (art. 112 CP), meurtre passionnel (art. 113 CP);
- b. lésions corporelles graves (art. 122 CP), mise en danger de la vie d'autrui (art. 129 CP);
- c. effraction, entendue comme la réalisation cumulative des éléments constitutifs des infractions de vol (art. 139 CP), de dommages à la propriété (art. 144 CP) et de violation de domicile (art. 186 CP);
- d. vol qualifié (art. 139, ch. 2 et 3, CP), brigandage (art. 140 CP), escroquerie par métier (art. 146, al. 2, CP), extorsion qualifiée (art. 156, ch. 2, 3 et 4, CP), recel par métier (art. 160, ch. 2, CP);
- e. escroquerie (art. 146 CP) à l'aide sociale et aux assurances sociales, et abus en matière d'aide sociale et d'assurances sociales (ch. V.1);
- f. traite d'êtres humains (art. 182 CP), séquestration et enlèvement qualifiés (art. 184 CP), prise d'otage (art. 185 CP);
- g. contrainte sexuelle (art. 189 CP), viol (art. 190 CP), actes d'ordre sexuel commis sur une personne incapable de discernement ou de résistance (art. 191 CP), encouragement à la prostitution (art. 195 CP);
- h. génocide (art. 264 CP), crimes contre l'humanité (art. 264a CP), crimes de guerre (art. 264b à 264j CP);
- i. infraction aux art. 19, al. 2, ou 20, al. 2, de la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup)⁷.

⁵ Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

⁶ RS 311.0

⁷ RS 812.121

2. Si un étranger est condamné pour l'une des infractions énumérées ci-après, et s'il a déjà été condamné au cours des dix années précédentes par un jugement entré en force à une peine pécuniaire ou privative de liberté, le tribunal ou le ministère public prononcent son expulsion du territoire suisse:

- a. lésions corporelles simples (art. 123 CP), exposition (art. 127 CP), rixe (art. 133 CP), agression (art. 134 CP);
- b. violation de domicile (art. 186 CP) en relation avec les infractions de dommages à la propriété (art. 144 CP) ou de vol (art. 139, ch.1, CP);
- c. abus de confiance qualifié (art. 138, ch. 2, CP), utilisation frauduleuse d'un ordinateur par métier (art. 147, al. 2, CP), abus de cartes-chèques ou de cartes de crédit par métier (art. 148, al. 2, CP), usure par métier (art. 157, ch. 2, CP);
- d. séquestration et enlèvement (art. 183 CP);
- e. actes d'ordre sexuel avec des enfants (art. 187, ch. 1, CP), actes d'ordre sexuel avec des personnes dépendantes (art. 188, ch. 1, CP), actes d'ordre sexuel avec des personnes hospitalisées, détenues ou prévenues (art. 192 CP), abus de la détresse (art. 193 CP), pornographie (art. 197, ch. 3, CP);
- f. incendie intentionnel (art. 221, al. 1 et 2, CP), explosion intentionnelle (art. 223, ch. 1, CP), emploi, avec dessein délictueux, d'explosifs ou de gaz toxiques (art. 224 CP), fabriquer, dissimuler et transporter des explosifs ou des gaz toxiques (art. 226 CP);
- g. fabrication de fausse monnaie (art. 240, al. 1, CP), falsification de la monnaie (art. 241, al. 1, CP);
- h. provocation publique au crime ou à la violence (art. 259 CP), participation ou soutien à une organisation criminelle (art. 260^{ter} CP), mise en danger de la sécurité publique au moyen d'armes (art. 260^{quater} CP), financement du terrorisme (art. 260^{quinquies} CP);
- i. violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires (art. 285 CP), rupture de ban (art. 291 CP);
- j. dénonciation calomnieuse (art. 303, ch. 1, CP), blanchiment d'argent qualifié (art. 305^{bis}, ch. 2, CP), faux témoignage, faux rapport ou fausse traduction en justice (art. 307, al. 1 et 2, CP);
- k. infraction intentionnelle aux art. 115, al. 1 et 2, 116, al. 3, ou 118, al. 3, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers⁸;
- l. infraction aux art. 19, al. 1, ou 20, al. 1, LStup.

3. Si, au cours des dix années précédentes, il a été ouvert contre l'intéressé une procédure pénale qui n'est pas encore close au moment où est prononcée la condamnation pour l'une des infractions visées au ch. 2, l'expulsion du territoire suisse est

prononcée dès que l'intéressé est condamné par un jugement entré en force à une peine pécuniaire ou privative de liberté.

4. L'expulsion du territoire suisse peut ne pas être prononcée si l'acte a été commis en état de défense excusable (art. 16 CP) ou de nécessité excusable (art. 18 CP).

5. L'étranger contre qui a été prononcée une décision d'expulsion du territoire suisse entrée en force est privé, indépendamment de son statut, de son titre de séjour et de tous ses autres droits à séjourner ou à retourner en Suisse.

II. Délai de départ et interdiction d'entrée

1. Lorsque le tribunal ou le ministère public prononce une expulsion du territoire suisse, il impartit à l'intéressé un délai de départ et assortit sa décision d'une interdiction d'entrée pour une durée comprise entre 5 et 15 ans.

2. Si l'intéressé a été condamné pour l'une des infractions visées au ch. I.1, la durée de l'interdiction d'entrée ne peut être inférieure à 10 ans.

3. En cas de récidive, la durée de l'interdiction d'entrée est de 20 ans.

III. Exécution

1. L'autorité cantonale compétente procède à l'expulsion du territoire suisse dès que la condamnation est entrée en force ou, selon le cas, dès que la peine a été purgée.

2. L'expulsion du territoire suisse peut être suspendue si des motifs impérieux au sens de l'art. 25, al. 2 et 3, de la Constitution fédérale s'y opposent, mais uniquement de manière temporaire.

3. Lorsqu'elle prend sa décision, l'autorité cantonale compétente présume que ne contrevient pas à l'art. 25, al. 2 et 3, de la Constitution fédérale, une expulsion vers un Etat que le Conseil fédéral a désigné comme un Etat sûr au sens de l'art. 6a, al. 2, de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile⁹.

4. S'il est fait valoir des motifs impérieux au sens de l'art. 25, al. 2 et 3, de la Constitution fédérale, l'autorité cantonale compétente décide dans un délai de 30 jours. Sa décision peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal cantonal compétent. Celui-ci décide dans un délai de 30 jours à compter du dépôt du recours; sa décision est définitive.

IV. Relation avec le droit international

Les dispositions qui régissent l'expulsion du territoire suisse et leurs modalités d'exécution priment les normes du droit international qui ne sont pas impératives.

V. Abus en matière d'aide sociale et d'assurances sociales

1. Quiconque aura, par des indications fausses ou incomplètes, par la dissimulation de faits déterminants ou par tout autre moyen, perçu ou tenté de percevoir indûment pour soi ou pour autrui des prestations de l'aide sociale ou d'une assurance sociale, sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

⁹ RS 142.31

Initiative populaire «Pour le renvoi effectif des étrangers criminels
(initiative de mise en œuvre)». AF

naire, à moins que l'acte ne soit passible d'une peine plus lourde en vertu d'une autre disposition.

2. Dans les cas de peu de gravité, la peine pourra être l'amende.

² L'al. 1 est directement applicable.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Conseil national, 20 mars 2015

Le président: Stéphane Rossini

Le secrétaire: Pierre-Hervé Freléchoz

Conseil des Etats, 20 mars 2015

Le président: Claude Hêche

La secrétaire: Martina Buol

Initiative populaire «Pour le renvoi effectif des étrangers criminels
(initiative de mise en œuvre)». AF

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)»

del 20 marzo 2015

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 139 capoversi 3 e 5 della Costituzione federale¹;
esaminata l'iniziativa popolare «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che
commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)», depositata il 28 dicembre 2012²;
visto il messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 2013³,

decreta:

Art. 1

¹ Fatto salvo il capoverso 2, l'iniziativa popolare del 28 dicembre 2012 «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)» è valida.

² Il proposto articolo 197 numero 9 capoverso 1 numero IV secondo periodo della Costituzione federale⁴ è nullo e non è sottoposto al voto. Il periodo ha il tenore seguente:

«Per diritto internazionale cogente s'intende esclusivamente il divieto della tortura, del genocidio, della guerra di aggressione e della schiavitù, nonché il divieto di respingere una persona verso uno Stato in cui rischia di essere uccisa o torturata».

- 1 RS 101
- 2 FF 2013 1023
- 3 FF 2013 8139
- 4 FF 2012 6597

Iniziativa popolare «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)». DF

³ L'iniziativa è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni nel tenore seguente:

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 9⁵ (nuovo)

*9. Disposizione transitoria direttamente applicabile dell'art. 121
(Dimora e domicilio degli stranieri)*

¹ Ai fini dell'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati si applicano le disposizioni seguenti:

I. Espulsione

1. Il giudice o il pubblico ministero espelle dal territorio svizzero lo straniero condannato per uno dei seguenti reati, a prescindere dall'entità della pena inflitta:

- a. omicidio intenzionale (art. 111 del Codice penale, CP⁶), assassinio (art. 112 CP), omicidio passionale (art. 113 CP);
- b. lesioni personali gravi (art. 122 CP), esposizione a pericolo della vita altrui (art. 129 CP);
- c. effrazione, mediante realizzazione cumulativa delle fattispecie di reato del furto (art. 139 CP), del danneggiamento (art. 144 CP) e della violazione di domicilio (art. 186 CP);
- d. furto qualificato (art. 139 n. 2 e 3 CP), rapina (art. 140 CP), truffa per mestiere (art. 146 cpv. 2 CP), estorsione qualificata (art. 156 n. 2, 3 e 4 CP), ricettazione per mestiere (art. 160 n. 2 CP);
- e. truffa (art. 146 CP) in materia di aiuto sociale e di assicurazioni sociali, nonché abuso di prestazioni sociali (n. V.1);
- f. tratta di esseri umani (art. 182 CP), sequestro di persona e rapimento qualificati (art. 184 CP), presa d'ostaggio (art. 185 CP);
- g. coazione sessuale (art. 189 CP), violenza carnale (art. 190 CP), atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere (art. 191 CP), promovimento della prostituzione (art. 195 CP);
- h. genocidio (art. 264 CP), crimini contro l'umanità (art. 264a CP), crimini di guerra (art. 264b-264j CP);
- i. infrazione agli articoli 19 capoverso 2 o 20 capoverso 2 della legge del 3 ottobre 1951⁷ sugli stupefacenti (LStup).

2. Il giudice o il pubblico ministero espelle dal territorio svizzero lo straniero condannato per uno dei seguenti reati se nei dieci anni precedenti questi è già stato condannato con sentenza passata in giudicato a una pena detentiva o pecuniaria:

⁵ Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

⁶ RS 311.0

⁷ RS 812.121

Iniziativa popolare «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)». DF

- a. lesioni personali semplici (art. 123 CP), abbandono (art. 127 CP), rissa (art. 133 CP), aggressione (art. 134 CP);
 - b. violazione di domicilio (art. 186 CP) in combinato disposto con danneggiamento (art. 144 CP) oppure furto (art. 139 n. 1 CP);
 - c. appropriazione indebita qualificata (art. 138 n. 2 CP), abuso per mestiere di un impianto per l'elaborazione di dati (art. 147 cpv. 2 CP), abuso per mestiere di carte-chèques o di credito (art. 148 cpv. 2 CP), usura per mestiere (art. 157 n. 2 CP);
 - d. sequestro di persona e rapimento (art. 183 CP);
 - e. atti sessuali con fanciulli (art. 187 n. 1 CP), atti sessuali con persone dipendenti (art. 188 n. 1 CP), atti sessuali con persone ricoverate, detenute o imputate (art. 192 CP), sfruttamento dello stato di bisogno (art. 193 CP), pornografia (art. 197 n. 3 CP);
 - f. incendio intenzionale (art. 221 cpv. 1 e 2 CP), esplosione intenzionale (art. 223 n. 1 CP), uso delittuoso di materie esplosive o gas velenosi (art. 224 CP), fabbricazione, occultamento e trasporto di materie esplosive o gas velenosi (art. 226 CP);
 - g. contraffazione di monete (art. 240 cpv. 1 CP), alterazione di monete (art. 241 cpv. 1 CP);
 - h. pubblica istigazione a un crimine o alla violenza (art. 259 CP), partecipazione o sostegno a un'organizzazione criminale (art. 260^{ter} CP), messa in pericolo della sicurezza pubblica con armi (art. 260^{quater} CP), finanziamento del terrorismo (art. 260^{quinquies} CP);
 - i. violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari (art. 285 CP), violazione del bando (art. 291 CP);
 - j. denuncia mendace (art. 303 n. 1 CP), riciclaggio di denaro qualificato (art. 305^{bis} n. 2 CP), falsa testimonianza, falsa perizia, falsa traduzione o interpretazione (art. 307 cpv. 1 e 2 CP);
 - k. infrazione intenzionale agli articoli 115 capoversi 1 e 2, 116 capoverso 3 o 118 capoverso 3 della legge federale del 16 dicembre 2005⁸ sugli stranieri;
 - l. infrazione agli articoli 19 capoverso 1 o 20 capoverso 1 LStup.
3. Se nei dieci anni precedenti è stato aperto un procedimento penale che non è ancora chiuso al momento della condanna per uno dei reati di cui al numero 2, l'espulsione è pronunciata appena l'interessato sia condannato con sentenza passata in giudicato a una pena detentiva o pecuniaria.
4. Si può rinunciare a pronunciare l'espulsione se il fatto è stato commesso per legittima difesa disculpante (art. 16 CP) o in stato di necessità disculpante (art. 18 CP).

Iniziativa popolare «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)». DF

5. A prescindere dallo statuto riconosciuto dal diritto degli stranieri, lo straniero nei cui confronti è stata pronunciata una decisione di espulsione passata in giudicato perde il diritto di dimora e ogni diritto di soggiornare o di ritornare in Svizzera.

II. Termine di partenza e divieto d'entrata

1. Se pronuncia l'espulsione, il giudice o il pubblico ministero impartisce allo straniero interessato un termine di partenza e dispone nei suoi confronti un divieto d'entrata di durata compresa tra i 5 e i 15 anni.
2. In caso di condanna secondo il numero I.1, la durata del divieto d'entrata è di almeno 10 anni.
3. In caso di recidiva, la durata del divieto d'entrata è di 20 anni.

III. Esecuzione

1. L'autorità cantonale competente esegue senza indugio l'espulsione appena la condanna sia passata in giudicato o la pena sia stata scontata.
2. L'espulsione può essere differita soltanto temporaneamente se vi si oppongono motivi cogenti ai sensi dell'articolo 25 capoversi 2 e 3 della Costituzione federale.
3. Nel prendere la sua decisione, l'autorità cantonale competente presume che l'espulsione verso uno Stato che il Consiglio federale ha designato come sicuro ai sensi dell'articolo 6a capoverso 2 della legge del 26 giugno 1998⁹ sull'asilo non viola l'articolo 25 capoversi 2 e 3 della Costituzione federale.
4. Se sono invocati motivi di cui all'articolo 25 capoversi 2 e 3 della Costituzione federale, l'autorità cantonale competente decide entro 30 giorni. La decisione può essere impugnata davanti al tribunale cantonale competente. Questo decide entro 30 giorni dal ricevimento del ricorso; la decisione è definitiva.

IV. Rapporto con il diritto internazionale

Le disposizioni concernenti l'espulsione e le sue modalità d'esecuzione prevalgono sul diritto internazionale non cogente.

V. Abuso di prestazioni sociali

1. Chiunque indebitamente ottiene o tenta di ottenere per sé o per altri prestazioni dell'aiuto sociale o di un'assicurazione sociale fornendo indicazioni false o incomplete, tacendo fatti essenziali o in altro modo è punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria, salvo che un'altra disposizione commina una pena più severa.
 2. Nei casi poco gravi può essere pronunciata la multa.
- ² Il capoverso 1 è direttamente applicabile.

⁹ RS 142.31

Iniziativa popolare «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)». DF

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

Consiglio nazionale, 20 marzo 2015

Il presidente: Stéphane Rossini
Il segretario: Pierre-Hervé Freléchoz

Consiglio degli Stati, 20 marzo 2015

Il presidente: Claude Hêche
La segretaria: Martina Buol

Iniziativa popolare «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri
che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)». DF

Eidgenössische Volksinitiative
«zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer»
(Durchsetzungsinitiative)



**Volkswillen
durchsetzen!**

Volksinitiative zur Durch- setzung der Ausschaffung krimineller Ausländer

(Durchsetzungs-Initiative)

Argumentarium



Schweizerische Volkspartei • Postfach 8252 • 3001 Bern

Telefon 031 / 300 58 58 • Telefax 031 / 300 58 59

PC-Konto 30-8828-5

www.durchsetzungsinitiative.ch • info@durchsetzungsinitiative.ch

Inhaltsverzeichnis

1.	Jetzt handeln: Volkswillen durchsetzen	3
2.	Ausgangslage	4
2.1	Volkswille ist klar.....	4
2.2	Verfassungswidriger Umsetzungsvorschlag des Bundesrates	4
2.3	Stete Zunahme der Ausländerzahlen.....	5
2.4	Hoher Ausländeranteil in den Kriminalstatistiken	6
2.5	Missachtung des Gastrechts durch Unterwanderung der schweizerischen Rechtsordnung	7
2.6	Zuwanderung ins Sozialsystem	8
3	Die Durchsetzungs-Initiative der SVP.....	10
3.1	Initiativtext.....	10
3.2	Wirkung der Durchsetzungsinitiative	12
3.2.1	Konkretisierung der Verfassungsbestimmungen.....	12
3.2.2	Ausweisung straffälliger Minderjähriger	12
3.2.3	Vollzug der Gefängnisstrafe.....	13
3.2.4	Die strafrechtlichen Delikte, die zwingend zu einem Landesverweis führen.13	
3.2.5	Die strafrechtlichen Delikte, die für Vorbestrafte zwingend zu einem Landesverweis führen	15
3.2.6	Berücksichtigung von nicht abgeschlossenen Strafverfahren	17
3.2.7	Berücksichtigung von Notwehr-/ Notstandexzess	17
3.2.8	Missbrauch von Sozialwerken	18
3.2.9	Kein Widerspruch zum Völkerrecht.....	18
3.2.10	Direkte Anwendbarkeit	18
4.	Volkswillen jetzt durchsetzen.....	18
4.1	Der Bundesrat will Volkswillen nicht umsetzen	18
4.2	Vorschlag Bundesrat zur Umsetzung wirkungslos und unhaltbar.....	19
5.	Argumente für ein JA zur Durchsetzungsinitiative.....	20
5.1	Die Initiative trifft die Richtigen.....	20
5.2	Mehr Sicherheit durch präventive Wirkung.....	20
5.3	Sicherung der Sozialwerke durch Senkung des Sozialmissbrauchs	20
5.4	Konsequente und einheitliche Ausweisungspraxis.....	21
6.	Fragen und Antworten zur Durchsetzungsinitiative	22

1. Jetzt handeln: Volkswillen durchsetzen

Kriminelle Ausländer jetzt ausschaffen. Volkswillen durchsetzen!

Volk und Kantone haben die Volksinitiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer am 28. November 2010 angenommen.

Da die Behörden in Bern die Durchsetzung der Ausschaffungsinitiative verweigern, damit die bisherige unbefriedigende Praxis fortsetzen wollen und deshalb auf den abgelehnten Gegenentwurf zur Ausschaffungsinitiative bauen, lanciert die SVP die Durchsetzungsinitiative zur Ausschaffung krimineller Ausländer. Die Durchsetzungsinitiative will in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung die Durchsetzungsgrundsätze verankern. Diese werden nach Annahme von Volk und Ständen direkt anwendbar sein – die Behörden und Gerichte werden den Volkswillen, dass kriminelle Ausländer aus unserem Land ausgeschafft werden, durchsetzen müssen.

Am 28. November 2010 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und eine Mehrheit der Stände klar und deutlich der Volksinitiative zur Ausschaffung krimineller Ausländer zugestimmt. Ganze 1 ½ Jahre brauchte Bundesbern in der Folge, um eine Umsetzungsvorlage für den neuen Verfassungsartikel in die Vernehmlassung zu schicken. Und die vom Bundesrat dabei favorisierte Vorlage widerspricht dem Volkswillen eklatant, indem sie auf dem von Volk und Ständen abgelehnten Gegenentwurf zur Ausschaffungsinitiative aufbaut. Die Behörden sabotieren und verschleppen damit bewusst die Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer und verhindern so mehr Sicherheit für alle vor Kriminalität und Gewaltverbrechen. Und das zu einer Zeit, in der die Ausländerkriminalität weiter zunimmt. 2011 waren erstmals mehr als 50% der Täter, die gegen das Strafgesetzbuch verstiessen, Ausländer (inkl. Asylbewerber und Kriminaltouristen).

Jetzt müssen die Stimmberechtigten das Heft erneut in die Hand nehmen und der Politik den Weg weisen, damit der Volkswille endlich ohne Wenn und Aber umgesetzt wird. Das Initiativkomitee zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative) legt deshalb eine Verfassungsbestimmung vor, die eine direkte Umsetzung der vom Volk 2010 angenommenen Initiative im Strafgesetzbuch verlangt. Diese neue Volksinitiative umfasst wiederum besonders schwere Delikte (z.B. Mord, Raub, Vergewaltigung etc.), die zu einer sofortigen automatischen Ausschaffung führen. Bei Straftaten, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit in besonderem Masse beeinträchtigen (z.B. Raufhandel, Drohung gegen Behörden, einfache Körperverletzung etc.), soll es zu einer Ausschaffung kommen, wenn der entsprechende Täter bereits vorbestraft war. Liegt ein Ausweisungsgrund im Sinne der neuen Verfassungsbestimmung vor, liegt es im öffentlichen Interesse, dass der betreffende Straftäter die Schweiz automatisch verlassen muss.

Der Bundesrat will mit seinem Vorschlag hingegen für eine Ausschaffung nicht auf die Tat abstellen, sondern primär auf die persönlichen Umstände des Straftäters. Damit gibt es unendlich viele Gründe, weshalb ein Täter nicht ausgeschafft werden muss, auch wenn er schwere Verbrechen begangen hat. Das darf nicht sein.

Das Ziel der Durchsetzungsinitiative ist, die unhaltbaren Zustände im Bereich der Ausländerkriminalität zu verbessern: Wir wollen mehr Sicherheit schaffen, die Verfahren straffen und die Gerichtspraxis verschärfen. Die Bürgerinnen und Bürger sind vor Ausländern zu schützen, die schwere Straftaten begehen, aber auch vor jenen, die unbelehrbar sind und immer wieder straffällig werden. Wird der Ausschaffungsartikel in der Bundesverfassung konsequent durchgesetzt, müssen gemäss Bericht der Arbeitsgruppe¹ über 16'000 ausländische Straftäter pro Jahr die Schweiz verlassen. Davon haben 8'000 keine Aufenthaltsberechtigung in unserem Land, sind also illegal hier. Dies zeigt: Die korrekte Umsetzung der Ausschaffungsiniti-

¹ Bericht der Arbeitsgruppe Ausschaffungsinitiative vom 21. Juni 2011

ative ist dringender denn je. Sie wird – und das ist äusserst wichtig – auch präventiv Wirkung zeigen.

Unterschreiben Sie jetzt die Durchsetzungsinitiative zur Ausschaffung krimineller Ausländer - für mehr Sicherheit in der Schweiz. Und gerade auch aus Respekt gegenüber unserer direkten Demokratie. **Es ist höchste Zeit, den Volkswillen und damit die Regeln unseres Landes wieder durchzusetzen.** Wer hier Gast ist, hat sich in erster Linie selber um seine Integration zu bemühen. Wer hier Gast ist, hat die Verantwortung für sich und seine Familienangehörigen nach bestem Wissen und Gewissen und nach Kräften zu tragen. Wer hier Gast ist, hat die schweizerische Rechtsordnung zu beachten und unsere Sitten und Gebräuche zu respektieren. **Wer sich nicht an diesen Grundsatz hält, muss die Schweiz verlassen.**

2. Ausgangslage

2.1 Volkswille ist klar

Die SVP hat im August 2007 die Ausschaffungsinitiative (Eidgenössische Volksinitiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer) lanciert. Das Volk und die Kantone haben diese Initiative am 28. November 2010 angenommen. Der von Parlament und Bundesrat bevorzugte Gegenentwurf wurde von allen Kantonen und vom Volk klar abgelehnt. Neu lautet deshalb der Artikel 121 Abs. 3-6 unserer Bundesverfassung wie folgt:

Art. 121 Abs. 3-6

³ *Sie (= die Ausländerinnen und Ausländer) verlieren unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz, wenn sie:*

- a. wegen eines vorsätzlichen Tötungsdelikts, wegen einer Vergewaltigung oder eines anderen schweren Sexualdelikts, wegen eines anderen Gewaltdelikts wie Raub, wegen Menschenhandels, Drogenhandels oder eines Einbruchdelikts rechtskräftig verurteilt worden sind; oder*
- b. missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben.*

⁴ *Der Gesetzgeber umschreibt die Tatbestände nach Absatz 3 näher. Er kann sie um weitere Tatbestände ergänzen.*

⁵ *Ausländerinnen und Ausländer, die nach den Absätzen 3 und 4 ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz verlieren, sind von der zuständigen Behörde aus der Schweiz auszuweisen und mit einem Einreiseverbot von 5 – 15 Jahren zu belegen. Im Wiederholungsfall ist das Einreiseverbot auf 20 Jahre anzusetzen.*

⁶ *Wer das Einreiseverbot missachtet oder sonstwie illegal in die Schweiz einreist, macht sich strafbar. Der Gesetzgeber erlässt die entsprechenden Bestimmungen.*

Der Bundesrat und das Parlament müssen jetzt diese Volksinitiative umsetzen. Der Bundesrat weigert sich jedoch und schiebt völkerrechtliche Argumente vor. Die Schweizer Bevölkerung hat jedoch im vollen Bewusstsein der klar formulierten und auf einem Ausschaffungsautomatismus beruhenden Volksinitiative der SVP zugestimmt.

2.2 Verfassungswidriger Umsetzungsvorschlag des Bundesrates

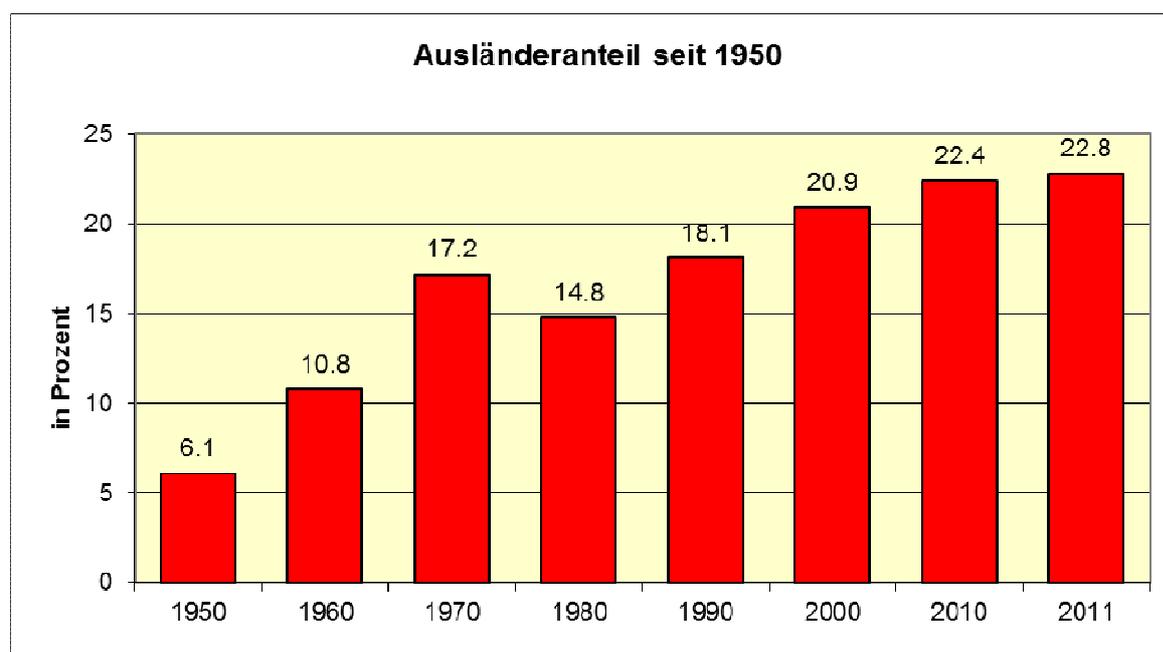
Die von Bundesrätin Sommaruga eingesetzte Arbeitsgruppe zur Umsetzung der von Volk und Ständen angenommenen Ausschaffungsinitiative hat klar gemacht, dass sie nicht eine Durchsetzung des Volkswillens will, sondern sich am untauglichen Konzept des vom Volk und allen Ständen abgelehnten Gegenentwurfs orientiert. Diese Vermutung wurde spätestens dann bestätigt, als Bundesrätin Sommaruga anlässlich der Medienkonferenz vom 23. Mai 2012 bekannt gab, welche Varianten der Bundesrat bis Ende September 2012 in die Ver-

nehmlassung schickt und welcher er den Vorrang gibt. Die vom Bundesrat klar bevorzugte Variante 1 lehnt sich an den Vorschlag der Arbeitsgruppe und den von Volk und Ständen abgelehnten Gegenentwurf an. Er sieht eine Ausschaffung grundsätzlich erst ab einer Mindeststrafe von 6 Monaten vor und lässt dem Gericht einen grossen Ermessensspielraum. Die Variante 2 entspricht dem Vorschlag der Initianten, die in der Arbeitsgruppe Einsitz nahmen. In dem der Bundesrat Variante 1 klar favorisiert und im Detail ausgearbeitet hat und die Variante 2 unausgearbeitet quasi nur „pro forma“ in die Vernehmlassung schickt, wird klar, dass der Bundesrat den Volkswillen nicht umsetzen will. Demzufolge müssen Volk und Stände dem Bundesrat mit der Durchsetzungsinitiative aufzeigen, wie die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative zu erfolgen hat.

Mit der Einführung einer Mindeststrafe von 6 Monaten würden 84%² der kriminellen Ausländer nicht ausgeschafft, obwohl die von ihnen begangenen Delikte zu einem grossen Teil in den Geltungsbereich der Ausschaffungsinitiative fallen. **Die Vernehmlassungsvariante 1 des Bundesrates lässt zudem mit Verweis auf nicht zwingendes Völkerrecht weiterhin einen grossen Ermessensspielraum für die Gerichte und Vollzugsbehörden offen und führt damit nicht zur vom Volk verlangten Verschärfung der Ausschaffungspraxis.** So soll das Gericht bei der Verhängung von Strafen von weniger als 6 Monaten abwägen, ob die öffentlichen Interessen einer Landesverweisung höher sind als die Interessen des Ausländers am Verbleib in der Schweiz. Bei der Verhängung von Strafen über 6 Monaten soll „ausnahmsweise“ von einer Landesverweisung abgesehen werden, wenn diese für den Ausländer „unzumutbar“ ist, weil er dadurch in seinen persönlichen Rechten, die von internationalen Menschenrechtsgarantien geschützt werden, in schwerwiegender Weise verletzt würde. Diese Formulierungen öffnen Tür und Tor für die Behörden und Gerichte, von einer Landesverweisung abzusehen und führen wiederum zu markanten kantonalen Unterschieden. Damit würde ein krimineller Ausländer, der schwere Straftaten begangen hat, auch in Zukunft nicht **ausgeschafft. Nicht zwingendes Völkerrecht und dessen von internationalen Gerichten übernommene Interpretation sollen über die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger gestellt werden; nicht zwingendes Völkerrecht wird damit über die von Volk und Ständen beschlossene Verfassung gestellt.**

2.3 Stete Zunahme der Ausländerzahlen

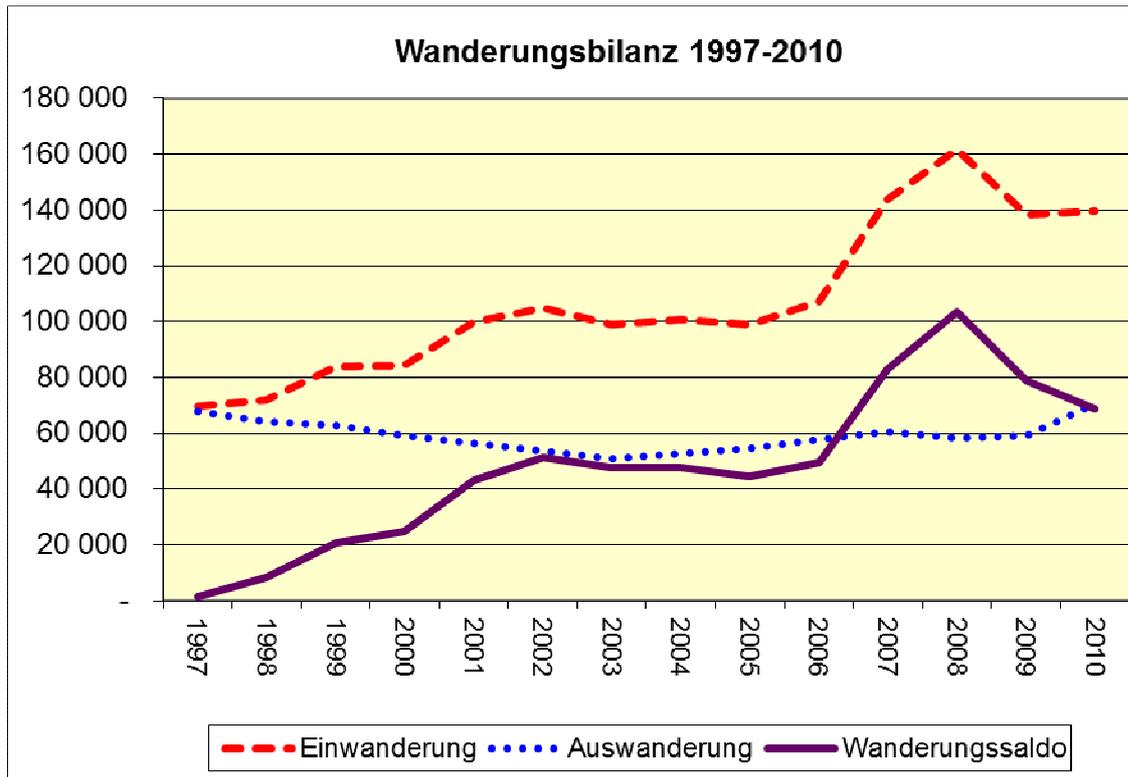
Immer mehr Ausländer kommen in die Schweiz: Jahr für Jahr verzeichnet die Schweiz hohe Zuwanderungsraten. Der **Ausländeranteil** in der Schweiz hat 2010 die **Rekordmarke von 22%** erreicht – Tendenz weiter steigend - und dies, obwohl jährlich über 40'000 Ausländer eingebürgert werden.



Grafik 1: Entwicklung des Ausländeranteils seit 1950 (Quelle: Bundesamt für Statistik)

² Bericht der Arbeitsgruppe Ausschaffungsinitiative vom 21. Juni 2011, Seite 107

Selbst in den wirtschaftlich schwierigen Jahren 2009/2010 blieb die Zahl der Einwanderer hoch und ist gegenüber den vorangehenden Rekordjahren kaum zurückgegangen:



Grafik 2: Wanderungsbilanz (Einwanderung minus Auswanderung) 1997-2010
(Quelle: Bundesamt für Statistik)

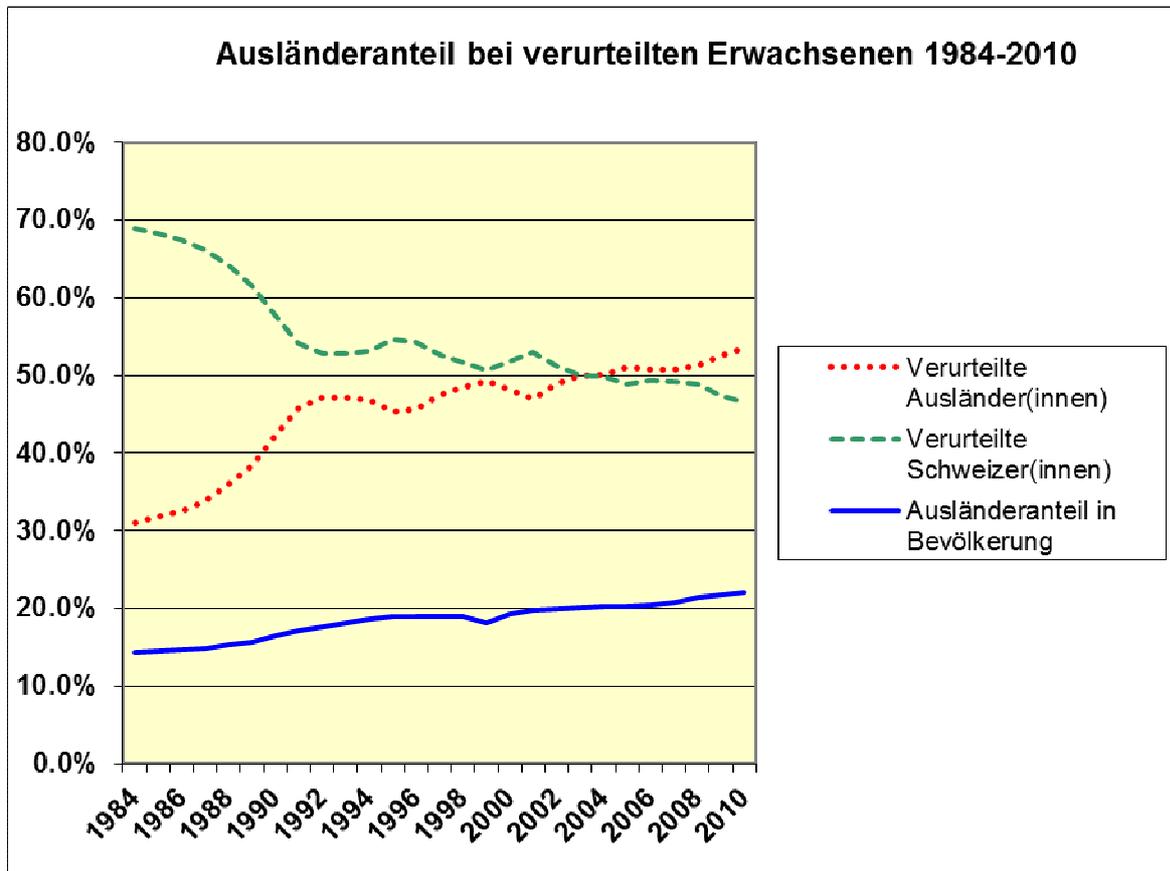
Die kontinuierliche Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung ist eine Folge der linken Politik der letzten Jahrzehnte. Immer wieder wurden die Einreise- und Aufnahmekriterien gelockert. Durch neue Kategorien im Asylbereich (wie z.B. die „vorläufige Aufnahme“), durch den Familiennachzug³ und durch Verträge mit der EU, insbesondere die Personenfreizügigkeit, wurde die Niederlassung von immer neuen Einwanderern tatkräftig gefördert.

2.4 Hoher Ausländeranteil in den Kriminalstatistiken

Die **Kriminalität** in der Schweiz **wächst kontinuierlich**, die **Gewalt nimmt erschreckende Ausmasse an**. Über die **Hälfte aller verurteilten Straftäter sind Ausländer**. Kriminelle Banden, welche die offenen Grenzen als Folge des Schengen-Abkommens nutzen, gehen in der Schweiz auf Einbruchstour. Viele Kriminelle nutzen zudem den Asylweg, um in der Schweiz ihren Machenschaften nachzugehen. Die Probleme mit renitenten Asylsuchenden aus Nordafrika und Drogendealern aus Nigeria werden von niemandem mehr bestritten.

Daher überrascht es auch nicht, dass sich der Ausländeranteil bei den Verurteilungen seit 1984 um + 73% erhöht hat.

³ Allein der Familiennachzug macht heute 31,6% der Zuwanderung aus (Bundesamt für Migration, Ausländerstatistik, Einreise von Ausländern nach Einwanderungsgrund Dezember 2011).



Grafik 3: Ausländeranteil der verurteilten Erwachsenen im Vergleich zur Bevölkerung (Quelle: Bundesamt für Statistik und Bundesamt für Migration)

Bei den Gewaltdelikten sind die **Ausländeranteile** besonders hoch⁴:

- **Tötungsdelikte (Art. 111-114 StGB)** 59% Ausländeranteil
- **Schwere Körperverletzung (Art. 122 StGB)** 52% Ausländeranteil
- **einfache Körperverletzung (Art. 123 StGB)** 51% Ausländeranteil
- **Vergewaltigung (Art. 190 StGB)** 64% Ausländeranteil
- **Freiheitsberaubung/Entführung (Art. 183 StGB)** 63% Ausländeranteil
- **Raub (Art. 140 StGB)** 71% Ausländeranteil
- **Hausfriedensbruch + Diebstahl (Art. 186 StGB)** 61% Ausländeranteil

Betrachtet man den Ausländeranteil in den Gefängnissen, verdeutlicht sich diese Problematik noch stärker: **2011 waren 71,4 % aller Inhaftierten ausländischer Herkunft**⁵.

2.5 Missachtung des Gastrechts durch Unterwanderung der schweizerischen Rechtsordnung

Mit der wachsenden Zahl der religiösen und kulturellen Minderheiten wächst auch die Zahl der Forderungen an die Schweiz als Gastland. Das Gastrecht wird immer häufiger missbraucht. **Viele Zuwanderer stammen aus Ländern, in denen keine demokratische Rechtsordnung herrscht und gehören einer fremden Religion an. Sie bringen Vorstellungen von Recht und Ordnung mit, die mit der schweizerischen Rechtsordnung nicht vereinbar sind.**

⁴ Bundesamt für Statistik, Polizeiliche Kriminalstatistik, Polizeilich registrierte Beschuldigte 2011.

⁵ Bundesamt für Statistik, Kennzahlen zu den Einrichtungen des Freiheitsentzugs 2011.

Immer wieder versuchen Ausländer, ihre Vorstellungen auch in unserem Land zu verbreiten und **unsere Rechtsordnung so zu untergraben**. Einzelne Ausländer üben in unserem Land Blutrache und ermorden Familienangehörige, um die Ehre der Familie zu retten. Gegenüber der Polizei und Gerichten vertreten sie die Überzeugung, richtig gehandelt zu haben. Diese Tendenzen sind beunruhigend. Ausländer, die so handeln, missachten nicht nur unsere Rechtsordnung, sondern gefährden die freiheitlichen Grundwerte unseres Landes.

2.6 Zuwanderung ins Sozialsystem

Bereits früher kamen Leute zum Arbeiten in die Schweiz. Wenn sie aber ihre Arbeit verloren hatten, so gingen sie wieder in ihre Heimat zurück. Heute landen viele von ihnen in unseren grosszügigen Sozialwerken. In der Schweiz sind es nicht die Verwandten oder Ehegatten, die (wie in gewissen anderen Ländern) für Arbeitslose oder ausgesteuerte Ausländer aufkommen müssen, sondern die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe – und damit die Beitrags- und Steuerzahler. Die Folge: **Der Ausländeranteil der Sozialleistungsempfänger in der Schweiz ist überdurchschnittlich hoch**. So beziehen die Ausländer, welche einen Bevölkerungsanteil von 22% ausmachen, 45,7% der Sozialhilfe⁶ und mehr als 32,8% der IV-Renten. Der Ausländeranteil in der Arbeitslosenkasse lag im Februar 2012 gar bei 47%.

Das nachfolgende Beispiel illustriert das totale Versagen des schweizerischen Systems, der Behörden und Institutionen – geduldeter Missbrauch unseres Gastrechts, geduldeter Missbrauch unserer Sozialwerke:

Die Bosnierin M.Z. sollte eigentlich gar nicht hier sein. Ihr Asylgesuch wurde 2003 abgelehnt, doch sie bleibt als so genannt vorläufig Aufgenommene weiter in der Schweiz. Dies, obwohl sie mittlerweile wegen Betrugs verurteilt ist und seit Jahren von der Fürsorge lebt. Ein Jahr lang arbeitete sie in einem Pflegeheim, das zweite Jahr ihrer Anstellung war sie wegen Depressionen krankgeschrieben. Die Miete ihrer Wohnung zahlte sie gerade einmal bei ihrem Einzug. Dem Vermieter klagte sie über ihre traumatischen Kriegserlebnisse. So liess sich dieser erweichen und verzichtete auf Betreibungen. Als sie Geld für eine Operation ihrer Nichte wollte, gab er ihr ein Darlehen. Die Nichte – so erfuhr er später – existierte gar nicht. Eine weitere Geldquelle gewährte ihr ein Darlehen für die Beerdigung ihrer Angehörigen in der Heimat. Später erwies sich, dass ihre Familie in Bosnien-Herzegowina wohl auf war. Zurückbezahlt hat sie nie einen Rappen. Insgesamt beschaffte sie sich so 70'000 CHF. Die Opfer zeigten sie jedoch an und sie wurde wegen Betrugs zu einer Busse von 3'600 CHF verurteilt. Trotz des milden Urteils zog sie das Verfahren weiter. Die Kosten für die Verteidigung übernahm der Staat. Das Berner Obergericht bestätigte das Urteil. Zwei Jahre später warten die Geschädigten immer noch auf das Geld. M.Z. lebt mittlerweile von der Fürsorge und kann nicht betrieben werden. Neue Schulden bei Krankenkasse, Gemeinde, aber auch Modeversandhäusern und Schmuckgeschäften in der Höhe von 26'000 CHF kommen hinzu. M.Z. will das Problem nicht einsehen. Sie habe nur wenig Schulden und könne wegen ihrer Krankheit nicht darüber sprechen. Eine Rückkehr nach Bosnien sei für sie unmöglich, und in der Schweiz habe sie noch ein Ziel: Sie wolle in Kürze einen Antrag auf eine IV-Rente stellen.

(zusammengefasst aus der Berner Zeitung vom 19. August 2011)

Sozialmissbrauch muss bekämpft werden. Es geht nicht an, dass Leute ungerechtfertigt Leistungen von Sozialversicherungen beziehen und den Sozialwerken dann wiederum das Geld für die echt Bedürftigen fehlt.

Die SVP hat das Problem der „**Scheininvalidität**“ schon vor Jahren beim Namen genannt. Dank der SVP wurden die Bedingungen für Neurentner verschärft und die bestehenden IV-Bezüger werden besser kontrolliert. Das hilft der grossen Mehrheit von ehrlichen Rentenbezügern und Anspruchsberechtigten in unserem Land.

Auch bei anderen Sozialwerken muss der Missbrauch bekämpft werden. Und zwar sowohl der Missbrauch durch Schweizer als auch der Missbrauch durch Ausländer. **Mit der Annahme der Ausschaffungsinitiative** wurde in die Bundesverfassung die Bestimmung aufgenommen, dass Ausländerinnen und Ausländer aus der Schweiz ausgewiesen werden, wenn sie missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben

⁶ Vgl. Bundesamt für Statistik, Schweizerische Sozialhilfestatistik 2010.

(Art. 121 Abs. 3 lit. b BV). Die Durchsetzungsinitiative übernimmt diese Forderung, konkretisiert diese in Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 Ziff. V (siehe nachstehend) und führt Sozialmissbrauch als Grund für einen Landesverweis auf.

Sozialmissbrauch

- 1. Wer für sich oder andere durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen wesentlicher Tatsachen oder in anderer Weise Leistungen der Sozialhilfe oder einer Sozialversicherung unrechtmässig erwirkt oder zu erwirken versucht, wird, sofern die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit höherer Strafe bedroht ist, mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.*
- 2. In leichten Fällen kann auf Busse erkannt werden.*

3 Die Durchsetzungs-Initiative der SVP

3.1 Initiativtext

Die Durchsetzungs-Initiative will, dass die am 28. November 2010 von Volk und Ständen angenommene **Volksinitiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer** auch tatsächlich umgesetzt wird:

Die Volksinitiative hat den folgenden Wortlaut:

Eidgenössische Volksinitiative

'Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)'

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999⁷ werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 9 (neu)

9. *Direkt anwendbare Übergangsbestimmung zu Art. 121 (Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern)*

¹ Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer gelten die nachfolgenden Bestimmungen:

I. *Landesverweisung*

1. Das Gericht oder die Staatsanwaltschaft verweist Ausländerinnen und Ausländer, die wegen einer der folgenden strafbaren Handlungen verurteilt werden, unabhängig von der Höhe der Strafe aus dem Gebiet der Schweiz:
 - a. vorsätzliche Tötung (Art. 111 des Strafgesetzbuchs, StGB⁸), Mord (Art. 112 StGB), Totschlag (Art. 113 StGB);
 - b. schwere Körperverletzung (Art. 122 StGB), Gefährdung des Lebens (Art. 129 StGB);
 - c. Einbruchsdelikt durch kumulative Erfüllung der Straftatbestände des Diebstahls (Art. 139 StGB), der Sachbeschädigung (Art. 144 StGB) und des Hausfriedensbruchs (Art. 186 StGB);
 - d. qualifizierter Diebstahl (Art. 139 Ziff. 2 und 3 StGB), Raub (Art. 140 StGB), gewerbsmässiger Betrug (Art. 146 Abs. 2 StGB), qualifizierte Erpressung (Art. 156 Ziff. 2, 3 und 4 StGB), gewerbsmässige Hehlerei (Art. 160 Ziff. 2 StGB);
 - e. Betrug (Art. 146 StGB) im Bereich der Sozialhilfe und der Sozialversicherungen sowie Sozialmissbrauch (Ziff. V.1);
 - f. Menschenhandel (Art. 182 StGB), qualifizierte Freiheitsberaubung und Entführung (Art. 184 StGB), Geiselnahme (Art. 185 StGB);
 - g. sexuelle Nötigung (Art. 189 StGB), Vergewaltigung (Art. 190 StGB), Schändung (Art. 191 StGB), Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB);
 - h. Völkermord (Art. 264 StGB), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 264a StGB), Kriegsverbrechen (Art. 264b–264j StGB);
 - i. Widerhandlung gegen Artikel 19 Absatz 2 oder 20 Absatz 2 des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Oktober 1951⁹ (BetmG).
2. Das Gericht oder die Staatsanwaltschaft verweist Ausländerinnen und Ausländer, die wegen einer der folgenden strafbaren Handlungen verurteilt werden, aus dem Gebiet der Schweiz, wenn sie innerhalb der letzten zehn Jahre seit dem Entscheid bereits rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Geldstrafe verurteilt worden sind:
 - a. einfache Körperverletzung (Art. 123 StGB), Aussetzung (Art. 127 StGB),

⁷ SR 101

⁸ SR 311.0

⁹ SR 812.121

- Raufhandel (Art. 133 StGB), Angriff (Art. 134 StGB);
- b. Hausfriedensbruch (Art. 186 StGB) in Verbindung mit Sachbeschädigung (Art. 144 StGB) oder Diebstahl (Art. 139 Ziff. 1 StGB) ;
 - c. qualifizierte Veruntreuung (Art. 138 Ziff. 2 StGB), gewerbsmässiger betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage (Art. 147 Abs. 2 StGB), gewerbsmässiger Check- und Kreditkartenmissbrauch (Art. 148 Abs. 2 StGB), gewerbsmässiger Wucher (Art. 157 Ziff. 2 StGB);
 - d. Freiheitsberaubung und Entführung (Art. 183 StGB);
 - e. sexuelle Handlungen mit Kindern (Art. 187 Ziff. 1 StGB), sexuelle Handlungen mit Abhängigen (Art. 188 Ziff. 1 StGB), sexuelle Handlungen mit Anstaltspflegerinnen, Gefangenen, Beschuldigten (Art. 192 StGB), Ausnützung der Notlage (Art. 193 StGB), Pornografie (Art. 197 Ziff. 3 StGB);
 - f. Brandstiftung (Art. 221 Abs. 1 und 2 StGB), vorsätzliche Verursachung einer Explosion (Art. 223 Ziff. 1 StGB), Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht (Art. 224 StGB), Herstellen, Verbergen, Weiterschaffen von Sprengstoffen und giftigen Gasen (Art. 226 StGB);
 - g. Geldfälschung (Art. 240 Abs. 1 StGB), Geldverfälschung (Art. 241 Abs. 1 StGB);
 - h. öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit (Art. 259 StGB), Beteiligung an oder Unterstützung einer kriminellen Organisation (Art. 260^{ter} StGB), Gefährdung der öffentlichen Sicherheit mit Waffen (Art. 260^{quater} StGB), Finanzierung des Terrorismus (Art. 260^{quinquies} StGB);
 - i. Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB), Verweissungsbruch (Art. 291 StGB);
 - j. falsche Anschuldigung (Art. 303 Ziff. 1 StGB), qualifizierte Geldwäscherei (Art. 305^{bis} Ziff. 2 StGB), falsches Zeugnis, falsches Gutachten, falsche Übersetzung (Art. 307 Abs. 1 und 2 StGB);
 - k. vorsätzliche Widerhandlung gegen Artikel 115 Absätze 1 und 2, 116 Absatz 3 oder 118 Absatz 3 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005¹⁰;
 - l. Widerhandlung gegen Artikel 19 Absatz 1 oder 20 Absatz 1 BetrG.
3. Wurde innerhalb der letzten zehn Jahre ein Strafverfahren eröffnet, das im Zeitpunkt des Entscheids gemäss Ziffer 2 noch nicht abgeschlossen ist, so wird die Landesverweisung ausgesprochen, sobald die betroffene Person rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Geldstrafe verurteilt worden ist.
 4. Von einer Landesverweisung kann abgesehen werden, wenn die Tat in entschuldbarer Notwehr (Art. 16 StGB) oder in entschuldigbarem Notstand (Art. 18 StGB) begangen wird.
 5. Die Person, gegen die rechtskräftig eine Landesverweisung ausgesprochen wurde, verliert, unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status, das Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz und Wiedereinreise in die Schweiz.

II. Ausreisefrist und Einreiseverbot

1. Mit Aussprache einer Landesverweisung setzt das Gericht oder die Staatsanwaltschaft der betreffenden Person eine Ausreisefrist und belegt sie gleichzeitig für die Dauer von 5 bis 15 Jahren mit einem Einreiseverbot.
2. Bei einer Verurteilung nach Ziffer I.1 ist die Dauer des Einreiseverbots auf mindestens 10 Jahre anzusetzen.
3. Im Wiederholungsfall beträgt die Dauer des Einreiseverbots 20 Jahre.

III. Vollzug

1. Die Landesverweisung ist durch die zuständige kantonale Behörde im Anschluss an die rechtskräftige Verurteilung beziehungsweise nach Verbüsung der Strafe unverzüglich zu vollziehen.
2. Die Landesverweisung kann nur vorübergehend aufgeschoben werden, wenn zwingende Gründe nach Artikel 25 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung entgegenstehen.
3. Bei ihrer Entscheidung hat die zuständige kantonale Behörde von der Vermutung auszugehen, dass die Ausweisung in einen Staat, den der Bundesrat nach Artikel 6a Absatz

¹⁰ SR 142.20

2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998¹¹ als sicher bezeichnet, nicht gegen Artikel 25 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung verstösst.

4. Werden Gründe nach Artikel 25 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung geltend gemacht, so entscheidet die zuständige kantonale Behörde innerhalb von 30 Tagen. Der Entscheid kann an das zuständige kantonale Gericht weitergezogen werden. Dieses entscheidet innerhalb von 30 Tagen nach Eingang des Rechtsmittels; der Entscheid ist endgültig.

IV. *Verhältnis zum Völkerrecht*

Die Bestimmungen über die Landesverweisung und deren Vollzugsmodalitäten gehen dem nicht zwingenden Völkerrecht vor. Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskrieges, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen.

V. *Sozialmissbrauch*

1. Wer für sich oder andere durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen wesentlicher Tatsachen oder in anderer Weise Leistungen der Sozialhilfe oder einer Sozialversicherung unrechtmässig erwirkt oder zu erwirken versucht, wird, sofern die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit höherer Strafe bedroht ist, mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.
2. In leichten Fällen kann auf Busse erkannt werden.

² Absatz 1 ist direkt anwendbar.

3.2 Wirkung der Durchsetzungsinitiative

3.2.1 Konkretisierung der Verfassungsbestimmungen

Heute ist die Ausweisung als **fremdenpolizeiliche Massnahme** im Ausländergesetz (Art. 62ff., insbesondere Art. 68 AuG) integriert und seit der Zustimmung von Volk und Ständen zur Ausschaffungsinitiative am 28. November 2010 Teil der Bundesverfassung. Die Durchsetzungsinitiative ist in erster Linie als Konkretisierung der Verfassungsbestimmung zu verstehen, die mit der Ausschaffungsinitiative in die Bundesverfassung aufgenommen wurde. Der **laschen Rechtsprechung** wird damit **ein Riegel geschoben**: Es liegt nicht mehr im Ermessen eines Richters oder einer Behörde, ob die Ausweisung zu vollziehen ist. Damit werden die Richter auch entlastet und weniger erpressbar. Denn sie befinden nur über die involvierten Strafrechtsartikel und das Strafmass, nicht jedoch über die Ausweisung. Die Übergangsbestimmungen der Verfassung statuiert klipp und klar, dass Ausländer, welche gewisse Delikte (diese sind genau festgelegt) begehen bzw. zum wiederholten Mal begehen, auszuweisen und mit einer Einreisesperre zu belegen sind.

3.2.2 Ausweisung straffälliger Minderjähriger

Die SVP vertritt grundsätzlich die Ansicht, dass kriminelle Jugendliche – allenfalls zusammen mit ihren Eltern – des Landes zu verweisen sind. Die Ausschaffungsinitiative schränkte denn auch den Kreis der Betroffenen nicht ein und wandte sich an alle Ausländerinnen und Ausländer – unabhängig von deren Alter. Der Anstieg der Jugendkriminalität zeigt, dass auch griffige Massnahmen für minderjährige Täter zur Verfügung stehen müssen; dafür wird sich die SVP auch in Zukunft einsetzen.

Die SVP hat sich jedoch bei der Durchsetzungsinitiative auf die Ausweisung volljähriger Ausländerinnen und Ausländer beschränkt (Anwendbarkeit Strafgesetzbuch).

¹¹ 142.31

3.2.3 Vollzug der Gefängnisstrafe

Sofern nicht anders geregelt, hat der verurteilte Ausländer seine **Gefängnisstrafe in der Schweiz** abzusitzen. Die **Ausweisung** wird **anschliessend an die Verbüssung der Strafe** vollzogen.

Die Schweiz verfügt jedoch mit verschiedenen Staaten und den Mitgliedsländern des Europarats über Vereinbarungen über die Überstellung verurteilter Personen¹². Mittels neuer internationaler Abkommen soll erreicht werden, dass möglichst viele verurteilte Ausländer ihre Haftstrafe in ihren Heimatländern absitzen.

3.2.4 Die strafrechtlichen Delikte, die zwingend zu einem Landesverweis führen

Der Deliktskatalog der Durchsetzungsinitiative umfasst besonders schwere Delikte (z.B. Mord, Raub, Vergewaltigung etc.) sowie Delikte, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit in besonderem Masse beeinträchtigen (z.B. Einbruchsdelikte, einfache Körperverletzung, Bedrohung von Behörden etc.). Hinzu kommt der neu zu schaffende Straftatbestand „Sozialmissbrauch“. Liegt ein Ausweisungsgrund im Sinne der Verfassungsbestimmung zur Durchsetzung der Ausschaffungsinitiative vor, ist es nicht nur zumutbar, sondern erforderlich und im öffentlichen Interesse, dass der betreffende Straftäter die Schweiz verlässt. Seinen in der Schweiz aufenthaltsberechtigten Angehörigen steht es frei, dem Straftäter ins Ausland zu folgen oder aber in der Schweiz zu bleiben.

Folgende Delikte werden von der Volksinitiative erfasst und führen somit zwingend und automatisch zur Ausweisung aus der Schweiz. **Im Fussball würde der Schiedsrichter dem Spieler die rote Karte zeigen.** Zusätzlich wird ein mindestens zehnjähriges Einreiseverbot ausgesprochen.



- **Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben**

Vorsätzliche Tötung (Art. 111 StGB; z.B.: A tötet B und die Voraussetzungen für Mord bzw. Totschlag sind nicht gegeben; Art. 111 StGB ist in diesem Sinne als Grundtatbestand zu betrachten);

Mord (Art. 112 StGB; z.B.: A tötet B und handelt aus niederen Beweggründen [bspw. Habgier, Beseitigung eines Zeugen, Tötung der von ihm geschwängerten Frau]);

Totschlag (Art. 113 StGB; z.B.: A tötet B und handelt dabei in einer heftigen Gemütsbewegung [bspw. Ehepartner beim Ehebruch in flagranti erwischen]);

schwere Körperverletzung (Art. 122 StGB; z.B.: A fügt B eine lebensgefährliche Verletzung zu [bspw. Messerstich in Bauch]);

¹² Gemäss Zusatzprotokoll zur „Europarats-Konvention über den Transfer von verurteilten Personen“ kann die Überstellung einer verurteilten Person auch ohne deren Zustimmung erfolgen, wenn das Urteil eine Ausweisungsanordnung nach der Entlassung aus der Haft enthält. Das Herkunftsland kann aber nicht verpflichtet werden, den Gefangenen entgegenezunehmen. Dies kann nur über ein entsprechendes Abkommen erreicht werden.

Gefährdung des Lebens (Art. 129 StGB; z.B.: A bringt B in skrupelloser Weise in unmittelbare Lebensgefahr [bspw. durch Abfeuern zweier Schüsse in den Boden, wobei ein Schuss den Fuss trifft]).

- **Schweres Einbruchsdelikt**

Einbruchsdelikt im Sinne der gleichzeitigen Erfüllung des Diebstahls (Art. 139 StGB), **der Sachbeschädigung** (Art. 144 StGB) **und des Hausfriedensbruchs** (Art. 186 StGB).

Beispiel: A bricht die Wohnungstüre von B gewaltsam auf (Sachbeschädigung), betritt die Wohnung (Hausfriedensbruch) und stiehlt einen Computer und Bargeld (Diebstahl; Deliktsbetrag über Fr. 300.--).

- **Strafbare Handlungen gegen das Vermögen**

Qualifizierter Diebstahl (Art. 139 Ziff. 2 und 3 StGB; z.B.: A, B und C tun sich als Bande zusammen und begehen Diebstähle und finanzieren damit ihren Lebensunterhalt);

Raub (Art. 140 StGB; z.B.: A zwingt die Bankangestellte B mit vorgehaltener Pistole den Banktresor zu öffnen und flieht mit mehreren Tausend Franken);

gewerbsmässiger Betrug (Art. 146 Abs. 2 StGB; z.B.: A finanziert seinen Lebensunterhalt, indem er laufend Unfallfahrzeuge kauft und diese als unfallfreie Fahrzeuge verkauft);

qualifizierte Erpressung (Art. 156 Ziff. 2, 3 und 4 StGB; z.B.: A droht B mit Schlägen, falls dieser ihm nicht tausend Franken gibt; B bezahlt; A geht in gleicher Weise auch gegen andere Personen vor und finanziert damit seinen Lebensunterhalt);

gewerbsmässige Hehlerei (Art. 160 Ziff. 2 StGB; z.B.: A betreibt ein Geschäft für gebrauchte Gegenstände und kauft laufend von B gestohlene Ware).

- **Schwerer Sozialhilfemissbrauch**¹³

Betrug (Art. 146 StGB) **im Bereich der Sozialhilfe und der Sozialversicherungen sowie Sozialmissbrauch** (Art. 197 Ziff. X Abs. 1 Ziff. V Abs. 1 BV).

Beispiel: A stellt beim Sozialamt den Antrag auf Sozialhilfe. In der Folge erhält A monatlich Fr. 5'000.-- und dies während dreier Jahre. Gleichzeitig ist A Eigentümer eines Hauses im Land B und erzielt monatliche Mieteinkünfte in Höhe von Fr. 3'000.--.

- **Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit**

Menschenhandel (Art. 182 StGB; z.B.: A wirbt im Land B Frauen an, verspricht ihnen ein besseres Leben im Westen, und bietet diese in der Schweiz einem Zuhälter als Prostituierte an);

qualifizierte Freiheitsberaubung und Entführung (Art. 184 StGB; z.B.: A entführt B und verlangt von C ein Lösegeld von einer Million Franken – anschliessend lässt er B frei);

Geiselnahme (Art. 185 StGB; z.B.: A überfällt eine Bank und bedroht die Kundin B mit einer Waffe).

- **Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität**

Sexuelle Nötigung (Art. 189 StGB; z.B.: A drückt B aufs Bett, bindet Arme und Beine fest und berührt den Geschlechtssteil);

Vergewaltigung (Art. 190 StGB; z.B.: A drückt B aufs Bett, bindet Arme und Beine fest und vollzieht den Beischlaf);

Schändung (Art. 191 StGB; z.B.: A betäubt B mit Medikamenten und vollzieht den Beischlaf);

Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB; z.B.: A überredet die unmündige B der Prostitution nachzugehen indem er diese über die Anstiftung hinaus drängt und insistiert).

¹³ Einzelne Kantone haben Sozialmissbrauch bereits mit einer Strafe belegt und so einen Straftatbestand geschaffen. Die Initiative unterstreicht dies, indem sie Ausländer, welche missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben, das Recht auf Aufenthalt in der Schweiz zwingend entziehen will, sofern kein leichter Fall vorliegt. Vgl. § 48a des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Zürich: „Wer für sich oder andere durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen von veränderten Verhältnissen oder in anderer Weise Leistungen nach diesem Gesetz unrechtmässig erwirkt, wird mit Busse bestraft“ (851.1). Ähnlich lautet Art. 85 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Bern: „Wer Leistungen oder Beiträge des Kantons oder der Gemeinden durch unrichtige oder unvollständige Angaben oder durch Verschweigen von Tatsachen erwirkt, wird mit Haft oder Busse bestraft. Fahrlässiges Handeln ist nicht strafbar“.

- **Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit**
Völkermord (Art. 264 StGB);
Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 264a StGB);
Kriegsverbrechen (Art. 264b-264j StGB).
- **Schwere Betäubungsmitteldelikte**
Zu widerhandlungen gegen Art. 19 Abs. 2 oder Art. 20 Abs. 2 BetmG (z.B.: A handelt gewerbsmässig mit Betäubungsmitteln [namentlich Hanf, Kokain, Heroin] und erzielt einen grossen Umsatz).

Inhalt der Durchsetzungsinitiative ist es, bei diesen oben genannten Delikten direkt die „rote Karte“ zu zeigen: Ausländerinnen und Ausländer, welche eines dieser schweren Delikte begangen haben sind ohne Wenn und Aber aus der Schweiz auszuweisen.

3.2.5 Die strafrechtlichen Delikte, die für Vorbestrafte zwingend zu einem Landesverweis führen

Folgende Delikte führen zwingend zu einer Ausweisung aus der Schweiz und der Verhängung eines Einreiseverbots, wenn der Ausländer in den letzten 10 Jahren – unabhängig vom Delikt – bereits zu einer Freiheits- oder Geldstrafe verurteilt wurde.

Vergleich zum Fussball: Ist der Spieler noch nicht vorbestraft, erhält er - ausser bei den unter 3.2.4 genannten schweren Delikten - zuerst die gelbe Karte gezeigt. Ist der Spieler bereits gelb vorbelastet, erhält er bei einem der unten genannten Delikte die zweite gelbe Karte und damit die rote Karte. Er wird als Wiederholungstäter automatisch aus der Schweiz ausgewiesen.



- **Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben**
Einfache Körperverletzung (Art. 123 StGB; z.B.: A schlägt B auf den Arm; der Arm bricht);
Aussetzung (Art. 127 StGB; z.B. A lässt eine hilflose, körperlich behinderte Frau B im Wald zurück);
Raufhandel (Art. 133 StGB; z.B.: A, B und C prügeln sich; A bricht B den Arm; A, B und C begehen Raufhandel);
Angriff (Art. 134 StGB; z.B.: A, B und C greifen D an; A bricht D den Arm; A, B und C begehen einen Angriff).
- **Einbruchsdelikt**
Einbruchsdelikt im Sinne der gleichzeitigen Erfüllung des Hausfriedensbruchs (Art. 186 StGB) und der Sachbeschädigung (Art. 144 StGB).

Beispiel: A bricht die Türe eines Hauses auf (Sachbeschädigung) und durchsucht das Haus nach Bargeld (Hausfriedensbruch); da er keines findet, verlässt er den Tatort wieder.

- **Strafbare Handlungen gegen das Vermögen**
 - Qualifizierte Veruntreuung** (Art. 138 Ziff. 2 StGB; z.B.: A ist berufsmässiger Vermögensverwalter und erhält von B eine Summe Geld anvertraut; A eignet sich dieses Geld an um sich zu bereichern);
 - gewerbsmässiger betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage** (Art. 147 Abs. 2 StGB; z.B.: A stiehlt gewerbsmässig Kreditkarten und kauft mit diesen Waren ein);
 - gewerbsmässiger Check- und Kreditkartenmissbrauch** (Art. 148 Abs. 2 StGB; z.B.: A benutzt gewerbsmässig seine Kreditkarten obwohl er zahlungsunfähig oder zahlungsunwillig ist);
 - gewerbsmässiger Wucher** (Art. 157 Ziff. 2 StGB; z.B.: A verkauft gewerbsmässig Gegenstände an unerfahrene Personen zu massiv überhöhten Preisen).

- **Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit**
 - Freiheitsberaubung und Entführung** (Art 183 StGB; z.B.: A lockt B durch List in den Keller und sperrt diesen dort einen Tag ein).

- **Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität**
 - Sexuelle Handlungen mit Kindern** (Art. 187 Ziff. 1 StGB; z.B.: A masturbiert vor dem Kind B);
 - sexuelle Handlungen mit Abhängigen** (Art. 188 Ziff. 1 StGB; z.B.: Lehrmeister A lässt an sich von der 17-jährigen Lehrtochter eine sexuelle Handlung vornehmen);
 - sexuelle Handlungen mit Anstaltspfleglingen, Gefangenen, Beschuldigten** (Art. 192 StGB; z.B.: der Anstaltsleiter A lässt an sich vom Insassen B eine sexuelle Handlung vornehmen);
 - Ausnützung der Notlage** (Art. 193 StGB; z.B.: Arbeitgeber oder Vorgesetzter A lässt an sich von der 20-jährigen Angestellten eine sexuelle Handlung vornehmen);
 - Pornografie** (Art. 197 Ziff. 3 StGB; z.B.: A beschafft sich Videoaufnahmen, die sexuelle Handlungen mit Kindern zum Inhalt haben).

- **Gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen**
 - Brandstiftung** (Art. 221 Abs. 1 und 2 StGB; z.B.: A zündet das Haus von B an);
 - vorsätzliche Verursachung einer Explosion** (Art. 223 Ziff. 1 StGB; z.B.: A lässt einen Benzinkanister explodieren und gefährdet dadurch anwesende Personen an Leib und Leben);
 - Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht** (Art. 224 StGB; z.B.: A setzt ein giftiges Gas [bspw. Kohlenmonoxid; CO₂] gegen B ein und bringt diesen dadurch an Leib und Leben in Gefahr);
 - Herstellen, Verbergen, Weiterschaffen von Sprengstoffen und giftigen Gasen** (Art. 226 StGB; z.B.: A stellt ein giftiges Gas [bspw. Arsenwasserstoff] her, um dieses dem Verbrecher B zu verkaufen).

- **Fälschung von Geld, amtlichen Wertzeichen, amtlichen Zeichen, Mass und Gewicht**
 - Geldfälschung** (Art. 240 Abs. 1 StGB; z.B.: A stellt falsche Fünzigfrankennoten her, um diese als echte Noten in Umlauf zu bringen);
 - Geldverfälschung** (Art. 241 Abs. 1 StGB; z.B.: A verändert Zweifrankenstücke so, dass diese wie Fünflieber aussehen).

- **Verbrechen und Vergehen gegen den öffentlichen Frieden**
 - öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit** (Art. 259 StGB; z.B.: A fordert öffentlich auf, dass jemand den B töten soll);
 - Beteiligung an oder Unterstützung einer kriminellen Organisation** (Art. 260^{ter} StGB; z.B.: A schliesst sich der Al Qaida-Terrorzelle in der Schweiz an);

Gefährdung der öffentlichen Sicherheit mit Waffen (Art. 260^{quater} StGB, z.B.: A verkauft Waffen an B, obwohl er weiss, dass dieser die Waffen für die Begehung von Verbrechen einsetzen will);

Finanzierung des Terrorismus (Art. 260^{quinquies} StGB; z.B.: A überweist der Al-Qaida-Terrorzelle in der Schweiz drei Millionen Franken).

- **Strafbare Handlungen gegen die öffentliche Gewalt**

Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB; z.B.: A greift den Vollzugsbeamten B [oder Lehrer, Sozialhelfer, Gemeindearbeiter etc.] tätlich an, als dieser eine Amtshandlung vornehmen will);

Verweisungsbruch (Art. 291 StGB; z.B.: Ausländer A wurde ein Landesverweis auferlegt; er hält sich nicht daran und reist wieder in die Schweiz ein).

- **Verbrechen und Vergehen gegen die Rechtspflege**

falsche Anschuldigung (Art. 303 Ziff. 1 StGB; z.B.: A zeigt B bei der Polizei an und behauptet, B habe einen Mord an C begangen, obwohl er weiss, dass B mit dem Mord an C nichts zu tun hat);

qualifizierte Geldwäscherei (Art. 305^{bis} Ziff. 2 StGB; z.B.: A ist Mitglied einer Verbrecherorganisation und nimmt Handlungen vor, die geeignet sind, kriminell erlangte Gelder in legale Vermögenswerte umzuwandeln);

falsches Zeugnis bzw. falsches Gutachten bzw. falsche Übersetzung (Art. 307 Abs. 1 und 2 StGB; z.B.: A ist Übersetzer in einem Strafprozess gegen B; A übersetzt ein Dokument bewusst falsch, um B damit zu entlasten).

- **Widerhandlungen gegen das Ausländergesetz**

Vorsätzliche Zuwiderhandlung gegen Art. 115 Abs. 1 oder 2 AuG, Art. 116 Abs. 3 AuG oder Art. 118 Abs. 3 AuG.

Beispiel: A vermittelt gewerbsmässig Scheinehen gegen Bezahlung.

- **Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz**

Zuwiderhandlung gegen Art. 19 Abs. 1 oder Art. 20 Abs. 1 BetmG.

Beispiel: A baut unbefugt Betäubungsmittel an (bspw. Hanf, Mohn).

Wenn ein Ausländer wiederholt straffällig wird und damit die öffentliche Ordnung und Sicherheit beeinträchtigt, hat der das Land ebenfalls automatisch zu verlassen.

3.2.6 Berücksichtigung von nicht abgeschlossenen Strafverfahren

Es kann Monate wenn nicht Jahre dauern, bis ein Strafverfahren rechtskräftig erledigt ist. Dieser Tatsache trägt die Durchsetzungsinitiative mit folgender Bestimmung Rechnung:

„Wurde innerhalb der letzten zehn Jahre ein Strafverfahren eröffnet, das im Zeitpunkt des Entscheids gemäss Ziffer 2 noch nicht abgeschlossen ist, so wird die Landesverweisung ausgesprochen, sobald die betroffene Person rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Geldstrafe verurteilt worden ist.“

Mit dieser Bestimmung kann sichergestellt werden, dass ein Ausländer, der einen Tatbestand nach Absatz 2 erfüllt auch ausgewiesen werden kann, wenn ein anderes Strafverfahren noch nicht rechtskräftig erledigt ist.

3.2.7 Berücksichtigung von Notwehr-/ Notstandexzess

Von einer Landesverweisung kann abgesehen werden, wenn die Tat in entschuldbarer Notwehr (Art. 16 StGB) oder in entschuldbarem Notstand (Art. 18 StGB) begangen wird.

3.2.8 Missbrauch von Sozialwerken

Bezieht jemand missbräuchlich Leistungen von Sozialwerken oder von der Sozialhilfe, so kommt dies unter Umständen einem **Betrug** gleich: Er betrügt staatliche Instanzen, um ungerechtfertigt finanzielle Leistungen zu erhalten. Nach strafrechtlicher Lehre kennzeichnet sich Betrug als eine in unrechtmässiger Bereicherungsabsicht durch arglistige Irreführung bewirkte Vermögensschädigung. Genau darum geht es beim Sozialmissbrauch in der Regel.

Einzelne Kantone¹⁴ haben Sozialmissbrauch **mit einer Strafe belegt** und so einen Straftatbestand geschaffen. Die Ausschaffungsinitiative unterstreicht dies, indem sie Ausländer, welche missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben, das Recht auf Aufenthalt in der Schweiz entziehen will. Die Durchsetzungsinitiative konkretisiert dies.

3.2.9 Kein Widerspruch zum Völkerrecht

Die Volksinitiative legt im Absatz IV das Verhältnis zum Völkerrecht wie folgt fest:

„Die Bestimmungen über die Landesverweisung und deren Vollzugsmodalitäten gehen dem nicht zwingenden Völkerrecht vor. Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskrieges, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen.“

Die Initiative hält auch der EMRK sowie dem Abkommen zur Personenfreizügigkeit (FZA) stand. Das FZA verlangt eine „gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung“, um eine Ausweisung verfügen zu können. Einschränkungen der Personenfreizügigkeit müssen „aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit“ gerechtfertigt sein. Diese Regelung lässt den Mitgliedstaaten einen erheblichen Beurteilungsspielraum offen, welchen die Schweiz nutzen muss.

Die Ausschaffungsinitiative ist nicht überall in Übereinstimmung mit der Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Aber genau dies ist ja das Ziel der Initiative: Die Gerichtspraxis - sowohl auf eidgenössischer wie auch auf europäischer Ebene - wird als zu lasch und nicht zielführend erachtet, weshalb sie zu korrigieren ist.

3.2.10 Direkte Anwendbarkeit

Mit der Durchsetzungsinitiative werden die erforderlichen Umsetzungsbestimmungen direkt in die Verfassung geschrieben werden und können kann direkt angewandt werden. Jedwelche weitere politische Trickserei wird ausgeschlossen.

4. Volkswillen jetzt durchsetzen

4.1 Der Bundesrat will Volkswillen nicht umsetzen

Die Durchsetzungsinitiative wird die vom Volk und Ständen angenommen Volksinitiative zur Ausschaffung krimineller Ausländer umsetzen, da der Bundesrat eine Umsetzungsvariante favorisiert (Variante 1), die sich am gescheiterten Gegenvorschlag orientiert. Das darf nicht sein – der Volkswille ist ohne Wenn und Aber durchzusetzen.

Das Ziel der Durchsetzungsinitiative zur Ausschaffung krimineller Ausländer ist, die unbefriedigenden Zustände zu verbessern: Wir wollen mehr Sicherheit schaffen, die Verfahren straf-

¹⁴ Vgl. § 48a des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Zürich: „Wer für sich oder andere durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen von veränderten Verhältnissen oder in anderer Weise Leistungen nach diesem Gesetz unrechtmässig erwirkt, wird mit Busse bestraft“ (851.1). Ähnlich lautet Art. 85 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Bern: „Wer Leistungen oder Beiträge des Kantons oder der Gemeinden durch unrichtige oder unvollständige Angaben oder durch Verschweigung von Tatsachen erwirkt, wird mit Haft oder Busse bestraft. Fahrlässiges Handeln ist nicht strafbar“. Auch andere Kantone kennen solche Ausföhrungen.

fen und die Gerichtspraxis verschärfen. Das Ziel der Initiative ist also, auf politischer Ebene, aber auch in rechtlicher Hinsicht, etwas zu ändern.

Der Bundesrat hingegen will den Volkswillen nicht umsetzen. Seine bevorzugte Umsetzungsvariante verstösst nicht nur gegen den von Volk und Ständen angenommenen Ausschaffungsartikel in der Bundesverfassung, sondern gegen den Grundgedanken einer Initiative an sich: **Eine Initiative ist immer darauf ausgerichtet, das Rechtssystem zu verändern und die Behörden zu zwingen, ihre Praxis der neuen Regelung anzupassen. Eine Initiative aber so in die bisherige Gerichtspraxis einzupassen, dass möglichst wenig geändert werden muss, ist absurd.**

Die SVP darf in dieser Sache nicht nachgeben. Der Auftrag der Stimmbürger ist klar. Damit die Ausschaffungsinitiative umgesetzt werden kann, braucht es die Durchsetzungsinitiative – für mehr Sicherheit in der Schweiz. Und nicht zuletzt auch aus Respekt gegenüber unserer direkten Demokratie.

Die SVP will, dass Ausländer, die aufgrund bestimmter Straftaten verurteilt wurden oder die missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben, alle Aufenthaltsansprüche in der Schweiz automatisch verlieren und ausgewiesen werden. Die Initiative ist am 28. November 2010 mit einer Mehrheit von 53% der Stimmbürger angenommen worden. Gleichzeitig erlitt der Gegenentwurf in sämtlichen Kantonen Schiffbruch. Der Auftrag der Stimmbürger ist klar und eindeutig.

4.2 Vorschlag Bundesrat zur Umsetzung wirkungslos und unhaltbar

Die Zielsetzung der Durchsetzungsinitiative ist klar: Liegt ein Ausweisungsgrund im Sinne der Verfassungsbestimmung vor, ist es automatisch erforderlich und im öffentlichen Interesse, dass der betreffende Straftäter die Schweiz verlassen muss.

Der Bundesrat will für eine Ausschaffung nicht auf die Tat abstellen, sondern primär auf die persönlichen Umstände des Straftäters. Damit gibt es unendlich viele Gründe, weshalb ein Täter nicht ausgeschafft werden muss, auch wenn er schwere Verbrechen begangen hat. Das darf nicht sein. Denn wir kennen das Resultat, wenn realitätsfremde Behörden darüber urteilen – es wird wie heute praktisch kein Straftäter ausgeschafft werden.

Der Bundesrat will eine Lösung, die sich am vor dem Volk klar gescheiterten Gegenentwurf anlehnt. Damit zeigt er einmal mehr, wie wenig der Volkswille zählt:

- Eine Mindeststrafe von 6 Monaten steht nicht mehr zur Debatte. Dies entspricht dem Modell des Gegenentwurfs, welcher von allen Kantonen und einer Mehrheit der Stimmbürger verworfen worden ist. Zudem würden so 84% der Straftäter nicht erfasst.
- Die diversen Einschränkungen aufgrund des nicht zwingenden Völkerrechts sind abzulehnen, da sie den Gerichten – wie bisher – einen hohen Ermessensspielraum geben und in der Realität die Ausschaffung krimineller Ausländer in den meisten Fällen verunmöglichen.
- **Der Bundesrat stellt nicht auf die Verletzung der Rechtsgüter ab, sondern primär auf die persönlichen Umstände des Straftäters.** So soll bei Freiheitsstrafen von nicht mehr als 6 Monaten eine Güterabwägung der Interessen stattfinden; bei Freiheitsstrafen über 6 Monaten soll keine Landesverweisung erfolgen, wenn dies für den Straftäter nicht zumutbar ist. Die Beurteilung dieser Fälle wiederum obläge den Behörden.

Die Zahlen sprechen für sich: Noch im Oktober 2010 sprach das Bundesamt für Migration von schätzungsweise 1'500 Wegweisungen, welche die Ausschaffungsinitiative zur Folge hätte. Die Abklärungen der EJPD-Kommission brachten es ans Tageslicht: Es sind zehn Mal mehr Straftäter! Wird die Ausschaffungsinitiative konsequent umgesetzt, müssen über 16'000 ausländische Straftäter pro Jahr die Schweiz verlassen. Davon haben 8'000 keine Aufenthaltsberechtigung in unserem Land, sind also illegal hier. Dies zeigt: Die Umsetzung ist dringender denn je.

5. Argumente für ein JA zur Durchsetzungsinitiative

Die Durchsetzungsinitiative hat zum Ziel, die Ausschaffungsinitiative, die vom Volk angenommen wurde, in unserem Land durchzusetzen, d.h. wer sich nicht an unsere Gesetze hält, auch tatsächlich ausgeschafft wird und damit die Sicherheit für alle in der Schweiz erhöht wird. Wer sich nicht an unsere Regeln hält, schwere Straftaten begeht oder wiederholt straffällig wird, muss unser Land verlassen. Die Schweiz darf nicht zum Eldorado für kriminelle Ausländer werden. Die Schaffung klarer Richtlinien und Tatbestände für die Ausschaffung krimineller Ausländer ermöglicht uns, Ordnung und Sicherheit in der Schweiz wieder zu gewährleisten. Insbesondere ist die präventive Wirkung einer klaren Durchsetzung stark zu gewichten.

5.1 Die Initiative trifft die Richtigen

Die Durchsetzungsinitiative richtet sich an Ausländer, welche gegen unsere Gesetze verstossen, schwere Straftaten begehen, unsere Sozialwerke missbrauchen und so die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden. Wer die schweizerische Rechtsordnung missachtet und sich partout nicht integrieren will, muss unser Land verlassen – er hat sein Gastrecht verwirkt. **Drogenhändler, Vergewaltiger, Betrüger oder andere kriminelle Ausländer haben in der Schweiz nichts verloren.** Die schwarzen Schafe unter den Ausländern sind auszuweisen.

Die Stellung der grossen Mehrheit der anständigen, integrierten und fleissigen Ausländer in der Schweiz soll mit der Durchsetzungsinitiative gestärkt werden. Es ist traurig, dass heute eine kleine Minderheit nicht integrierter, straffälliger und gewalttätiger Ausländer die gesamte ausländische Wohnbevölkerung in Verruf bringt. Daher ist es gerade für das Ansehen und den Respekt vor den integrierten und sich korrekt verhaltenden Ausländern wichtig, dass die „schwarzen Schafe“ ausgewiesen werden.

5.2 Mehr Sicherheit durch präventive Wirkung

Die klaren Bestimmungen der Durchsetzungsinitiative **machen die Schweiz für Gesetzesbrecher unattraktiv.** Der laschen Rechtsprechung wird mit der Initiative ein Riegel geschoben: Es liegt nicht mehr im Ermessen eines Richters oder einer Behörde, ob die Ausweisung zu vollziehen ist. Dieser Automatismus führt auch dazu, dass Richter in dieser Sache psychisch entlastet werden und nicht erpressbar sind. Ausländer, die gegen das Gesetz verstossen und eine kriminelle Tat begangen haben, sind zwingend auszuweisen. Damit ist die Ausweisung auch nicht mehr nur eine fremdenpolizeiliche Massnahme, sondern dient auch der **direkten Bestrafung des Täters** (wie früher die Landesverweisung). Generell gilt zudem, dass die Strafmasse heute noch viel zu gering sind, weshalb die SVP auf parlamentarischem Weg stets für eine Verschärfung des Strafrechts kämpft.

Die Durchsetzungsinitiative trägt dank präventiver Wirkung zur **Senkung der Ausländerkriminalität** bei. Die konsequente Durchsetzung von Recht und Ordnung ist zentral für die Erhöhung der Sicherheit im öffentlichen Raum, denn sie wirkt abschreckend auf Kriminelle. So trägt die Initiative dazu bei, dass sich Schweizerinnen und Schweizer in den Städten und auf den Strassen wieder sicher fühlen.

5.3 Sicherung der Sozialwerke durch Senkung des Sozialmissbrauchs

Die Initiative schliesst auch den Sozialmissbrauch in die Tatbestände für eine Ausweisung mit ein:

Wer für sich oder andere durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen wesentlicher Tatsachen oder in anderer Weise Leistungen der Sozialhilfe oder einer Sozialversicherung unrechtmässig erwirkt, wird, sofern die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit höherer Strafe bedroht ist, mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.

In leichten Fällen kann auf Busse erkannt werden.

Es geht nicht an, dass unsere Sozialversicherungen betrogen werden, indem Arbeitsscheue und andere Profiteure sich mit Sozialleistungen das Leben finanzieren. Durch den damit verbundenen Abschreckungseffekt für alle Sozialtouristen werden die Missbräuche beim Erhalt von Sozialleistungen eingedämmt. Sodann kann auch die **Zuwanderung zum Sozialsystem endlich eingedämmt** werden.

5.4 Konsequente und einheitliche Ausweisungspraxis

Die Ausweisung, welche heute als fremdenpolizeiliche Massnahme zur Verfügung steht, wird in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich und auch wenig konsequent umgesetzt. Die Durchsetzungsinitiative schafft hier **Klarheit**. Sodann fällt die heutige „kann“-Regelung weg: Die Ausweisung ist in den festgelegten Tatbeständen **zwingend zu vollziehen**, ohne dass die Gerichte hierzu noch Abwägungen vornehmen können oder müssen.

6. Fragen und Antworten zur Durchsetzungsinitiative

„EU-Bürgern darf aufgrund des Personenfreizügigkeitsabkommens das Aufenthaltsrecht nicht entzogen werden.“

Falsch! Bereits heute ist es möglich EU-Bürger auszuschaffen. Im Personenfreizügigkeitsabkommen wird klar festgehalten, dass jemand, der die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gefährdet, ausgewiesen werden kann.

„Eine Abwägung im Einzelfall ist von der Verfassung ausgeschlossen, was eine verhältnismässige Rechtsanwendung verunmöglicht.“

Falsch! Die Durchsetzungsinitiative berücksichtigt die Verhältnismässigkeit. Nur wer bestimmte, klar definierte, Delikte begeht, wird ausgewiesen. Zudem wird anhand der Schwere des Delikts zwischen einem Ersttäter und einem Mehrfachtäter unterschieden. Im Weiteren kann das Gericht von einer Landesverweisung absehen, wenn eine entschuldbare Notwehr (Art. 16 StGB) oder ein entschuldbarer Notstand (Art. 18 StGB) vorliegt.

„Die Initiative hindert den Richter an seiner Arbeit.“

Falsch! Das Gegenteil ist der Fall. Mit der klaren Regelung, wann eine Person mit einem Landesverweis zu belegen ist, erleichtert dem Richter die Arbeit und setzt ihn nicht unnötig dem Risiko der Erpressbarkeit aus.

„Die Initiative ist unnötig, da Ausschaffungen bereits heute möglich sind.“

Falsch! Die Initiative wurde zwar angenommen, die Umsetzung erfolgt jedoch nicht entsprechend dem Volkswillen. Der Landesverweis (alt-Art. 55 StGB) wurde leider 2006 mit der Teilrevision des Schweizerischen Strafgesetzbuchs aufgehoben. Die Ausweisung ist heute zwar noch im Ausländergesetz geregelt. Die Handhabung ist jedoch von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich und wird auch wenig konsequent umgesetzt. Die unterschiedliche Handhabung führt zu Unklarheiten und Unsicherheiten.

„Ausschaffungen bei Sozialversicherungsmissbrauch sind unverhältnismässig.“

Falsch! Das Volk hat bereits ja zur Ausschaffungsinitiative gesagt und in der Verfassung diesen Grundsatz festgelegt. Jetzt muss dieser Grundsatz auch durchgesetzt werden. Die Sozialwerke und bedürftige Personen werden jährlich in der Grössenordnung von hunderten von Millionen Franken durch Sozialmissbrauch geschädigt. Das darf nicht sein.

„Die Initiative widerspricht der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtsgleichheit, denn sie ist diskriminierend.“

Falsch! Das Gleichbehandlungsgebot ist in Art. 8 BV festgelegt. Die Rechtsgleichheit verlangt, dass sowohl jede Differenzierung in vergleichbaren Situationen als auch jede Gleichbehandlung in unterschiedlichen Sachverhalten sachlich begründet wird. Die Initiative betrifft nun aber **alle** Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung, unabhängig von deren Nationalität, wodurch das Gleichheits- und Differenzierungsgebot eingehalten wird. Ein Verstoss gegen die Rechtsgleichheit würde also erst dann vorliegen, wenn die Initiative einen Unterschied machen würde zwischen verschiedenen Kategorien von ausländerrechtlichen Bewilligungen oder verschiedenen Nationalitäten von ausländischen Straftätern.

Eine Ausweisung oder Ausschaffung von Ausländern ist **keine Diskriminierung**, weil Ausländer im Gegensatz zu den Staatsangehörigen keinen Rechtsanspruch auf Aufenthalt in der Schweiz besitzen. Bereits der strafrechtliche Landesverweis richtete sich ausschliesslich an ausländische Straftäter: Schweizer dürfen nicht aus der Schweiz ausgewiesen werden (Art. 25 Abs. 1 BV). Dies war weder verfassungsrechtlich noch völkerrechtlich je bestritten.

„Die Initiative wird Gewalt nicht verhindern, denn sie baut nur auf Repression.“

Falsch! Viele Ausländer kennen aus ihrem Heimatland nur repressive Massnahmen. Daher werden therapeutische Methoden oft nicht ernst genommen und verfehlen somit ihre Wirkung. Den Ausländern muss klar werden, dass sie sich in der Schweiz an unsere Gesetze halten müssen. Die Durchsetzungsinitiative ist der beste Weg, um ihnen dies bewusst zu machen, denn sie trifft kriminelle Ausländer dort, wo es sie am meisten schmerzt, bei der Aufenthaltsbewilligung. Daher wird die Initiative auch eine präventive Wirkung haben.

„Die Initiative ist nicht mit dem zwingenden Völkerrecht vereinbar, da sie dem Folterverbot widerspricht.“

Falsch! Die Durchsetzungsinitiative widerspricht weder dem zwingendem Völkerrecht noch sonstigen internationalen Abkommen. Das Folterverbot wird keiner Weise tangiert. Die Initiative verweist beim Vollzug denn auch ausdrücklich auf Art. 25 Abs. 2 und 3 BV.

„Die Initiative verletzt das Non-Refoulement der Flüchtlingskonvention und der Bundesverfassung.“

Falsch! Die Initiative sieht vor, dass Gründe nach Art. 25 Abs. 2 und 3 BV geltend gemacht werden können. Die Entscheidung liegt schliesslich bei der zuständigen Behörde. Der **Grundsatz der Nichtrückweisung** besagt, dass niemand in ein Land ausgeschafft werden darf, in dem er verfolgt wird oder in welchem ihm Folter oder eine andere Art unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht (vgl. Art. 25 BV). Allerdings gilt auch dieses Prinzip **nicht absolut**, wie Art. 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge¹⁵ zeigt: Ist der Flüchtling eine Gefahr für den Aufenthaltsstaat, so kann dieser nicht gezwungen werden, dem betreffenden Straftäter weiterhin Aufenthalt zu gewähren.

Art. 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge hält fest, dass ein Flüchtling nicht in ein Land ausgewiesen werden darf, „wo sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Anschauungen“ gefährdet wäre. **Diese Bestimmung gilt jedoch nicht, wenn erhebliche Gründe dafür vorliegen, dass der Flüchtling „als eine Gefahr für die Sicherheit des Aufenthaltsstaates“ angesehen muss oder wenn er „eine Bedrohung für die Gemeinschaft dieses Landes“ bedeutet, weil er wegen eines „besonders schweren Verbrechens oder Vergehens rechtskräftig verurteilt“ worden ist.**

„Die Initiative verletzt das Recht auf Familienleben.“

Falsch! Die Initiative widerspricht dem Recht auf Achtung des Familienlebens gemäss Art. 8 EMRK nicht. In Abs. 2 ist unter anderem ausdrücklich vorgesehen, dass ein entsprechender Eingriff der öffentlichen Behörden insofern statthaft ist, als dieser eine Massnahme zur Verhinderung von strafbaren Handlungen darstellt. Wenn ein Krimineller mit einer schweren Straftat seinen Familienzusammenhalt aufs Spiel setzt, so muss er auch mit den Konsequenzen leben. Es liegt nicht in der Aufgabe des Staates für gute Familienverhältnisse von Kriminellen zu sorgen. Ausserdem steht es jedem Auszuschaffenden frei, seine Familie mitzunehmen. Zudem ist Art. 8 EMRK nicht nur auf den Täter anwendbar, sondern auch auf das Opfer. Es darf nicht sein, dass der Täter zum Opfer und das Opfer zum Täter gemacht wird. Auch das Opfer hat ein Recht auf Familienleben. Es ist unannehmbar, dass dem Opfer - um einer weiteren Begegnung mit dem Täter zu entgehen - ein Wohnortswechsel eher zugemutet wird, als dem Täter eine Rückkehr in sein Heimatland.

„Minderjährige würden ausgeschafft.“

Falsch! Die Durchsetzungsinitiative bezieht sich nur auf das StGB und nicht auf das JStG.

„Macht es bezüglich der Landesverweisung einen Unterschied, ob das Gericht eine bedingte, unbedingte oder teilbedingte Strafe ausspricht?“

Nein. Massgebend ist, dass das Gericht eine Strafe ausspricht. Ob es den Vollzug der Strafe ganz oder teilweise aufschiebt, ist irrelevant.

„Die Durchsetzungs-Initiative kriminalisiert alle Ausländer.“

Falsch! Im Gegenteil: Die Ausschaffung der schwarzen Schafe unter der grösstenteils integrierten ausländischen Bevölkerung wird längerfristig dazu führen, dass anständige Ausländer in der Schweiz besser gestellt werden.

¹⁵ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30).

„Ausländer werden auch wegen Bagatellfällen ausgeschafft.“

Falsch! Bagatellfälle werden nicht erfasst. Einfacher Ladendiebstahl ist beispielsweise nicht erfasst; wohl aber Diebstahl in Verbindung mit Hausfriedensbruch, was kein Bagatelldelikt ist. Die Initiative unterscheidet grundsätzlich zwischen zwei Katalogen von Delikten. Bei der einen Art von Delikten erfolgt eine Ausschaffung mit der Erstverurteilung, da diese Delikte besonders schwer wiegen. Bei der anderen Art erfolgt eine Ausschaffung nur, sofern eine Vorstrafe vorliegt. Wer beispielsweise eine einfache Körperverletzung (Art. 123 StGB) oder eine Widerhandlung gegen Art. 19 Abs. 1 oder 20 Abs. 1 BetmG begeht wird nur dann ausgeschafft, wenn er in den vergangenen zehn Jahren bereits zu einer Freiheits- oder Geldstrafe verurteilt wurde. Wer hingegen nach Art. 19 Abs. 2 oder 20 Abs. 2 BetmG verurteilt wird, wird aufgrund der Schwere des Deliktes bei der ersten Verurteilung ausgeschafft.

„Die Initiative deckt schwere Fälle wie Raserei und Wirtschaftskriminalität nicht ab.“

Falsch! Raserei kann den Tatbestand der Gefährdung des Lebens (Art. 129 StGB) erfüllen und wäre damit erfasst. Nicht erfasst sind Bagatellfälle im Strassenverkehr. Wirtschaftskriminalität ist u.a. über den Tatbestand des gewerbsmässigen Betrugs (Art. 146 Abs. 2 StGB) abgedeckt.

„Die Kriminellen können sowieso nicht ausgeschafft werden, weil ihre Heimatländer sie nicht mehr zurücknimmt.“

Dies mag in gewissen Fällen der Fall sein. Der Bundesrat schliesst jedoch laufend entsprechende Vereinbarungen mit anderen Staaten ab, um die Rückführung zu ermöglichen. Neues Beispiel: Tunesien.

Initiative populaire fédérale
«Pour le renvoi effectif des étrangers criminels
(initiative de mise en œuvre)»



Imposer la
volonté du peuple!

Initiative populaire pour le renvoi effectif des étrangers criminels

(initiative de mise en œuvre)

Argumentaire



Union démocratique du centre • Case postale 8252 • 3001 Berne

Téléphone 031 / 300 58 58 • Téléfax 031 / 300 58 59

CCP 30-8828-5

www.initiative-de-mise-en-oeuvre.ch •

info@initiative-de-mise-en-oeuvre.ch

Table des matières

1.	Agir maintenant: imposer la volonté du peuple	3
2.	Situation initiale	4
2.1	La volonté du peuple est claire	4
2.2	Projet d'application anticonstitutionnel du Conseil fédéral.....	5
2.3	Augmentation constante du nombre d'étrangers.....	5
2.4	Forte présence étrangère dans les statistiques criminelles	7
2.5	Les délinquants abusent de l'hospitalité suisse.....	7
2.6	Immigration dans le système social	8
3	L'initiative de mise en œuvre de l'UDC	9
3.1	Texte de l'initiative	9
3.2	Effets de l'initiative de mise en œuvre.....	11
3.2.1	Concrétisation des dispositions constitutionnelles	11
3.2.2	Expulsion de mineurs criminels	12
3.2.3	Exécution de la peine d'emprisonnement	12
3.2.4	Délits pénaux conduisant obligatoirement à une expulsion	12
3.2.5	Les délits pénaux qui conduisent obligatoirement à l'expulsion en cas de récidive	14
3.2.6	Prise en compte de procédures pénales en cours	16
3.2.7	Légitime défense et état de nécessité licite.....	17
3.2.8	Abus d'institutions sociales	17
3.2.9	Pas de contradiction avec le droit international public.....	17
3.2.10	Directement applicable	17
4.	Imposer la volonté du peuple.....	18
4.1	Le Conseil fédéral refuse de respecter la volonté du peuple.....	18
4.2	Le projet d'application du Conseil fédéral est inefficace et indéfendable	18
5.	Arguments pour un OUI à l'initiative de mise en œuvre	19
5.1	Cette initiative est correctement ciblée	19
5.2	Sécurité accrue grâce à un effet préventif.....	19
5.3	Protéger nos institutions sociales contre les abus.....	20
5.4	Pratique d'expulsion rigoureuse et uniforme	20
6.	Questions et réponses concernant l'initiative de mise en œuvre.....	21

1. Agir maintenant: imposer la volonté du peuple

Expulser maintenant les étrangers criminels. Imposer la volonté du peuple!

Le peuple et les cantons ont approuvé le 28 novembre 2010 l'initiative populaire pour le renvoi des étrangers criminels.

La Berne fédérale refuse cependant d'appliquer l'initiative sur le renvoi et s'entête, dans le seul but de poursuivre la pratique actuelle bien que celle-ci ne donne pas satisfaction, à imposer le contreprojet qui a échoué en votation. L'UDC lance donc cette nouvelle initiative pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre) qui ancre les règles d'application de l'initiative sur le renvoi dans les dispositions transitoires de la Constitution fédérale. Ces règles seront ainsi directement applicables en cas d'acceptation de l'initiative par le peuple et les cantons. Les autorités et les tribunaux seront alors contraints de respecter la volonté du souverain et d'expulser les étrangers criminels.

Le 28 novembre 2010, la majorité des citoyennes et des citoyens ainsi que des cantons ont clairement approuvé l'initiative populaire pour le renvoi des étrangers criminels. Il a fallu un an et demi à la Berne fédérale pour enfin mettre en consultation le projet d'application du nouvel article constitutionnel. Or, la version favorisée par le Conseil fédéral est en contradiction évidente avec la volonté du peuple et inspirée du contreprojet refusé par la majorité des citoyens et des cantons. Les autorités sabotent donc l'initiative sur le renvoi et font volontairement traîner en longueur la procédure, empêchant ainsi l'expulsion des étrangers criminels. En clair, la Berne fédérale refuse de protéger les citoyennes et les citoyens contre la violence criminelle. Et cela à une époque où la criminalité étrangère ne cesse d'augmenter. La statistique criminelle 2011 fait état pour la première fois que plus de la moitié des délinquants ayant violé le Code pénal sont des étrangers (y compris les requérants d'asile et les touristes criminels).

Il faut donc que les citoyennes et les citoyens prennent une fois de plus les choses en main et forcent les autorités politiques à appliquer sans discuter la volonté du peuple. Le Comité d'initiative pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre) présente une disposition constitutionnelle exigeant l'application directe dans le Code pénal de l'initiative approuvée en 2010 par le souverain. La nouvelle initiative reprend comme la précédente les délits particulièrement graves (par ex., meurtre, brigandage, viol, etc.) qui conduisent automatiquement à l'expulsion du délinquant. En cas de délits affectant gravement l'ordre et la sécurité publics (par ex., rixes, menaces contre les autorités, lésions corporelles simples, etc.), l'expulsion doit être ordonnée si le délinquant est récidiviste. Il est dans l'intérêt public qu'un délinquant tombant sous le coup d'une mesure d'expulsion conformément à la nouvelle disposition constitutionnelle doive automatiquement quitter la Suisse.

Dans sa proposition, le Conseil fédéral ne se réfère pas à l'acte pénal entraînant une mesure d'expulsion, mais aux conditions personnelles du délinquant. Il ouvre ainsi la porte à un nombre quasi illimité de motifs justifiant la non-expulsion d'un délinquant, même si celui-ci a commis un crime grave. Ce procédé est inacceptable.

L'objectif de l'initiative sur le renvoi est de corriger la situation intenable qui prévaut actuellement concernant la criminalité étrangère: nous voulons renforcer la sécurité, accélérer les procédures et durcir la pratique des tribunaux. Les citoyennes et les citoyens doivent être protégés contre des étrangers qui commettent des délits graves, mais aussi contre les individus incorrigibles qui récidivent en permanence. Si l'article constitutionnel sur l'expulsion est appliqué dans toute sa rigueur, plus de 16 000 délinquants étrangers doivent chaque année quitter la Suisse selon le rapport du groupe de travail¹. 8000 d'entre eux n'ont pas d'autorisation de séjour et résident donc illégalement en Suisse. C'est une évidence: il est plus urgent

¹ Rapport du groupe de travail Initiative sur le renvoi du 21 juin 2011

que jamais d'appliquer rigoureusement l'initiative sur le renvoi. Celle-ci aura également – et c'est très important – un fort effet dissuasif.

Signez maintenant l'initiative pour le renvoi effectif des étrangers criminels – pour plus de sécurité en Suisse. Et aussi par respect de notre démocratie directe. **Il est grand temps d'imposer la volonté du peuple et, partant, de faire respecter les règles de notre pays.** Les hôtes de notre pays doivent veiller eux-mêmes à leur intégration; les hôtes de notre pays doivent prendre leurs responsabilités au plus près de leur conscience pour eux-mêmes et leurs familles; les hôtes de notre pays doivent respecter le régime légal suisse, de même que nos us et coutumes. **Celles et ceux qui n'observent pas ce principe doivent quitter la Suisse.**

2. Situation initiale

2.1 La volonté du peuple est claire

L'UDC a lancé en août 2007 l'initiative sur le renvoi (initiative populaire fédérale pour le renvoi des étrangers criminels). Le peuple et les cantons l'ont approuvée le 28 novembre 2010. En revanche, le contreprojet soutenu par le Parlement et le Conseil fédéral a été clairement rejeté par le peuple et par tous les cantons. Voici donc ce nouvel article constitutionnel 121 al. 3-6:

Art. 121 Abs. 3-6

³ *Ils (les étrangères et les étrangers) sont privés de leur titre de séjour, indépendamment de leur statut, et de tous leurs droits à séjourner en Suisse:*

- a. *s'ils ont été condamnés par un jugement entré en force pour meurtre, viol, ou tout autre délit sexuel grave, pour un acte de violence d'une autre nature tel que le brigandage, la traite d'êtres humains, le trafic de drogue ou l'effraction; ou*
- b. *s'ils ont perçu abusivement des prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale.*

⁴*Le législateur précise les faits constitutifs des infractions visées à l'al. 3. Il peut les compléter par d'autres faits constitutifs.*

⁵*Les étrangers qui, en vertu des al. 3 et 4, sont privés de leur titre de séjour et de tous leurs droits à séjourner en Suisse doivent être expulsés du pays par les autorités compétentes et frappés d'une interdiction d'entrer sur le territoire allant de 5 à 15 ans. En cas de récidive, l'interdiction d'entrer sur le territoire sera fixée à 20 ans.*

⁶*Les étrangers qui contreviennent à l'interdiction d'entrer sur le territoire ou qui y entrent illégalement de quelque manière que ce soit sont punissables. Le législateur édicte les dispositions correspondantes.*

Bien que le Conseil fédéral et le Parlement aient le devoir d'appliquer cette initiative populaire, le gouvernement s'y refuse en faisant valoir des arguments du droit international public. Or, le peuple suisse a approuvé clairement et en toute conscience le principe d'une expulsion automatique conformément l'initiative populaire de l'UDC.

2.2 Projet d'application anticonstitutionnel du Conseil fédéral

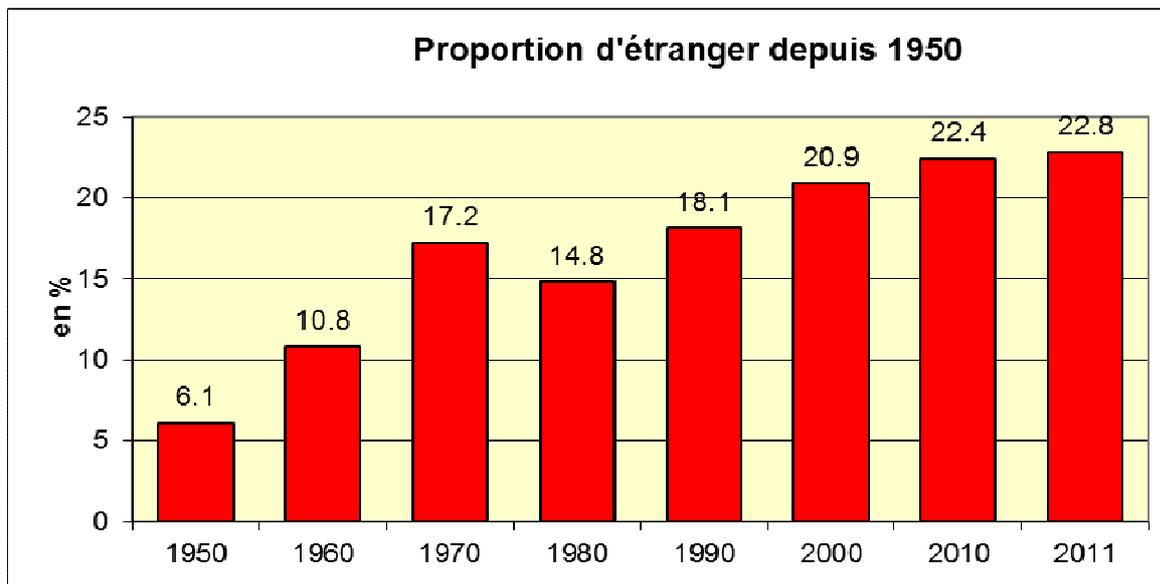
Le groupe de travail institué par la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga pour préparer l'application de l'initiative sur le renvoi approuvée par le peuple et les cantons a clairement fait comprendre qu'il n'avait nullement l'intention de respecter la volonté du souverain. Il s'est en effet fondé essentiellement sur le contreprojet que le peuple et tous les cantons ont rejeté. Ce constat a été confirmé par la conseillère fédérale Sommaruga qui a annoncé lors de sa conférence de presse du 23 mai 2012 les variantes mises en consultation et la préférence du gouvernement. La variante 1 favorisée par le Conseil fédéral reprend la proposition du groupe de travail, à savoir le contreprojet refusé par le peuple et les cantons. Il ne prévoit une expulsion qu'à partir d'une peine minimale de six mois et accorde une grande marge de manœuvre aux tribunaux. La variante 2 correspond à l'avis des représentants des initiateurs qui siégeaient dans le groupe de travail. Le Conseil fédéral favorisant clairement la variante 1 et l'ayant fait élaborer en détail alors que la variante 2 a été mise en consultation telle quelle et quasiment "pour la forme", il est désormais évident que le Conseil fédéral n'a pas l'intention de respecter la volonté du peuple. Il appartient maintenant au souverain d'indiquer au gouvernement et au Parlement la voie à suivre et de leur faire comprendre comment l'initiative sur le renvoi doit être appliquée.

Si une peine minimale de 6 mois était fixée, 84%² des étrangers criminels ne seraient pas expulsés alors que les délits qu'ils ont commis tombent en majeure partie sous le coup de l'initiative sur le renvoi. **En se référant au droit international non impératif, la variante 1 du Conseil fédéral laisse de surcroît une grande marge d'interprétation aux tribunaux et autorités d'exécution. Le durcissement voulu par le peuple de la pratique expulsion n'aura donc pas lieu.** En prononçant une peine inférieure à six mois, le tribunal pourra donc décider si, oui ou non, l'intérêt public à une expulsion pèse plus lourd que les intérêts personnels de l'étranger à demeurer en Suisse. Et pour les peines supérieures à six mois on pourra "exceptionnellement" renoncer à une expulsion si celle-ci est "insupportable" pour l'étranger parce qu'il serait gravement lésé dans ses droits personnels protégés par les garanties internationales des droits de l'homme. Il va de soi que cette formulation offre toutes latitudes aux autorités et aux tribunaux de renoncer à une expulsion. De surcroît, cette réglementation conduira une fois de plus à de fortes différences entre les pratiques cantonales. Dans la réalité, un criminel étranger ne serait toujours pas expulsé même s'il a commis un délit grave. **Le droit international non impératif et son interprétation par les tribunaux seraient placés au dessus de la sécurité des citoyennes et des citoyens. Des règles du droit international non impératif l'emporteraient sur une disposition constitutionnelle voulue par le souverain.**

2.3 Augmentation constante du nombre d'étrangers

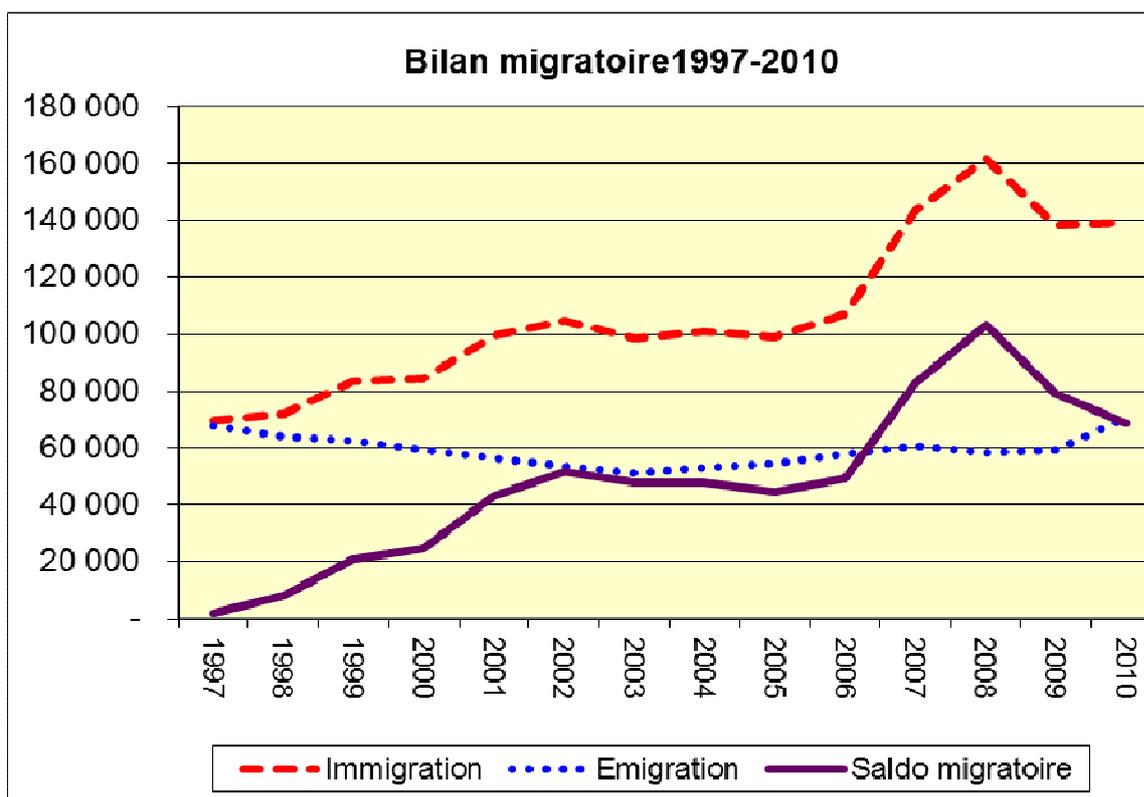
De plus en plus d'étrangers viennent en Suisse. Chaque année, la Suisse enregistre de forts taux d'immigration. La part des étrangers à la population totale a atteint en 2010 **la marque record de 22%** - tendance à la hausse – alors même que près de 40'000 étrangers sont naturalisés chaque année.

² Rapport du groupe de travail Initiative sur le renvoi du 21 juin 2011, page 111



Graphique 1: Développement de la proportion d'étrangers depuis 1950
(source: Office fédéral de la statistique)

L'immigration est restée forte même lors des années économiquement difficiles et elle n'a guère baissé par rapport aux années record précédentes.



Graphique 2: Bilan migratoire (immigration moins émigration) 1997-2010
(source: Office fédéral de la statistique)

L'augmentation constante de la population résidente étrangère est une conséquence de la politique de gauche menée ces dernières décennies. Les critères d'immigration et d'admission ont été en permanence assouplis. Les nouvelles catégories dans le domaine de l'asile (comme par ex., l'"admission provisoire") et le regroupement familial³, de même que les ac-

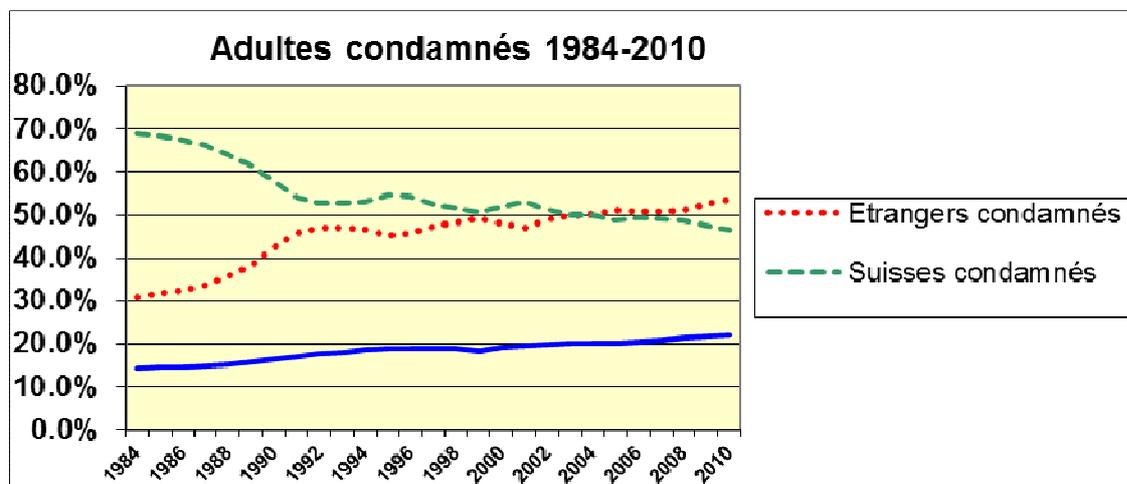
³ Le regroupement familial à lui seul représente aujourd'hui 31,6% de l'immigration (Office fédéral de la migration, Statistique des étrangers, entrée d'étrangers en fonction des motifs d'immigration, décembre 2011).

cords avec l'UE, soit en particulier la libre circulation des personnes, ont massivement encouragé l'établissement de nouveaux immigrants.

2.4 Forte présence étrangère dans les statistiques criminelles

La **criminalité progresse constamment** en Suisse et la **violence prend des dimensions effrayantes. Plus de la moitié des délinquants condamnés sont des étrangers**. Profitant des frontières ouvertes à la suite de l'accord de Schengen, des bandes criminelles font des tournées de cambriolage en Suisse. Nombre de criminels empruntent la voie de l'asile pour pratiquer leurs activités illicites en Suisse. Plus personne ne conteste aujourd'hui les problèmes posés par les requérants d'asile récalcitrants d'Afrique du Nord et les trafiquants de drogues nigériens.

On ne sera guère surpris dans ces conditions d'apprendre que la part des étrangers aux condamnations pénales a augmenté de 73% depuis 1984.



Graphique 3: Proportion d'étrangers parmi les adultes condamnés par rapport à la population globale (source: Office fédéral de la statistique et Office fédéral de la migration)

La part des étrangers aux crimes violents est particulièrement élevée⁴:

- **homicides (art. 111-114 CPS)** 59% d'étrangers
- **lésions corporelles graves (art. 122 CPS)** 52% d'étrangers
- **lésions corporelles simples (art. 123 CPS)** 51% d'étrangers
- **viol (art. 190 CPS)** 64% d'étrangers
- **séquestration/enlèvement (art. 183 CPS)** 63% d'étrangers
- **brigandage (art. 140 CPS)** 71% d'étrangers
- **violation de domicile + vol (art. 186 CPS)** 61% d'étrangers

Cette problématique est également mise en évidence avec la part des étrangers sur la population carcérale: **en 2011, 71,4% des détenus dans les prisons suisses étaient d'origine étrangère**⁵.

2.5 Les délinquants abusent de l'hospitalité suisse

Les exigences adressées à la Suisse en tant que pays d'accueil se multiplient parallèlement à l'augmentation du nombre de minorités religieuses et culturelles. L'hospitalité suisse est de plus en plus abusée. **Nombre d'immigrés proviennent de pays qui ne connaissent pas**

⁴ Office fédéral de la statistique, statistique criminelle policière, prévenus enregistrés par la police 2011.

⁵ Office fédéral de la statistique, chiffres repères concernant les institutions de privation de liberté 2011.

de régime démocratique et appartiennent à des religions lointaines. Leurs conceptions du droit et de l'ordre sont incompatibles avec le régime juridique suisse.

Régulièrement des étrangers tentent de répandre leurs idées en Suisse et de **miner ainsi notre régime légal**. Certains étrangers exercent en Suisse la vendetta et assassinent des membres de leur famille pour prétendument sauver leur honneur. Face à la police et aux tribunaux, ils se disent convaincus d'avoir agi justement. Ces tendances sont inquiétantes. Les étrangers qui agissent de la sorte méprisent notre régime légal et menacent de surcroît les valeurs fondamentales libérales de notre pays.

2.6 Immigration dans le système social

Depuis toujours des gens sont venus en Suisse pour y travailler, mais lorsqu'ils perdaient leur travail ils rentraient dans leur pays. Aujourd'hui, ils finissent à la charge de nos généreuses institutions sociales. En Suisse, ce ne sont pas les parents ou conjoints qui prennent en charge les chômeurs ou personnes en fin de droit (comme dans certains pays), mais l'assurance-chômage et l'assistance sociale – donc les cotisants et les contribuables. Conséquence: **le nombre d'étrangers parmi les bénéficiaires de prestations sociales est disproportionné**. Représentant 22% de la population résidante en Suisse, les étrangers touchent 45,7% de l'aide sociale⁶ et plus de 32,8% des rentes AI. La proportion d'étrangers à charge de la caisse de l'assurance-chômage était même de 47% en février 2012.

L'exemple suivant illustre l'échec total du système suisse, des autorités et des institutions – un cas parmi beaucoup d'autres d'abus toléré par notre hospitalité et par nos institutions sociales:

La Bosniaque M. Z. n'a en fait pas le droit de séjourner en Suisse. Sa demande d'asile a été refusée en 2003, mais elle a bénéficié d'une dite admission provisoire. Et cela bien qu'elle ait été entre-temps condamnée pour escroquerie et qu'elle vit depuis des années aux frais de l'assistance publique. Elle a travaillé pendant un an dans un home médicalisé, puis elle s'est fait mettre à l'assurance prétendument pour dépression. Elle a payé le loyer de son logement une seule fois au moment de s'y installer. Elle s'est plainte auprès du propriétaire de souffrir d'un traumatisme de la guerre, obtenant finalement de celui-ci qu'il renonce à des poursuites. Il lui a même accordé un prêt pour payer une opération de sa nièce. Par la suite, il a appris que cette nièce n'existait pas. Une autre personne lui a prêté de l'argent pour enterrer sa famille dans sa patrie. Il s'est avéré que sa famille vit en parfaite santé en Bosnie-Herzégovine. Jamais elle n'a remboursé un centime. Au total elle a réussi à se procurer quelque 70 000 francs. Ses victimes ont déposé plainte et elle a été condamnée à une amende de 3600 francs pour escroquerie – un jugement clément contre lequel elle a néanmoins fait recours. Les coûts de sa défense ont été pris en charge par l'Etat. L'instance bernoise supérieure a confirmé le jugement. Deux ans plus tard, les lésés attendent toujours leur argent. M.Z. vit aujourd'hui à la charge de l'assistance et ne peut plus faire l'objet de poursuites judiciaires. Elle continue de faire des dettes auprès de la caisse-maladie, de la commune, mais aussi de maisons de vente d'habits par correspondance et de magasins de bijoux pour un total de 26 000 francs. M.Z. refuse d'admettre que son comportement pose problème. Elle affirme n'avoir que peu de dettes et refuse d'en parler à cause, dit-elle, de sa maladie. Et d'ajouter qu'il serait impossible pour elle de rentrer en Bosnie et qu'elle n'a désormais plus qu'un objectif en Suisse: faire dans les plus brefs délais une demande pour obtenir une rente AI. (article résumé du journal Berner Zeitung du 19 août 2011)

L'abus social doit être combattu. Il n'est pas tolérable que des gens touchent indûment des prestations des assurances sociales et que ces dernières manquent finalement d'argent pour aider ceux qui en ont réellement besoin.

Cela fait des années également que l'UDC dénonce le problème de l'"invalidité simulée". C'est grâce à l'UDC que les conditions pour les nouveaux rentiers ont été durcies et que les rentes AI existantes sont mieux contrôlées. Cette politique est utile à la grande majorité des rentiers honnêtes de notre pays.

Mais les abus doivent aussi être combattus dans d'autres institutions sociales – qu'ils soient commis par des Suisses ou par des étrangers. **A la suite de l'acceptation par le souverain de l'initiative sur le renvoi**, la Constitution fédérale a été complétée par une disposition qui

⁶ Cf. Office fédéral de la statistique, statistique de l'aide sociale suisse 2010.

exige l'expulsion des étrangères et des étrangers qui ont perçu abusivement des prestations des assurances sociales ou de l'assistance sociale (art. 121 al. 3 lt. b cst). L'initiative de mise en œuvre reprend cette exigence et la concrétise dans l'art. 197 ch. 9 al. 1 ch. V (voir ci-dessous) en mentionnant l'abus social comme un motif d'expulsion.

Abus en matière d'aide sociale et d'assurances sociales

1. *Quiconque aura, par des indications fausses ou incomplètes, par la dissimulation de faits déterminants ou par tout autre moyen, perçu ou tenté de percevoir indûment pour soi ou pour autrui des prestations de l'aide sociale ou d'une assurance sociale, sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire, à moins que l'acte ne soit passible d'une peine plus lourde en vertu d'une autre disposition.*
2. *Dans les cas de peu de gravité, la peine pourra être l'amende.*

3 L'initiative de mise en œuvre de l'UDC

3.1 Texte de l'initiative

L'objectif de l'initiative de mise en œuvre est de faire effectivement appliquer **l'initiative populaire pour le renvoi des étrangers criminels** approuvée par le peuple et les cantons le 28 novembre 2010.

Voici l'énoncé de cette initiative populaire:

Initiative populaire fédérale

"pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre)"

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999⁷ sont modifiées comme suit :

Art. 197, ch. 9 (nouveau)

9. Disposition transitoire directement applicable ad art. 121 (Séjour et établissement des étrangers)

¹ Les dispositions suivantes sont appliquées en vue d'assurer le renvoi effectif des étrangers criminels :

I. Expulsion

1. Si un étranger est condamné pour l'une des infractions énumérées ci-après, et quelle que soit la quotité de la peine qui a été prononcée à son encontre, le tribunal ou le ministère public prononcent son expulsion du territoire suisse:
 - a. meurtre (art. 111 du code pénal, CP⁸), assassinat (art. 112 CP), meurtre passionnel (art. 113 CP);
 - b. lésions corporelles graves (art. 122 CP), mise en danger de la vie d'autrui (art. 129 CP);
 - c. effraction, entendue comme la réalisation cumulative des éléments constitutifs des infractions de vol (art. 139 CP), de dommages à la propriété (art. 144 CP) et de violation de domicile (art. 186 CP) ;
 - d. vol qualifié (art. 139, ch. 2 et 3, CP), brigandage (art. 140 CP), escroquerie par métier (art. 146,

⁷ RS 101

⁸ RS 311.0

- al. 2, CP), extorsion qualifiée (art. 156, ch. 2, 3 et 4, CP), recel par métier (art. 160, ch. 2, CP);
- e. escroquerie (art. 146 CP) à l'aide sociale et aux assurances sociales, et abus en matière d'aide sociale et d'assurances sociales (ch. V.1) ;
- f. traite d'êtres humains (art. 182 CP), séquestration et enlèvement qualifiés (art. 184 CP), prise d'otage (art. 185 CP);
- g. contrainte sexuelle (art. 189 CP), viol (art. 190 CP), actes d'ordre sexuel commis sur une personne incapable de discernement ou de résistance (art. 191 CP), encouragement à la prostitution (art. 195 CP);
- h. génocide (art. 264 CP), crimes contre l'humanité (art. 264a CP), crimes de guerre (art. 264b à 264j CP);
- i. infraction aux art. 19, al. 2, ou 20, al. 2, de la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup)⁹.
2. Si un étranger est condamné pour l'une des infractions énumérées ci-après, et s'il a déjà été condamné au cours des dix années précédentes par un jugement entré en force à une peine pécuniaire ou privative de liberté, le tribunal ou le ministère public prononcent son expulsion du territoire suisse :
- a. lésions corporelles simples (art. 123 CP), exposition (art. 127 CP), rixe (art. 133 CP), agression (art. 134 CP) ;
- b. violation de domicile (art. 186 CP) en relation avec les infractions de dommages à la propriété (art. 144 CP) ou de vol (art. 139, ch.1, CP)
- c. abus de confiance qualifié (art. 138, ch. 2, CP), utilisation frauduleuse d'un ordinateur par métier (art. 147, al. 2, CP), abus de cartes-chèques ou de cartes de crédit par métier (art. 148, al. 2, CP), usure par métier (art. 157, ch. 2, CP) ;
- d. séquestration et enlèvement (art. 183 CP) ;
- e. actes d'ordre sexuel avec des enfants (art. 187, ch. 1, CP), actes d'ordre sexuel avec des personnes dépendantes (art. 188, ch. 1, CP), actes d'ordre sexuel avec des personnes hospitalisées, détenues ou prévenues (art. 192 CP), abus de la détresse (art. 193 CP), pornographie (art. 197, ch. 3, CP) ;
- f. incendie intentionnel (art. 221, al. 1 et 2, CP), explosion intentionnelle (art. 223, ch. 1, CP), emploi, avec dessein délictueux, d'explosifs ou de gaz toxiques (art. 224 CP), fabriquer, dissimuler et transporter des explosifs ou des gaz toxiques (art. 226 CP) ;
- g. fabrication de fausse monnaie (art. 240, al. 1, CP), falsification de la monnaie (art. 241, al. 1, CP) ;
- h. provocation publique au crime ou à la violence (art. 259 CP), participation ou soutien à une organisation criminelle (art. 260^{ter} CP), mise en danger de la sécurité publique au moyen d'armes (art. 260^{quater} CP), financement du terrorisme (art. 260^{quinquies} CP) ;
- i. violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires (art. 285 CP), rupture de ban (art. 291 CP) ;
- j. dénonciation calomnieuse (art. 303, ch. 1, CP), blanchiment d'argent qualifié (art. 305^{bis}, ch. 2, CP), faux témoignage, faux rapport ou fausse traduction en justice (art. 307, al. 1 et 2, CP) ;
- k. infraction intentionnelle aux art. 115, al. 1 et 2, 116, al. 3, ou 118, al. 3, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers¹⁰;
- l. infraction aux art. 19, al. 1, ou 20, al. 1, LStup.
3. Si, au cours des dix années précédentes, il a été ouvert contre l'intéressé une procédure pénale qui n'est pas encore close au moment où est prononcée la condamnation pour l'une des infractions visées au ch. 2, l'expulsion du territoire suisse est prononcée dès que l'intéressé est condamné par un jugement entré en force à une peine pécuniaire ou privative de liberté.
4. L'expulsion du territoire suisse peut ne pas être prononcée si l'acte a été commis en état de défense excusable (art. 16 CP) ou de nécessité excusable (art. 18 CP).
5. L'étranger contre qui a été prononcée une décision d'expulsion du territoire suisse entrée en force est privé, indépendamment de son statut, de son titre de séjour et de tous ses autres droits à séjourner ou à retourner en Suisse.

⁹ RS 812.121

¹⁰ RS 142.20

II. Délai de départ et interdiction d'entrée

1. Lorsque le tribunal ou le ministère public prononce une expulsion du territoire suisse, il impartit à l'intéressé un délai de départ et assortit sa décision d'une interdiction d'entrée pour une durée comprise entre 5 et 15 ans.
2. Si l'intéressé a été condamné pour l'une des infractions visées au ch. I.1, la durée de l'interdiction d'entrée ne peut être inférieure à 10 ans.
3. En cas de récidive, la durée de l'interdiction d'entrée est de 20 ans.

III. Exécution

1. L'autorité cantonale compétente procède à l'expulsion du territoire suisse dès que la condamnation est entrée en force ou, selon le cas, dès que la peine a été purgée.
2. L'expulsion du territoire suisse peut être suspendue si des motifs impérieux au sens de l'art. 25, al. 2 et 3, de la Constitution fédérale s'y opposent, mais uniquement de manière temporaire.
3. Lorsqu'elle prend sa décision, l'autorité cantonale compétente présume que ne contrevient pas à l'art. 25, al. 2 et 3, de la Constitution fédérale, une expulsion vers un État que le Conseil fédéral a désigné comme un État sûr au sens de l'art. 6a, al. 2, de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile¹¹.
4. S'il est fait valoir des motifs impérieux au sens de l'art. 25, al. 2 et 3, de la Constitution fédérale, l'autorité cantonale compétente décide dans un délai de 30 jours. Sa décision peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal cantonal compétent. Celui-ci décide dans un délai de 30 jours à compter du dépôt du recours ; sa décision est définitive.

IV. Relation avec le droit international

Les dispositions qui régissent l'expulsion du territoire suisse et leurs modalités d'exécution priment les normes du droit international qui ne sont pas impératives. Par normes impératives du droit international, s'entendent exclusivement l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler une personne vers un État où elle risque d'être torturée ou tuée.

V. Abus en matière d'aide sociale et d'assurances sociales

1. Quiconque aura, par des indications fausses ou incomplètes, par la dissimulation de faits déterminants ou par tout autre moyen, perçu ou tenté de percevoir indûment pour soi ou pour autrui des prestations de l'aide sociale ou d'une assurance sociale, sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire, à moins que l'acte ne soit passible d'une peine plus lourde en vertu d'une autre disposition.
2. Dans les cas de peu de gravité, la peine pourra être l'amende.

² L'al. 1 est directement applicable.

3.2 Effets de l'initiative de mise en œuvre

3.2.1 Concrétisation des dispositions constitutionnelles

Dans le régime actuel, l'expulsion est intégrée comme **mesure de police des étrangers** dans la loi sur les étrangers (art. 62ss. et plus particulièrement art. 68 LEtr). Depuis l'approbation de l'initiative sur le renvoi par le peuple et les cantons le 28 novembre 2010, l'expulsion est également inscrite dans la Constitution fédérale. L'initiative de mise en œuvre doit en premier lieu être comprise comme une concrétisation de la disposition entrée dans la Constitution fédérale à la suite de l'acceptation de l'initiative sur le renvoi. **Le but est de mettre fin à une jurisprudence laxiste**: il ne sera plus laissé à l'appréciation du juge ou d'une autorité d'ordonner ou non une expulsion. Les juges seront déchargés et moins exposés aux pressions. Ils ne décident que de la peine sur la base de l'article pénal concerné, mais non pas de l'expulsion. Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale stipulent

¹¹ RS 142.31

clairement que les étrangers qui commettent certains délits (explicitement nommés) ou qui récidivent doivent être expulsés et frappés d'une interdiction d'entrer en Suisse.

3.2.2 Expulsion de mineurs criminels

L'UDC est par principe d'avis que des criminels mineurs doivent être expulsés du pays – le cas échéant avec leurs parents. L'initiative sur le renvoi ne limite d'ailleurs pas le cercle des délinquants concernés et vise toutes les étrangères et tous les étrangers criminels, indépendamment de leur âge. L'augmentation de la criminalité juvénile confirme qu'il est temps de prendre des mesures efficaces également contre les délinquants mineurs. L'UDC continuera de s'engager à ce niveau.

Dans son initiative de mise en oeuvre, l'UDC s'est cependant limitée à l'expulsion d'étrangères et étrangers adultes (domaine d'application du Code pénal).

3.2.3 Exécution de la peine d'emprisonnement

En l'absence d'une réglementation différente, l'étranger condamné doit **purger sa peine en Suisse. L'expulsion aura lieu à la fin de sa peine.**

La Suisse a cependant conclu avec différents Etats et avec les pays membres du Conseil de l'Europe des accords sur le transfert de personnes condamnées¹². Il faut qu'elle multiplie ce genre d'accord afin qu'un maximum d'étrangers condamnés puissent purger leur peine dans leur pays d'origine.

3.2.4 Délits pénaux conduisant obligatoirement à une expulsion

Le catalogue des délits de l'initiative de mise en oeuvre comprend des crimes particulièrement graves (par. ex., meurtre, brigandage, viol, etc.) ainsi que des délits affectant gravement l'ordre et la sécurité publics (par ex., délits de cambriolages, lésions corporelles simples, menaces contre les autorités, etc.). Cette liste est complétée par la nouvelle infraction d'"abus social". En présence d'un motif d'expulsion au sens de la disposition constitutionnelle visant la mise en oeuvre de l'initiative sur le renvoi, l'expulsion est non seulement acceptable pour le délinquant, mais elle est même nécessaire et conforme à l'intérêt public. Ses parents et proches autorisés à vivre en Suisse sont libres de le suivre à l'étranger ou de rester en Suisse.

Les délits suivants sont concernés par l'initiative populaire et conduisent donc automatiquement à une expulsion du territoire suisse. **Sur un terrain de football, l'arbitre montre en pareil cas la carte rouge.** De plus, le délinquant expulsé est frappé d'une interdiction de séjour d'au moins dix ans en Suisse.



- **Délits pénaux contre la vie et l'intégrité physique**

Homicide intentionnel (art. 111 CPS; par ex., A tue B, mais les éléments constitutifs d'un assassinat ou d'un meurtre passionnel ne sont pas réunis; art. 111 CPS doit être considéré dans ce sens comme un fait de base constitutif d'une peine);

¹² Conformément au protocole additionnel de la "Convention du Conseil de l'Europe sur le transfert de personnes condamnées", la personne condamnée peut être transférée même sans son accord si le jugement comporte une mesure d'expulsion après l'exécution de la peine. Le pays d'origine ne peut cependant pas être contraint d'accepter le détenu. Il faut pour cela conclure un accord spécial.

Assassinat (art. 112 CPS; par ex., A tue B en agissant par des motifs bas [par ex., cupidité, élimination d'un témoin, homicide de la femme qu'il a mise enceinte]);
Meurtre passionnel (art. 113 CPS; par ex., A tue B et agit sous le coup d'une profonde émotion [par ex., parce qu'il a pris son conjoint en flagrant délit d'adultère]);
Lésions corporelles graves (art. 122 CPS; par ex., A blesse dangereusement B [par ex., par un coup de couteau au ventre]);
Mise en danger de la vie d'autrui (art. 129 CPS; par ex., A met B en gravement en danger par une action sans scrupule [par ex., en tirant des coups de feu par terre dont un touche le pied de la victime]).

- **Délits aggravés de cambriolage**

Effraction, entendue comme la réalisation cumulative des éléments constitutifs des infractions de vol (art. 139 CP), de dommages à la propriété (art. 144 CP) et de violation de domicile (art. 186 CP); par ex., A fracture violemment la porte de B (dommage à la propriété), pénètre dans le logement (violation de domicile) et vole un ordinateur et de l'argent liquide (vol; montant du délit dépassant 300 francs).

- **Infractions pénales contre le patrimoine**

Vol qualifié (art. 139 lt. 2 et 3 CPS; par ex., A, B et C forment une bande, commettent des vols et financent ainsi leur train de vie);

Brigandage (art. 140 CPS; par ex., A force l'employé de banque B sous la menace d'un pistolet à ouvrir le coffre fort de la banque et s'enfuit en emportant plusieurs milliers de francs);

Escroquerie par métier (art. 146 al. 2 CPS; par ex., A finance son train de vie en achetant en permanence des voitures accidentées pour les revendre comme voitures non accidentées);

Extorsion qualifiée (art. 156 ch. 2, 3 et 4 CPS; par ex., A menace de battre B si ce dernier ne lui donne pas mille francs; A agit de la même manière contre d'autres personnes et finance ainsi son train de vie);

Recel par métier (art. 160 ch. 2 CPS; par ex., A tient un commerce d'objets usagés et achète couramment des marchandises volées auprès de B).

- **Abus sociaux aggravés¹³**

Escroquerie (art. 146 CPS) **dans le domaine de l'aide sociale et des assurances sociales ainsi qu'abus sociaux** (art. 197 ch. X al. 1 ch. V al. 1 cst.).

Exemple: A fait une demande auprès de l'office de l'aide sociale et obtient une contribution mensuelle de 5000 francs durant trois ans. Parallèlement, A est propriétaire d'une maison dans le pays B et réalise un revenu locatif de 3000 francs par mois.

- **Crimes et infractions contre la liberté**

Traite d'êtres humains (art. 182 CPS; par ex., A recrute des femmes dans le pays B, leur promet une meilleure vie à l'ouest et les offre finalement comme prostituées à des proxénètes en Suisse);

Séquestre et enlèvement qualifiés (art. 184 CPS; par ex., A enlève B et demande à C une rançon d'un million de francs, puis il libère B);

Prise d'otage (art. 185 CPS; par ex., A attaque une banque et menace B avec son arme).

¹³ Certains cantons ont déjà pénalisé l'abus social et créée de ce fait l'infraction pénale correspondante. L'initiative soutient ces efforts en retirant obligatoirement le droit de séjour en Suisse aux étrangers qui ont perçu abusivement des prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale dans la mesure où il ne s'agit pas d'un cas léger. Cf. art. 48a de la loi zurichoise sur l'aide sociale publique: (trad.) "Celui qui obtient pour lui-même ou pour d'autres des prestations selon cette loi par des indications fausses ou incomplètes, par la dissimulation d'un changement de situation ou de toute autre manière sera frappé d'une amende" (851.1). L'art. 85 de la loi bernoise sur l'aide sociale publique a un énoncé semblable: "Celui qui obtient des prestations ou des contributions du canton ou des communes par des indications fausses ou incomplètes ou en taisant des faits sera puni d'emprisonnement ou d'amende. Les actions commises par négligence ne sont pas punissables."

- **Actes pénaux contre l'intégrité sexuelle**
Contrainte sexuelle (art. 189 CPS; par ex., A pousse B sur un lit, lui attache les bras et les jambes et touche ses organes sexuels);
Viol (art. 190 CPS; par ex., A pousse B sur un lit, lui attache les bras et les jambes et la force à des rapports sexuels);
Actes d'ordre sexuel commis sur une personne incapable de discernement ou de résistance (art. 191 CPS; par ex., A endort B avec des médicaments et commet un rapport sexuel);
Encouragement de la prostitution (art. 195 CPS; par ex., A convainc B, qui est mineure, à se prostituer en dépassant l'incitation, donc en la poussant et en insistant).
- **Génocide et crimes contre l'humanité**
Génocide (art. 264 CPS);
Crimes contre l'humanité (art. 264a CPS);
Crimes de guerre (art. 264b-264j CPS).
- **Violations graves de la loi sur les stupéfiants**
Violations de l'art. 19 al. 2 ou de l'art. 20 al. 2 LStup (par ex., A fait du trafic de stupéfiants par métier [notamment, cannabis, cocaïne, héroïne] en réalisant un important chiffre d'affaires).

L'objectif de l'initiative de mise en œuvre est de montrer directement la "carte rouge" aux auteurs de ces délits. Les étrangères et les étrangers qui ont commis un de ces graves délits doivent être expulsés de Suisse sans discussion.

3.2.5 Les délits pénaux qui conduisent obligatoirement à l'expulsion en cas de récidive

Les délits suivants conduisent obligatoirement à l'expulsion en cas de récidive et à une interdiction d'entrée si l'étranger a été condamné durant les dix années précédentes à une peine d'emprisonnement ou à une peine pécuniaire.

Comparaison avec le football: si l'auteur d'un des délits graves mentionnés au chiffre 3.2.4 n'est pas récidiviste, on lui montre d'abord la carte jaune. S'il a déjà reçu une carte jaune, il en reçoit une deuxième et, partant, la carte rouge. Comme il s'agit d'un récidiviste, il sera automatiquement expulsé du territoire suisse.



- **Infractions pénales contre l'intégrité physique et la vie**
Lésions corporelles simples (art. 123 CPS; par ex.: A frappe le bras de B et lui brise l'os du bras);
Exposition (art. 127 CPS; par ex. A abandonne une femme désespérée et physiquement handicapée dans une forêt);
Rixe (art. 133 CPS; par ex.: A, B se battent contre C; A brise le bras de B; A, B et C sont coupables de rixe);
Agression (art. 134 CPS; par ex.: A, B et C attaquent D; A brise le bras de D; A, B et C commettent une agression).

- **Délit de cambriolage**

Délit de cambriolage au sens d'une infraction réunissant les éléments constitutifs de violation de domicile (art. 186 CPS) et de dommages à la propriété (art. 144 CPS).

Exemple: A fracture la porte d'une maison (dommage à la propriété), cherche de l'argent liquide dans la maison (violation de domicile); comme il n'en trouve pas, il quitte le lieu.

- **Actes pénaux contre le patrimoine**

Abus de confiance qualifié (art. 138 ch. 2 CPS; par ex.: A exerce le métier de gestionnaire de fortune et B lui confie une somme d'argent: A s'approprie cet argent dans le but de s'enrichir);

Utilisation frauduleuse d'un ordinateur par métier (art. 147 I. 2 CPS; par ex.: A vole par métier des cartes de crédit et achète des marchandises avec ces cartes);

Abus de chèques et de cartes-chèques ou de cartes de crédit par métier (art. 148 Abs. 2 CPS; par ex.: A utilise par métier des cartes de crédit alors qu'il est insolvable ou refuse de payer ses dettes);

Usure par métier (art. 157 ch. 2 CPS; par ex.: A vend par métier des marchandises à des prix surfaits à des personnes inexpérimentées).

- **Crimes et infractions contre la liberté**

Séquestre et enlèvement (art. 183 CPS; par ex.: A attire par ruse B dans une cave et l'y enferme un jour).

- **Actes pénaux contre l'intégrité sexuelle**

Actes d'ordre sexuel avec des enfants (art. 187 Ziff. 1 CPS; par ex.: A se masturbe devant l'enfant B);

Actes d'ordre sexuel avec des personnes dépendantes (art. 188 ch. 1 CPS; par ex.: le maître d'apprentissage A fait procéder par l'apprentie de 17 ans, à un acte sexuel sur sa personne);

Actes d'ordre sexuel avec des personnes hospitalisées, détenues ou prévenues (art. 192 CPS; par ex.: le directeur de l'établissement A fait procéder par une détenue de 20 ans, à un acte sexuel sur sa personne);

Abus de la détresse (art. 193 CPS; par ex.: l'employeur ou le supérieur A fait procéder sur sa personne à un acte sexuel par l'employée de 20 ans);

Pornographie (art. 197 ch. 3 CPS; par ex.: A se procure des vidéos ayant pour contenu des actes sexuels avec des enfants).

- **Crimes et infractions constituant un danger public**

Incendie volontaire (art. 221 al. 1 et 2 CPS; par ex.: A boute le feu à la maison de B);

Provocation intentionnelle d'une explosion (art. 223 ch. 1 CPS; par ex.: A fait exploser un bidon d'essence et menace ainsi la vie et l'intégrité physique des personnes présentes);

Mise en danger par des explosifs et des gaz toxiques dans une intention criminelle (art. 224 CPS; par ex.: A utilise du gaz toxique [par ex., du monoxyde de carbone/CO] contre B et menace ainsi l'intégrité physique et la vie de celui-ci);

Fabriquer, dissimuler et transporter des explosifs ou des gaz toxiques (art. 226 CPS; par ex.: A fabrique un gaz toxique [par ex., de l'arsenic hydrogéné] pour le vendre au criminel B);

- **Falsification de monnaie, de valeurs officielles, de sigles officiels, de poids et de mesures**

Fabrication de fausse monnaie (art. 240 al. 1 CPS; par ex.: A fabrique des faux billets de 50 francs pour les mettre en circulation comme des vrais billets);

Falsification de la monnaie (art. 241 Abs. 1 CPS; par ex.: A modifie des pièces de deux francs pour qu'elles aient l'air de pièces de 5 francs).

- **Crimes et infractions contre la paix publique**
 - Provocation publique au crime ou à la violence** (art. 259 CPS; par ex.: A demande publiquement à ce que quelqu'un tue B);
 - Participation ou soutien à une organisation criminelle** (art. 260^{ter} CPS; par ex.: A s'affilie à la cellule terroriste Al Qaida en Suisse);
 - Mise en danger de la sécurité publique avec des armes** (art. 260^{quater} CPS, par ex.: A vend des armes à B bien qu'il sache que B a l'intention d'utiliser ces armes pour commettre des crimes);
 - Financement du terrorisme** (art. 260^{quinquies} CPS; par ex.: A verse trois millions de francs à la cellule terroriste Al-Qaida en Suisse).

- **Actes pénaux contre les autorités**
 - Violence et menace contre des autorités et des fonctionnaires** (art. 285 CPS; par ex.: A agresse physiquement le fonctionnaire exécutant B [ou un enseignant, travailleur social, employé de commune, etc.] qui veut procéder à un acte officiel);
 - Rupture de ban** (art. 291 CPS; par ex.: l'étranger A est frappé d'une interdiction de séjour; il ne la respecte pas et entre à nouveau en Suisse).

- **Crimes et infractions contre la juridiction**
 - Dénonciation calomnieuse** (art. 303 ch. 1 CPS; par ex.: A dénonce B à la police et l'accuse d'avoir assassiné C alors qu'il sait que B n'est pas concerné par l'assassinat de C);
 - Blanchiment d'argent qualifié** (art. 305^{bis} ch. 2 CPS; par ex.: A est membre d'une organisation criminelle et entreprend des actions visant à transformer de l'argent acquis illégalement en un patrimoine légal);
 - Faux témoignage, faux rapport ou fausse traduction en justice** (art. 307 al. 1 et 2 CPS; par ex.: A est traducteur dans le procès pénal contre B; A fait intentionnellement une fausse traduction d'un document pour décharger B).

- **Violations de la loi sur les étrangers**
 - Violations intentionnelles de l'art. 115 al. 1 et 2 LEtr, de l'art. 116 al. 3 LEtr ou de l'art. 118 al. 3 LEtr.
 - Exemple: A arrange par métier des mariages blancs contre paiement.

- **Violations de la loi sur les stupéfiants**
 - Violation de l'art. 19 al. 1 ou de l'art. 20 al. 1 LStup.
 - Exemple: A cultive illégalement des stupéfiants (par ex., du cannabis, du pavot).

Lorsqu'un délinquant récidive et porte ainsi atteinte à l'ordre et à la sécurité publics, il doit aussi quitter automatiquement la Suisse.

3.2.6 Prise en compte de procédures pénales en cours

Des mois, voire des années peuvent se passer jusqu'à ce qu'une procédure pénale obtienne force de loi. L'initiative de mise en œuvre tient compte de cette circonstance par la disposition suivante:

"Si, au cours des dix années précédentes, il a été ouvert contre l'intéressé une procédure pénale qui n'est pas encore close au moment où est prononcée la condamnation pour l'une des infractions visées au ch. 2, l'expulsion du territoire suisse est prononcée dès que l'intéressé est condamné par un jugement entré en force à une peine pécuniaire ou privative de liberté."

Grâce à cette disposition, un délinquant étranger concerné par les éléments constitutifs d'une infraction selon l'alinéa 2 peut également être expulsé même si une autre procédure pénale le concernant n'est pas close.

3.2.7 Légitime défense et état de nécessité licite

On peut renoncer à une expulsion du territoire suisse si l'acte pénal a été commis dans un état de légitime défense (art. 16 CPS) ou dans un état de nécessité licite (art. 18 CPS).

3.2.8 Abus d'institutions sociales

Une personne qui obtient abusivement des prestations d'assurances sociales ou de l'assistance sociale commet éventuellement une **escroquerie**: elle trompe des instances publiques pour obtenir injustement des prestations financières. Selon la doctrine du droit pénal, l'escroquerie se distingue par une intention illicite de s'enrichir par dol. Or, c'est exactement de cela qu'il s'agit en général dans les cas d'abus sociaux.

Quelques cantons¹⁴ ont **sanctionné l'abus social par une peine** et créé ainsi les éléments constitutifs d'une infraction. L'initiative pour le renvoi des étrangers criminels confirme cette intervention en retirant le droit de séjourner en Suisse aux étrangers qui ont perçu abusivement des prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale. L'initiative de mise en œuvre concrétise cette règle.

3.2.9 Pas de contradiction avec le droit international public

Dans son alinéa IV, l'initiative populaire définit de la manière suivante le rapport avec le droit international public:

"Les dispositions qui régissent l'expulsion du territoire suisse et leurs modalités d'exécution priment les normes du droit international qui ne sont pas impératives. Par normes impératives du droit international, s'entendent exclusivement l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler une personne vers un État où elle risque d'être torturée ou tuée."

Cette initiative résiste aussi à un examen du point de vue de la CEDH et de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). Le second exige une mise en danger actuelle de l'ordre public pour justifier une mesure d'expulsion. Les restrictions à la libre circulation des personnes doivent en outre être motivées par des raisons relevant de l'ordre, de la sécurité et de la santé publics. Cette réglementation laisse aux Etats membres une grande marge de manœuvre que la Suisse doit utiliser.

L'initiative sur le renvoi n'est pas en tous points compatibles avec la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme. Or, c'est là précisément l'objectif de cette initiative: la pratique judiciaire – au niveau fédéral et européen – est considérée comme trop laxiste et inefficace, si bien qu'elle doit être corrigée.

3.2.10 Directement applicable

L'initiative de mise en œuvre inscrit les dispositions d'application dans la Constitution fédérale si bien que celles-ci deviennent directement applicables. Cette procédure coupe court à toutes les combines politiques.

¹⁴ Cf. art. 48a de la loi zurichoise sur l'aide sociale publique: (trad.) "Celui qui obtient pour lui-même ou pour d'autres des prestations selon cette loi par des indications fausses ou incomplètes, par la dissimulation d'un changement de situation ou de toute autre manière sera frappé d'une amende" (851.1). L'art. 85 de la loi bernoise sur l'aide sociale publique a un énoncé semblable: "Celui qui obtient des prestations ou des contributions du canton ou des communes par des indications fausses ou incomplètes ou en taisant des faits sera puni d'emprisonnement ou d'amende. Les actions commises par négligence ne sont pas punissables." D'autres cantons connaissent des dispositions semblables.

4. Imposer la volonté du peuple

4.1 Le Conseil fédéral refuse de respecter la volonté du peuple

L'initiative de mise en œuvre est nécessaire pour faire appliquer l'initiative pour le renvoi des étrangers criminels, car le Conseil fédéral continue de favoriser une variante d'application (variante 1) qui se base sur le contreprojet refusé par le souverain. Ce procédé est inacceptable – la volonté du peuple doit être respectée sans discussion.

L'objectif de l'initiative pour le renvoi effectif des étrangers criminels est de corriger une situation totalement insatisfaisante: il faut renforcer la sécurité, accélérer les procédures et durcir la pratique des tribunaux. Cette initiative vise donc à changer la situation tant en politique qu'au niveau légal.

Le Conseil fédéral, en revanche, refuse d'appliquer la volonté du peuple. Sa variante d'application favorite viole non seulement le nouvel article constitutionnel sur le renvoi approuvé par le peuple et les cantons, mais aussi l'idée de fond de toute initiative populaire: **une initiative populaire vise toujours à modifier le système légal et à forcer les autorités à adapter leur pratique à la nouvelle réglementation. Il est donc absurde d'adapter l'application d'une initiative à la pratique en vigueur afin de devoir changer aussi peu que possible la situation.**

L'UDC doit tenir bon dans cette affaire. Le mandat des citoyennes et des citoyens est clair. Pour faire appliquer l'initiative sur le renvoi, il faut donc cette initiative de mise en œuvre. Il en va de la sécurité en Suisse. Et aussi du respect que l'on doit à notre démocratie directe.

L'UDC veut que les étrangers condamnés pour certains délits pénaux ou ayant perçu abusivement des prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale perdent automatiquement leur droit de séjour en Suisse et soient expulsés. L'initiative sur le renvoi a été approuvée le 28 novembre 2010 par une majorité de citoyennes et de citoyens alors que le contreprojet du Conseil et du Parlement a échoué dans tous les cantons. Le mandat du souverain ne souffre donc aucune contestation.

4.2 Le projet d'application du Conseil fédéral est inefficace et indéfendable

L'objectif de l'initiative de mise en œuvre est évident: en présence d'un motif de renvoi au sens de cette disposition constitutionnelle, il est automatiquement nécessaire et dans l'intérêt public d'expulser le délinquant concerné.

Selon la version du Conseil fédéral, une expulsion ne dépend pas de l'acte pénal, mais en premier lieu des conditions personnelles du délinquant. Or, il existe un nombre infini de raisons justifiant le non-renvoi d'un délinquant, même si celui-ci a commis un crime grave. Cela n'est pas acceptable. Nous savons bien comment jugent des autorités enfermées dans leur tour d'ivoire. Le fait est qu'aujourd'hui les expulsions d'étrangers criminels sont rares.

Le Conseil fédéral vise une solution qui se fonde sur le contreprojet que le souverain a clairement rejeté. C'est dire le peu de respect que le gouvernement témoigne pour la volonté du peuple:

- le principe de la peine minimale de six mois a été écarté. La version retenue par le Conseil fédéral correspond au contreprojet que tous les cantons et la majorité du peuple ont rejeté. Si elle est appliquée, 84% des délinquants échappent d'emblée à toute mesure d'expulsion.
- Les diverses restrictions fondées sur le droit international non contraignant ne sont pas acceptables, car elles offrent aux tribunaux une trop grande marge d'interprétation (comme dans le régime actuel), si bien qu'en réalité l'expulsion des étrangers criminels sera empêchée dans la majorité des cas.

- **Le Conseil fédéral ne prend pas en compte en priorité l'atteinte à des biens juridiques, mais place au premier plan les conditions personnelles du délinquant.** Ainsi, pour les peines inférieures à six mois il faudra procéder à une pesée des intérêts en jeu et pour les peines supérieures à six mois on renoncera à une expulsion si celle-ci est inacceptable pour le délinquant. L'appréciation des cas appartiendrait aux autorités.

Les chiffres sont clairs: en octobre 2010, l'Office fédéral de la migration estimait que l'initiative sur le renvoi entraînerait quelque 1500 expulsions. Une étude demandée par la commission du DFJP arrive à la conclusion qu'il y en aurait dix fois plus! Si l'initiative sur le renvoi est appliquée dans toute sa rigueur, 16 000 délinquants étrangers devraient chaque année quitter la Suisse. 8000 d'entre eux n'ont pas d'autorisation de séjour et vivent donc illégalement dans notre pays. C'est dire que l'application de cette initiative est plus nécessaire que jamais.

5. Arguments pour un OUI à l'initiative de mise en œuvre

L'initiative de mise en œuvre vise à faire appliquer l'initiative sur le renvoi que le peuple et les cantons ont acceptée, donc à expulser effectivement de Suisse les étrangers qui n'observent pas nos lois. Il en va de la sécurité de tous. Les étrangères et étrangers qui ne respectent pas nos règles, qui commettent des crimes graves ou qui récidivent doivent quitter la Suisse. Il ne faut pas que notre pays devienne l'eldorado des étrangers criminels. Les lignes directrices et définitions pénales claires de l'initiative concernant l'expulsion des étrangers criminels contribueront à l'ordre et à la sécurité en Suisse. Cette réglementation aura aussi un important effet préventif.

5.1 Cette initiative est correctement ciblée

L'initiative de mise en œuvre vise des étrangers qui violent nos lois, commettent des crimes graves, abusent de nos institutions sociales et menacent ainsi l'ordre et la sécurité publics. Celles et ceux qui méprisent le régime légal suisse et qui refusent obstinément de s'intégrer doivent quitter notre pays. Ils ont perdu leur droit de séjour en Suisse. **Les trafiquants de drogues, violeurs, escrocs et autres étrangers criminels n'ont pas leur place en Suisse.** Les brebis galeuses parmi les étrangers doivent être renvoyées.

A l'inverse, l'initiative de mise en œuvre renforce la position de la grande majorité des étrangers corrects, intégrés et travailleurs. Une petite minorité d'étrangers non intégrés, criminels et violents jettent le discrédit sur toute la population étrangère résidant en Suisse. C'est regrettable et il est donc dans l'intérêt de la bonne réputation des étrangers intégrés et corrects que les "moutons noirs" soient expulsés.

5.2 Sécurité accrue grâce à un effet préventif

Les dispositions claires de l'initiative de mise en œuvre **dissuaderont les criminels étrangers à venir exercer leurs activités illicites en Suisse.** Cette initiative met fin à la pratique laxiste des tribunaux: il n'appartiendra plus à l'appréciation d'un juge ou d'une autorité d'ordonner une mesure d'expulsion ou non. Cet automatisme contribuera aussi à décharger psychiquement les juges et à les rendre moins accessibles aux pressions. Les étrangers, qui ont violé la loi et commis un crime, doivent être obligatoirement renvoyés. L'expulsion n'est plus une mesure de police des étrangers, mais sert aussi à **punir directement le malfaiteur** (comme autrefois l'expulsion du territoire suisse). On notera aussi d'une manière générale que les peines sont aujourd'hui beaucoup trop légères, si bien que l'UDC continue de se battre par la voie parlementaire pour un durcissement du droit pénal.

Grâce à son effet préventif, l'initiative de mise en œuvre contribuera à réduire la **criminalité étrangère**. Il est capital pour la sécurité intérieure de faire respecter rigoureusement le droit et l'ordre dans l'espace public. Une telle politique a un effet dissuasif sur les criminels. Ainsi, cette initiative contribuera à ce que les Suissesses et les Suisses se sentent à nouveau en sécurité dans les villes et les rues de leur pays.

5.3 Protéger nos institutions sociales contre les abus

Cette initiative ajoute l'abus social aux délits pénaux imposant une expulsion:

"Quiconque aura, par des indications fausses ou incomplètes, par la dissimulation de faits déterminants ou par tout autre moyen, perçu ou tenté de percevoir indûment pour soi ou pour autrui des prestations de l'aide sociale ou d'une assurance sociale, sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire, à moins que l'acte ne soit passible d'une peine plus lourde en vertu d'une autre disposition. Dans les cas de peu de gravité, la peine pourra être l'amende."

Nous ne pouvons accepter que nos assurances sociales soient escroquées par des faîneants et des profiteurs qui financent leur train de vie moyennant des prestations sociales. Grâce à son effet dissuasif sur les touristes sociaux, les recours abusifs aux institutions sociales seront réduits. **L'immigration dans notre système social sera diminuée d'autant.**

5.4 Pratique d'expulsion rigoureuse et uniforme

Ayant actuellement la forme d'une mesure de police des étrangers, l'expulsion est pratiquée fort différemment d'un canton à l'autre. D'une manière générale, elle est appliquée de manière laxiste. L'initiative de mise en œuvre **clarifiera la situation**. L'actuelle formulation postestative est supprimée: en présence de délits et d'infractions clairement définis, **l'expulsion doit être obligatoirement exécutée** sans que le tribunal n'ait à procéder à une pesée des intérêts en jeu.

6. Questions et réponses concernant l'initiative de mise en œuvre

"On ne peut retirer le droit de séjour à un citoyen UE en raison de l'accord de libre circulation des personnes."

Faux! Il est déjà possible aujourd'hui d'expulser des citoyens UE. L'accord de libre circulation des personnes prévoit expressément qu'une personne menaçant la sécurité, l'ordre et la santé publics peut être renvoyée.

"La Constitution exclut une appréciation des cas individuels, ce qui empêche une application du droit conforme au principe de la proportionnalité."

Faux! L'initiative de mise en œuvre respecte le principe de la proportionnalité. Seules les personnes ayant commis un délit clairement défini sont expulsées. En outre, on distingue entre délinquants commettant un premier délit et récidivistes. Le tribunal peut par ailleurs renoncer à une expulsion s'il constate un cas de légitime défense (art. 16 CPS) ou un état de nécessité licite (art. 18 CPS).

"Cette initiative gêne le juge dans son travail."

Faux! C'est le contraire qui est vrai. Cette réglementation claire des conditions dans lesquelles un délinquant doit être frappé d'une expulsion facilite le travail du juge et le rend moins accessibles aux pressions.

"Cette initiative est inutile, car les renvois sont déjà possibles."

Faux! L'initiative sur le renvoi a certes été acceptée, mais ne sera pas appliquée conformément à la volonté du peuple. La mesure de l'expulsion du territoire suisse (art. 55 CPS anc.) a malheureusement été levée en 2006 dans le cadre de la révision partielle du Code pénal suisse. L'expulsion est certes encore réglée dans la loi sur les étrangers, mais l'application de cette disposition varie fortement d'un canton à l'autre. Trop de cantons se montrent peu enclins à y recourir. Ces divergences sont une source d'incertitude.

"Un renvoi pour abus social est disproportionné."

Faux! Le peuple a déjà approuvé l'initiative sur le renvoi et inscrit ce principe dans la Constitution fédérale. Il s'agit maintenant de l'appliquer. Les institutions sociales et les personnes nécessiteuses sont chaque année lésées pour plusieurs centaines de millions de francs par les abus sociaux. Cela doit cesser.

"Cette initiative viole le principe constitutionnel de l'égalité des droits, car elle a un effet discriminatoire."

Faux! L'égalité des droits est stipulée à l'art. 8 cst. L'égalité des droits exige que toute différenciation dans des situations comparables, mais aussi que toute égalité de traitement dans des situations différentes soient objectivement motivées. Cette initiative concerne **tous** les détenteurs d'une autorisation de séjour, indépendamment de leur nationalité, si bien que le principe de l'égalité des droits est respecté. Il n'y aurait une violation du principe de l'égalité des droits que si l'initiative faisait une distinction entre les différentes catégories d'autorisations de séjour relevant du droit des étrangers ou entre les nationalités des étrangers.

Le renvoi d'un étranger n'est **pas une mesure discriminatoire** parce qu'un étranger, contrairement à un Suisse, n'a pas un droit subjectif à résider en Suisse. L'expulsion du territoire inscrite dans l'ancien Code pénal visait elle aussi exclusivement les étrangers. Personne n'en a jamais contesté ni la constitutionnalité, ni la conformité avec le droit international public. Les Suisses ne peuvent pas être expulsés (art. 25 al. 1 cst.). Ce principe n'a jamais été contesté, ni du point de vue constitutionnel, ni sous l'angle du droit international public.

"Cette initiative n'empêchera pas la violence, car elle ne se fonde que sur la répression."

Faux! Beaucoup d'étrangers ne connaissent que des mesures répressives dans leur pays d'origine. Voilà pourquoi les méthodes thérapeutiques ne sont souvent pas prises au sérieux et ratent leur cible. Il faut faire comprendre aux étrangers que les lois suisses doivent être respectées. L'initiative de mise en œuvre est le meilleur moyen à cet effet, car elle frappe les

étrangers criminels là où cela les fait souffrir le plus, c'est-à-dire au niveau du droit de séjour. Voilà pourquoi cette initiative aura aussi un fort effet préventif.

"Cette initiative est incompatible avec le droit international impératif qui interdit la torture."

Faux! L'initiative de mise en œuvre ne contrevient ni au droit international impératif, ni à d'autres conventions internationales. L'interdiction de la torture n'est absolument pas concernée. L'initiative rappelle d'ailleurs expressément l'art. 25 al. 2 et 3 cst. concernant l'exécution.

"Cette initiative viole le principe du non-refoulement de la convention sur les réfugiés et de la Constitution fédérale."

Faux! Selon cette initiative, un prévenu peut faire valoir des motifs selon l'art. 25 al. 2 et 3. La décision appartient finalement aux autorités compétentes. Le **principe du non-refoulement** dit que personne ne peut être renvoyé dans un pays où il est persécuté ou dans lequel il risque des tortures ou d'autres traitements inhumains (cf. art. 25 cst.). Toutefois, cette règle **n'est pas absolue** comme l'indique l'art. 33 de l'accord sur le statut juridique des réfugiés¹⁵: lorsque le réfugié constitue un danger pour le pays de séjour, ce dernier ne peut être contraint d'accorder un droit de séjour au délinquant concerné.

L'art. 33 de la Convention sur le statut juridique des réfugiés retient en substance qu'un réfugié ne peut être expulsé dans un pays où sa vie ou sa liberté est menacée en raison de sa race, de sa religion, de son origine, de son appartenance à un certains groupes sociaux ou de ses opinions politiques. **Cette disposition ne s'applique cependant pas s'il y a de sérieuses raisons d'admettre que le réfugié constitue un danger pour la sécurité du pays de séjour ou s'il représente une menace pour la collectivité de ce pays parce qu'il a été condamné pour un crime ou un délit particulièrement grave.**

"Cette initiative viole le droit à la vie familiale."

Faux! Cette initiative ne viole pas le droit à la vie familiale selon l'art. 8 CEDH. L'alinéa 2 de cet article permet expressément aux autorités publiques d'intervenir dans la mesure où cette intervention sert à prévenir des délits pénaux. Lorsqu'un criminel compromet par ses agissements la cohésion familiale, il doit en supporter les conséquences. L'Etat n'a pas la tâche de veiller à une agréable vie de famille des criminels. De plus, l'individu renvoyé est libre d'emmener sa famille. L'art. 8 CEDH ne s'applique d'ailleurs pas seulement au délinquant, mais aussi à la victime. Il n'est pas tolérable de transformer le délinquant en victime et la victime en délinquant. La victime a aussi un droit à la vie de famille. Comment peut-on admettre que la victime soit contrainte de changer de domicile pour éviter le délinquant alors qu'il ne serait pas acceptable pour ce dernier de quitter la Suisse et de rentrer dans son pays?

"Les mineurs seraient également expulsés."

Faux! L'initiative de mise en œuvre se réfère au CPS et non au Code pénal des mineurs.

"Cela fait-il une différence au niveau de l'expulsion si le tribunal prononce une peine avec sursis, sans sursis ou avec sursis partiel? "

Non. Ce qui compte, c'est que le tribunal prononce une peine. Le fait qu'il suspend totalement ou partiellement l'exécution de la peine n'a aucune importance.

"Cette initiative criminalise toute la population étrangère."

Faux! C'est le contraire qui est vrai: en expulsant les "moutons noirs" d'une population étrangère en majeure partie fort bien intégrée, l'initiative améliore la situation des étrangers qui se comportent correctement.

"Les étrangers seront expulsés pour des délits mineurs"

Faux! Les délits mineurs ne sont pas concernés. Par exemple, un simple vol à l'étalage n'est pas pris en compte, mais bien un vol lié à une violation de domicile, ce qui n'est pas un délit mineur. Cette initiative comporte deux listes de délits. La première catégorie de délits conduit automatiquement à l'expulsion après une première condamnation, parce qu'il s'agit de

¹⁵ Convention sur le statut juridique des réfugiés (RS 0.142.30).

crimes graves; la seconde n'entraîne une expulsion que s'il y a récidive. Par exemple, une personne coupable d'une lésion corporelle simple (art. 123 CPS) ou d'une violation des art. 19 al. 1 ou 20 al. 1 LStup ne sera expulsée que si elle a été condamnée à une peine privative de liberté ou à une amende pécuniaire durant les dix ans écoulés. En revanche, un étranger ayant violé les art. 19 al. 2 ou 20 al. 2 LStup sera expulsé après la première condamnation en raison de la gravité de son acte.

"Cette initiative ne couvre pas des actes pénaux graves comme le délit de chauffard ou la criminalité économique."

Faux! Le délit de chauffard peut constituer une mise en danger de la vie d'autrui (art. 129 CPS), si bien qu'il est couvert. En revanche, les violations mineures des règles de la circulation routière ne sont pas prises en compte. La criminalité économique est notamment couverte par le délit de l'escroquerie par métier (art. 146 al. 2 CPS).

"Les étrangers criminels ne peuvent de toute manière pas être expulsés parce que leur pays d'origine refuse de les accepter."

Cela peut arriver dans certains cas. Le Conseil fédéral s'efforce cependant de conclure des accords de réadmission avec un nombre croissant d'États. Dernier exemple en date: la Tunisie.

Iniziativa popolare federale
«Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che
commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)»



Mettere in atto
la volontà popolare!

Iniziativa popolare per **l'attuazione dell'espulsione** **degli stranieri criminali che** **commettono reati**

(Iniziativa per l'attuazione)

Argomentario



Unione democratica di centro • Casella postale 8252 • 3001 Berna
Telefono 031 / 300 58 58 • Telefax 031 / 300 58 59
C.C.P. 30-8828-5
www.iniziativa-attuazione.ch • info@iniziativa-attuazione.ch

Indice

1.	Agire adesso: mettere in atto la volontà popolare	3
2.	Situazione iniziale.....	4
2.1	La volontà popolare è chiara.....	4
2.2	Proposta d'attuazione incostituzionale del Consiglio federale	4
2.3	Costante aumento del numero di stranieri.....	5
2.4	Maggiore quota di stranieri nelle statistiche criminali	6
2.5	Disprezzo dell'ospitalità mediante l'infiltrazione nel nostro sistema legale.....	7
2.6	Immigrazione nel sistema sociale	8
3.	L'iniziativa d'attuazione dell'UDC.....	10
3.1	Testo dell'iniziativa.....	10
3.2	Effetto dell'iniziativa d'attuazione	12
3.2.1	Concretizzazione delle norme costituzionali	12
3.2.2	Espulsione di minorenni condannati	12
3.2.3	Esecuzione della pena detentiva	13
3.2.4	I delitti penali che conducono obbligatoriamente a un'espulsione dal paese	13
3.2.5	I delitti penali che conducono obbligatoriamente all'espulsione dal paese dei recidivi	15
3.2.6	Considerazione di procedure penali non concluse.....	17
3.2.7	Considerazione della legittima difesa e dello stato di emergenza	17
3.2.8	Abuso di opere sociali	17
3.2.9	Nessun contrasto con il diritto internazionale.....	18
3.2.10	Applicabilità diretta	18
4.	Adesso mettiamo in atto la volontà popolare	18
4.1	Il Consiglio federale non vuole mettere in atto la volontà popolare.....	18
4.2	La proposta d'attuazione del Consiglio federale è inefficace e insostenibile.....	19
5.	Argomenti per il Sì all'iniziativa-attuazione.....	19
5.1	L'iniziativa colpisce i bersagli giusti.....	20
5.2	Più sicurezza grazie all'effetto preventivo	20
5.3	Tutela delle nostre opere sociali tramite la riduzione dell'abuso sociale.....	20
5.4	Prassi d'espulsione coerente e uniforme	20
6.	Domande e risposte sull'iniziativa d'attuazione.....	21

1. Agire adesso: mettere in atto la volontà popolare

Gli stranieri criminali vanno espulsi adesso. Mettere in atto la volontà popolare!

Popolo e cantoni hanno approvato l'iniziativa per l'espulsione degli stranieri criminali il 28 novembre 2010.

Poiché le autorità a Berna rifiutano di mettere in atto l'iniziativa-espulsioni, intendendo così proseguire con l'insoddisfacente prassi utilizzata finora e basarsi sul respinto controprogetto all'iniziativa-espulsioni, l'UDC lancia l'iniziativa d'attuazione dell'espulsione degli stranieri criminali. L'iniziativa d'attuazione vuole ancorare i principi dell'espulsione nelle norme transitorie della Costituzione federale. Questi saranno così direttamente applicabili – dopo accettazione di popolo e cantoni – e le autorità e i tribunali dovranno per forza mettere in atto la volontà del popolo, il quale vuole che gli stranieri criminali siano espulsi dal nostro paese.

Il 28 novembre 2010, le cittadine e i cittadini e una maggioranza dei cantoni hanno chiaramente approvato l'iniziativa popolare per l'espulsione degli stranieri criminali. Ben un anno e mezzo ha poi impiegato la Berna federale per mettere in consultazione un progetto d'attuazione del nuovo articolo costituzionale. E la proposta preferita dal Consiglio federale contrasta in modo eclatante la volontà del popolo, nel senso che si basa sul controprogetto all'iniziativa-espulsioni già respinto da popolo e cantoni. Le autorità sabotano così consapevolmente e tirano per le lunghe la messa in atto dell'espulsione degli stranieri criminali, impedendo in questo modo una maggiore sicurezza per tutti di fronte alla criminalità e ai reati violenti. E ciò in un momento nel quale la criminalità straniera sta crescendo ulteriormente. Nel 2011, per la prima volta, oltre il 50% dei delinquenti contravenenti al Codice penale era costituito da stranieri (inclusi richiedenti l'asilo e turisti del crimine).

Adesso devono di nuovo i cittadini prendere in mano la situazione, indicando alla politica la strada da seguire, affinché la volontà popolare sia finalmente messa in atto senza se e senza ma. Il comitato d'iniziativa d'attuazione dell'espulsione degli stranieri criminali (Iniziativa d'attuazione) presenta perciò una norma costituzionale che inserisce la diretta attuazione dell'iniziativa accettata nel 2010 nel Codice penale. Questa nuova iniziativa popolare concerne di nuovo delitti particolarmente gravi (per es. omicidio, rapina, stupro, ecc.), che portano a un'immediata e automatica espulsione. Per quanto riguarda reati che pregiudicano in notevole misura l'ordine e la sicurezza pubblici (per es. minaccia di pubblici ufficiali, partecipazione a risse, lesioni personali semplici, ecc.), l'espulsione sarà comminata in caso di recidiva. Quando esiste un motivo d'espulsione ai sensi della nuova norma costituzionale, è nell'interesse pubblico che il delinquente in questione debba automaticamente lasciare la Svizzera.

Il Consiglio federale vuole invece, con il suo progetto, far dipendere l'espulsione non dal reato commesso, bensì in primo luogo dalle circostanze personali del reo. In tal modo c'è un'infinità di motivazioni perché un delinquente non debba essere espulso, anche quando ha perpetrato dei gravi delitti. È inammissibile.

L'obiettivo dell'iniziativa d'attuazione è quello di migliorare le condizioni ormai insostenibili nel settore della criminalità straniera: vogliamo creare una maggior sicurezza, rendere più rigorose le procedure e inasprire la prassi giudiziaria. Le cittadine e i cittadini devono essere protetti dagli stranieri che commettono gravi reati, ma anche da quelli incorreggibili che incorrono in continuazione in qualche pena. Se l'articolo costituzionale sull'espulsione venisse applicato rigorosamente, secondo il rapporto del gruppo di lavoro¹ oltre 16'000 criminali stranieri dovrebbero lasciare annualmente la Svizzera. Di questi, 8'000 non hanno alcun diritto di residenza, sono quindi qui illegalmente. Ciò dimostra come l'attuazione dell'iniziativa-espulsioni

¹ Rapporto del gruppo di lavoro sull'iniziativa-espulsioni del 21 giugno 2011

sia più urgente che mai. Essa avrà – ed è estremamente importante – anche un effetto preventivo.

Firmate subito l'iniziativa per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati – per più sicurezza in Svizzera. E anche per rispetto nei confronti della nostra democrazia diretta. **È assolutamente ora di mettere in atto la volontà del popolo, ristabilendo così le regole del nostro paese.** Chi è ospite da noi deve lui stesso in prima linea fare ogni sforzo per la sua integrazione. Chi è ospite da noi deve assumersi in scienza e coscienza e facendo tutto il possibile, la responsabilità per sé stesso e per i suoi familiari. Chi è ospite da noi deve osservare le leggi svizzere e rispettare i nostri usi e costumi. **Chi non si attiene a questi principi, deve lasciare la Svizzera!**

2. Situazione iniziale

2.1 La volontà popolare è chiara

L'UDC ha lanciato l'iniziativa espulsioni (Iniziativa popolare federale per l'espulsione degli stranieri criminali) in agosto del 2007. Popolo e cantoni l'hanno approvata il 28 novembre 2010. Il controprogetto – preferito da Parlamento e Consiglio federale – è stato respinto chiaramente da tutti i cantoni e dal popolo. Ora cita l'articolo 121 cpv 3-6 della nostra Costituzione federale quanto segue:

Art. 121 cpv. 3-6

³ *A prescindere dallo statuto loro riconosciuto in base alla legislazione sugli stranieri, gli stranieri perdono il diritto di dimora in Svizzera e ogni diritto di soggiorno se:*

- a. sono stati condannati con sentenza passata in giudicato per omicidio intenzionale, violenza carnale o un altro grave reato sessuale, per un reato violento quale ad esempio la rapina, per tratta di esseri umani, traffico di stupefacenti o effrazione; o*
- b. hanno percepito abusivamente prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale*

⁴ *Il legislatore definisce le fattispecie di cui al capoverso 3. Può aggiungervi altre fattispecie.*

⁵ *L'autorità competente espelle gli stranieri che perdono il diritto di dimora e ogni diritto di soggiorno secondo i capoversi 3 e 4 e pronuncia nei loro confronti un divieto d'entrata di durata compresa tra 5 e 15 anni. In caso di recidiva, la durata del divieto d'entrata è di 20 anni.*

⁶ *Chi trasgredisce il divieto d'entrata o entra in Svizzera in modo altrimenti illegale è punibile. Il legislatore emana le relative disposizioni.*

Il Consiglio federale e il Parlamento devono ora mettere in atto questa iniziativa popolare. Il Consiglio federale, però, si rifiuta appellandosi pretestuosamente ad argomenti di diritto internazionale. La popolazione svizzera ha tuttavia in tutta coscienza approvato l'iniziativa popolare dell'UDC, chiaramente formulata e basata sull'automatismo dell'espulsione.

2.2 Proposta d'attuazione incostituzionale del Consiglio federale

Il gruppo di lavoro costituito dalla consigliera federale Sommaruga per la messa in atto dell'iniziativa-espulsioni approvata da popolo e cantoni, ha fatto capire che non vuole l'attuazione della volontà popolare, bensì di volersi orientare sull'inadeguato concetto del controprogetto respinto da popolo e cantoni. Questa supposizione è stata poi più tardi confermata, quando la consigliera federale Sommaruga, in occasione della conferenza stampa del 23 maggio 2012 ha reso comunicato quali varianti il Consiglio federale avrebbe posto in consultazione e a quale avrebbe dato la priorità. La variante 1, preferita dal Consiglio federale, pog-

gia sulla proposta del gruppo di lavoro, e quindi sul controprogetto respinto da popolo e cantoni. Essa prevede sostanzialmente l'espulsione a partire da una pena minima di almeno 6 mesi e lascia al tribunale un grande spazio di manovra decisionale. La variante 2 corrisponde alla proposta degli iniziativaisti facenti parte del gruppo di lavoro. Poiché il Consiglio federale favorisce chiaramente la variante 1 che ha elaborato in dettaglio, mentre ha inserito quasi "pro forma" e senza elaborarla la variante 2 nel testo in consultazione, risulta chiaro che il governo non vuole applicare la volontà popolo. Di conseguenza, popolo e cantoni devono indicare al Consiglio federale come l'attuazione dell'iniziativa-espulsioni debba avvenire.

Con l'introduzione di una pena minima di 6 mesi, l'84%² degli stranieri criminali non sarebbero espulsi, benché i delitti da essi commessi entrerebbero per la maggior parte nella sfera d'azione dell'iniziativa-espulsioni. **La variante in consultazione 1 del Consiglio federale lascia inoltre, con un rimando al diritto internazionale non cogente, un ulteriore ampio spazio di manovra decisionale ai tribunali e alle autorità d'esecuzione, non conducendo perciò all'inasprimento della prassi d'espulsione voluto dal popolo.** Toccherebbe perciò al tribunale valutare, nella comminazione di una condanna inferiore ai sei mesi, se l'interesse pubblico di un'espulsione dal paese sia superiore a quello dello straniero di rimanere in Svizzera. Nell'infliczione di pene oltre i 6 mesi, si dovrebbe "eccezionalmente" rinunciare all'espulsione, qualora questa sia inesigibile dallo straniero in quanto sarebbe gravemente lesiva dei suoi diritti personali tutelati dalle garanzie del diritto internazionale. Queste formulazioni spalancano le porte ad autorità e tribunali per rinunciare a un'espulsione, e portano di nuovo a importanti differenze fra i cantoni. Uno straniero criminale, avente perpetrato gravi reati, **non si vedrebbe così espulso** neanche in futuro. **Il diritto internazionale non cogente e l'interpretazione che i tribunali internazionali ne adottano, non devono essere posti al di sopra della sicurezza delle cittadine e dei cittadini; il diritto internazionale non cogente verrebbe invece così posto al di sopra della Costituzione decisa da popolo e cantoni.**

2.3 Costante aumento del numero di stranieri

Sempre più stranieri vengono in Svizzera: anno dopo anno la Svizzera registra quote d'immigrazione sempre più elevate. La **quota di stranieri** in Svizzera ha raggiunto nel 2010 il **record del 22%** - tendenza al rialzo – e ciò nonostante che ogni anno circa 40'000 stranieri siano naturalizzati.

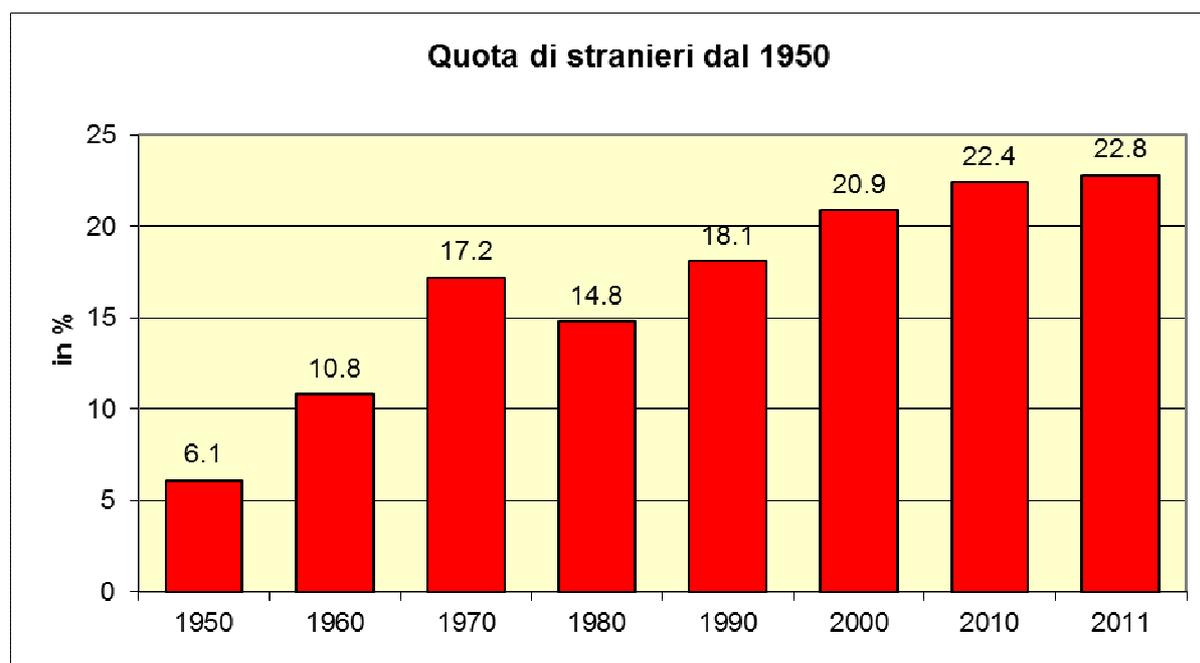


Grafico 1: Evoluzione della quota di stranieri dal 1950 (Fonte: Ufficio federale di statistica)

² Rapporto del gruppo di lavoro sull'iniziativa-espulsioni del 21 giugno 2011, pagina 107 (Bericht deutsch)

Perfino negli anni difficili per l'economia 2009/2010 il numero d'immigranti è rimasto alto e praticamente non è diminuito per rapporto agli anni record precedenti:

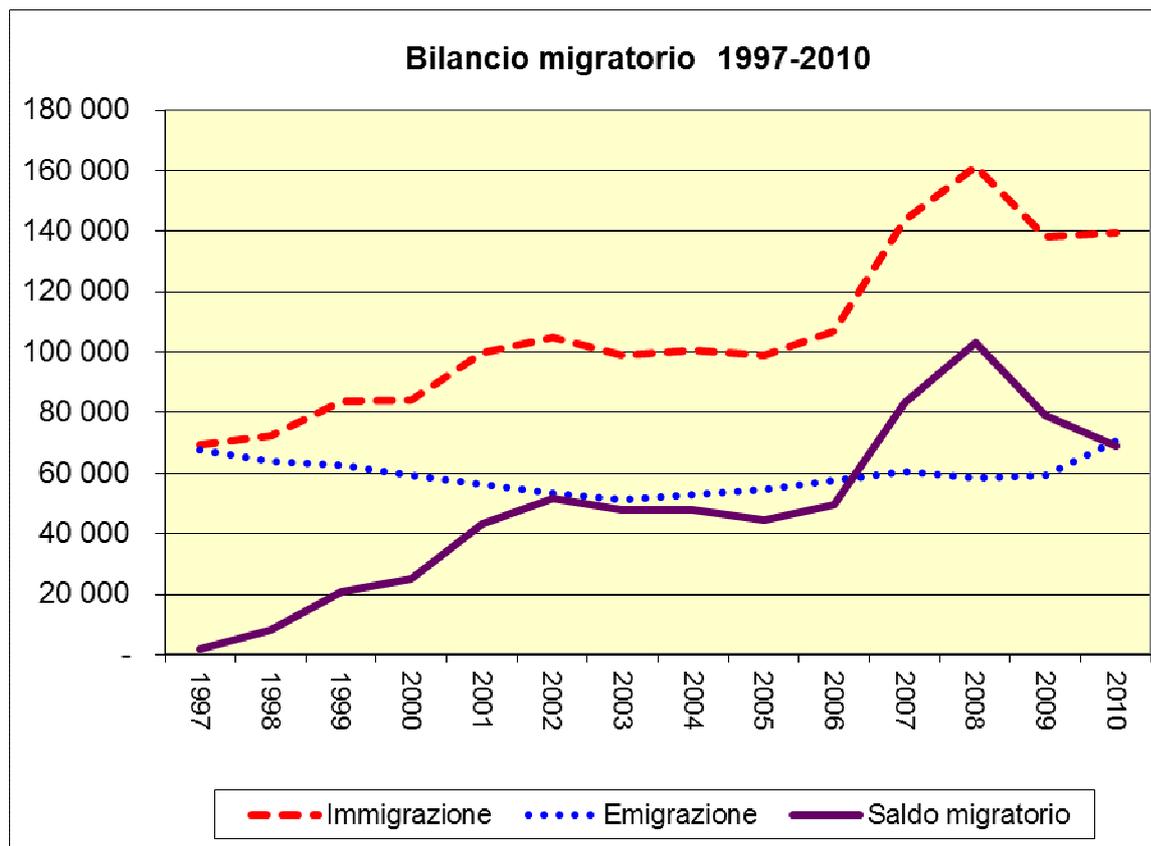


Grafico 2: Bilancio migratorio (Immigrazione meno emigrazione) 1997-2010
(Fonte: Ufficio federale di statistica)

Il costante aumento della popolazione straniera residente è una conseguenza della politica di sinistra degli ultimi decenni. I criteri di entrata e di accoglienza sono stati allentati in continuazione. Tramite nuove categorie nel settore dell'asilo (come per es. la "accoglienza provvisoria", mediante il ricongiungimento familiare³ e attraverso accordi con l'UE, in particolare quello di libera circolazione delle persone, è stato energicamente incentivato l'insediamento di nuovi immigranti.

2.4 Maggiore quota di stranieri nelle statistiche criminali

La **Criminalità** in Svizzera **aumenta costantemente**, la **violenza sta assumendo dimensioni spaventose**. Oltre la **metà dei delinquenti condannati è straniera**. Bande di criminali, che sfruttano le frontiere aperte grazie all'accordo di Schengen, vanno in Svizzera in tournée di rapine. Molti criminali utilizzano inoltre l'asilo per dedicarsi ai loro intrallazzi. I problemi con i richiedenti l'asilo recalcitranti dal Nord-Africa e con gli spacciatori di droga nigeriani non sono più contestati da nessuno.

Perciò non sorprende nemmeno il fatto che la quota di stranieri nelle condanne sia aumentata del +73% dal 1984.

³ Il solo ricongiungimento familiare costituisce oggi il 31,6% dell'immigrazione (Ufficio federale della migrazione, Statistica degli stranieri, Entrata di stranieri secondo motivo d'immigrazione Dicembre 2011).

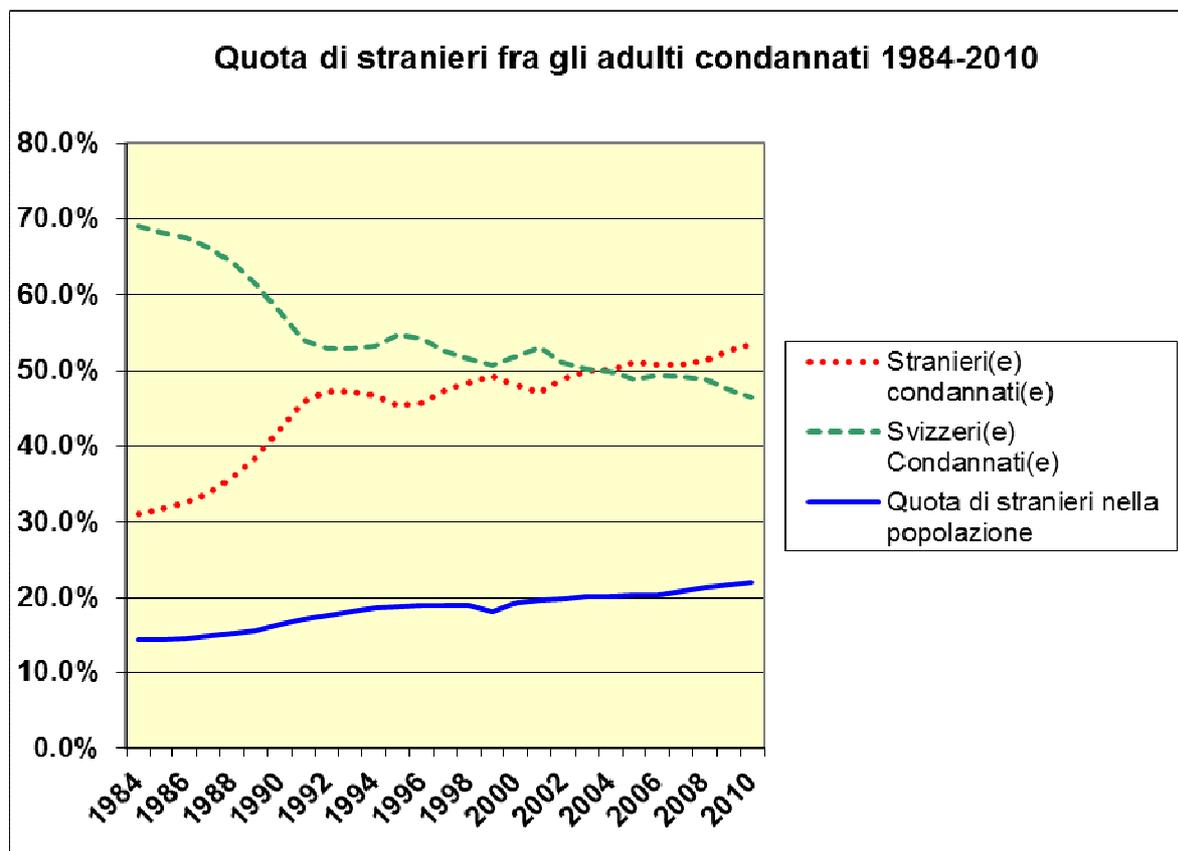


Grafico 3: Quota di stranieri negli adulti condannati in rapporto alla popolazione
(Fonte: Ufficio federale di statistica e Ufficio federale della migrazione)

Nei delitti violenti le **quote di stranieri** sono particolarmente elevate⁴:

- **Omicidi (Art. 111-114 CPS)** **59% quota di stranieri**
- **Lesioni gravi (Art. 122 CPS)** **52% quota di stranieri**
- **Lesioni semplici (Art. 123 CPS)** **51% quota di stranieri**
- **Violenza carnale (Art. 190 CPS)** **64% quota di stranieri**
- **Sequestro di persona/Rapimento (Art. 183 CPS)** **63% quota di stranieri**
- **Rapina (Art. 140 CPS)** **71% quota di stranieri**
- **Violazione di domicilio + furto (Art. 186 CPS)** **61% quota di stranieri**

Se si considera la quota di stranieri nelle prigioni, questa problematica si illustra ancora più chiaramente: **nel 2011 il 71,4 % di tutti i detenuti era di origine straniera**⁵.

2.5 Disprezzo dell'ospitalità mediante l'infiltrazione nel nostro sistema legale

Con il crescente numero delle minoranze religiose e culturali, aumenta anche la quantità di pretese dalla Svizzera quale paese ospitante. L'ospitalità viene sempre più spesso abusata. **Molti immigranti sono originari di paesi nei quali non regna alcun ordine legale democratico e appartengono a una religione estranea. Portano con sé concetti di diritto e di ordine incompatibili con l'ordinamento legale svizzero.**

Gli stranieri tentano ripetutamente di diffondere anche nel nostro paese i loro concetti, **minando così il nostro sistema legale**. Singoli stranieri commettono nel nostro paese delle vendette di sangue e assassinano parenti al fine di salvare l'onore della famiglia. Di fronte

⁴ Ufficio federale di statistica, statistica criminale della polizia, imputati registrati dalla polizia 2011.

⁵ Ufficio federale di statistica, cifre sugli stabilimenti privativi della libertà 2011.

alla polizia e ai tribunali sostengono la loro convinzione di aver agito giustamente. Queste tendenze sono preoccupanti. Stranieri che si comportano così non solo disprezzano il nostro ordinamento legale, ma mettono anche in pericolo i valori fondamentali liberali del nostro paese.

2.6 Immigrazione nel sistema sociale

Già in passato la gente veniva a lavorare in Svizzera. Ma quando perdevano il loro lavoro tornavano di nuovo nel loro paese. Oggi invece, molti di loro approdano direttamente nelle nostre generose istituzioni sociali. In Svizzera non sono i parenti o i coniugi (come in certi altri paesi) a doversi prendere carico dei disoccupati o del mantenimento degli stranieri, sono l'assicurazione contro la disoccupazione e l'assistenza sociale – ossia coloro che pagano i premi e le imposte. Conseguenza: **la quota di stranieri fra i beneficiari di prestazioni sociali in Svizzera è ben superiore alla media.** Così gli stranieri, che costituiscono il 22% della popolazione, beneficiano nella misura del 45,7% dell'aiuto sociale⁶ e oltre il 32,8% delle prestazioni d'invalidità. La quota di stranieri a carico dell'assicurazione contro la disoccupazione era in febbraio 2012 addirittura del 47%.

L'esempio qui sotto illustra il totale fallimento del sistema svizzero, delle autorità e delle istituzioni – l'abuso apportato alla nostra ospitalità e alle nostre istituzioni sociali:

La bosniaca M.Z. non dovrebbe in realtà essere qui. La sua richiesta d'asilo è stata respinta nel 2003, ma lei rimane in Svizzera quale cosiddetta "accolta provvisoriamente". Questo benché, nel frattempo, sia stata condannata per truffa e da anni viva a carico dell'assistenza. Per un anno ha lavorato in una casa di cura, il secondo anno d'impiego ha presentato un certificato medico per depressione. L'affitto del suo alloggio l'ha pagato una volta al momento del suo ingresso. Con il locatore si è lamentata delle sue traumatiche esperienze della guerra, per cui questo si è lasciato commuovere rinunciando alla riscossione per via legale. E quando ha voluto del denaro per l'operazione di sua nipote, le ha concesso un prestito. La nipote – così ha saputo in seguito – non esisteva nemmeno. Un'altra fonte finanziaria le ha concesso un prestito per il funerale dei suoi parenti in patria. Più tardi si è scoperto che la sua famiglia in Bosnia-Erzegovina stava bene. Non ha mai restituito un centesimo. In totale ha così accumulato 70'000 franchi. Le vittime l'hanno però denunciata e lei è stata condannata per truffa al pagamento di una multa di 3'600 franchi. Nonostante la pena mite, lei ha portato avanti il procedimento. I costi della difesa sono stati assunti dallo Stato. La Corte d'appello bernese ha confermato la condanna. Due anni più tardi, le vittime stanno sempre aspettando il denaro. M.Z. vive nel frattempo dell'assistenza e non può essere perseguita. Nuovi debiti verso la cassa malati, il comune, ma anche verso commerci di moda per corrispondenza e gioiellerie si sono aggiunti per l'importo di 26'000 franchi. M.Z. non vuole capire il problema. Ha solo pochi debiti e, a causa della sua malattia, non può neanche parlarne. Un rientro in Bosnia non le è possibile e in Svizzera ha ancora un obiettivo da raggiungere: fra breve intende fare richiesta di una rendita d'invalidità.

(riassunto dalla Berner Zeitung del 19 agosto 2011)

L'abuso sociale deve essere combattuto. Non è ammissibile che delle persone ricevano prestazioni ingiustificate dalle assicurazioni sociali, e a quest'ultime manchino poi i soldi per chi ne ha veramente bisogno.

L'UDC ha già da anni chiamato con il suo giusto nome il problema della "**invalidità simulata**". Grazie all'UDC le condizioni per i nuovi beneficiari sono state inasprite e gli attuali beneficiari dell'AI sono controllati meglio. Ciò è d'aiuto alla grande maggioranza dei beneficiari onesti e gli aventi effettivamente diritto all'indennità nel nostro paese.

Anche in altre opere sociali deve essere combattuto l'abuso. Sia l'abuso da parte di Svizzeri, sia quello commesso da stranieri. **Con l'accettazione dell'iniziativa-espulsioni** è stata inserita nella Costituzione federale la norma secondo la quale le straniere e gli stranieri vengono espulsi dalla Svizzera se hanno ricevuto abusivamente delle prestazioni dalle assicurazioni sociali o dall'assistenza sociale (Art. 121 cpv 3, lettera b della CF). L'iniziativa d'attuazione

⁶ Vedi Ufficio federale di statistica, Statistica dell'assistenza sociale svizzera 2010.

riprende questo punto nell'art. 197, n. 9 cpv 1, n. V (vedi sotto) e prevede l'abuso sociale quale motivo per un'espulsione dal paese.

V. Abuso di prestazioni sociali

1. Chiunque indebitamente ottiene o tenta di ottenere per sè o per altri prestazioni dell'aiuto sociale o di un'assicurazione sociale fornendo indicazioni false o incomplete, tacendo fatti essenziali o in altro modo è punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria, salvo che un'altra disposizione commini una pena più severa.

2. Nei casi poco gravi può essere pronunciata la multa.

3. L'iniziativa d'attuazione dell'UDC

3.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa d'attuazione vuole che l'**iniziativa popolare per l'espulsione degli stranieri criminali**, approvata da popolo e cantoni il 28 novembre 2010, sia anche effettivamente messa in vigore.

L'iniziativa popolare ha il seguente testo:

Iniziativa popolare federale

"Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)"

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999⁷ sono modificate come segue:

Art. 197 n. 9 (nuovo)

9. Disposizione transitoria direttamente applicabile dell'art. 121 (Dimora e domicilio degli stranieri)

¹ Ai fini dell'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati si applicano le disposizioni seguenti:

I. Espulsione

1. Il giudice o il pubblico ministero espelle dal territorio svizzero lo straniero condannato per uno dei seguenti reati, a prescindere dall'entità della pena inflitta:
 - a. omicidio intenzionale (art. 111 del Codice penale, CP⁸), assassinio (art. 112 CP), omicidio passionale (art. 113 CP);
 - b. lesioni personali gravi (art. 122 CP), esposizione a pericolo della vita altrui (art. 129 CP);
 - c. effrazione, mediante realizzazione cumulativa delle fattispecie di reato del furto (art. 139 CP), del danneggiamento (art. 144 CP) e della violazione di domicilio (art. 186 CP);
 - d. furto qualificato (art. 139 n. 2 e 3 CP), rapina (art. 140 CP), truffa per mestiere (art. 146 cpv. 2 CP), estorsione qualificata (art. 156 n. 2, 3 e 4 CP), ricettazione per mestiere (art. 160 n. 2 CP);
 - e. truffa (art. 146 CP) in materia di aiuto sociale e di assicurazioni sociali, nonché abuso di prestazioni sociali (n. V.1);
 - f. tratta di esseri umani (art. 182 CP), sequestro di persona e rapimento qualificati (art. 184 CP), presa d'ostaggio (art. 185 CP);
 - g. coazione sessuale (art. 189 CP), violenza carnale (art. 190 CP), atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere (art. 191 CP), promovimento della prostituzione (art. 195 CP);
 - h. genocidio (art. 264 CP), crimini contro l'umanità (art. 264a CP), crimini di guerra (art. 264b–264j CP);
 - i. infrazione agli articoli 19 capoverso 2 o 20 capoverso 2 della legge del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti⁹ (LStup).
2. Il giudice o il pubblico ministero espelle dal territorio svizzero lo straniero condannato per uno dei seguenti reati se nei dieci anni precedenti questi è già stato condannato con sentenza passata in giudicato a una pena detentiva o pecuniaria:
 - a. lesioni personali semplici (art. 123 CP), abbandono (art. 127 CP), rissa (art.

⁷ RS 101

⁸ RS 311.0

⁹ RS 812.121

- 133 CP), aggressione (art. 134 CP);
- b. violazione di domicilio (art. 186 CP) in combinato disposto con danneggiamento (art. 144 CP) oppure furto (art. 139 n. 1 CP);
 - c. appropriazione indebita qualificata (art. 138 n. 2 CP), abuso per mestiere di un impianto per l'elaborazione di dati (art. 147 cpv. 2 CP), abuso per mestiere di carte-chèques o di credito (art. 148 cpv. 2 CP), usura per mestiere (art. 157 n. 2 CP);
 - d. sequestro di persona e rapimento (art. 183 CP);
 - e. atti sessuali con fanciulli (art. 187 n. 1 CP), atti sessuali con persone dipendenti (art. 188 n. 1 CP), atti sessuali con persone ricoverate, detenute o imputate (art. 192 CP), sfruttamento dello stato di bisogno (art. 193 CP), pornografia (Art. 197 n. 3 CP);
 - f. incendio intenzionale (art. 221 cpv. 1 e 2 CP), esplosione intenzionale (art. 223 n. 1 CP), uso delittuoso di materie esplosive o gas velenosi (art. 224 CP), fabbricazione, occultamento e trasporto di materie esplosive o gas velenosi (art. 226 CP);
 - g. contraffazione di monete (art. 240 cpv. 1 CP), alterazione di monete (art. 241 cpv. 1 CP);
 - h. pubblica istigazione a un crimine o alla violenza (art. 259 CP), partecipazione o sostegno a un'organizzazione criminale (art. 260ter CP), messa in pericolo della sicurezza pubblica con armi (art. 260quater CP), finanziamento del terrorismo (art. 260quinquies CP);
 - i. violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari (art. 285 CP), violazione del bando (art. 291 CP);
 - j. denuncia mendace (art. 303 n. 1 CP), riciclaggio di denaro qualificato (art. 305bis n. 2 CP), falsa testimonianza, falsa perizia, falsa traduzione o interpretazione (art. 307 cpv. 1 e 2 CP);
 - k. infrazione intenzionale agli articoli 115 capoversi 1 e 2, 116 capoverso 3 o 118 capoverso 3 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri¹⁰;
 - l. infrazione agli articoli 19 capoverso 1 o 20 capoverso 1 LStup.
3. Se nei dieci anni precedenti è stato aperto un procedimento penale che non è ancora chiuso al momento della condanna per uno dei reati di cui al numero 2, l'espulsione è pronunciata appena l'interessato sia condannato con sentenza passata in giudicato a una pena detentiva o pecuniaria.
 4. Si può rinunciare a pronunciare l'espulsione se il fatto è stato commesso per legittima difesa disculpante (art. 16 CP) o in stato di necessità disculpante (art. 18 CP)..
 5. A prescindere dallo statuto riconosciuto dal diritto degli stranieri, lo straniero nei cui confronti è stata pronunciata una decisione di espulsione passata in giudicato perde il diritto di dimora e ogni diritto di soggiornare o di ritornare in Svizzera.

II. Termine di partenza e divieto d'entrata

1. Se pronuncia l'espulsione, il giudice o il pubblico ministero impartisce allo straniero interessato un termine di partenza e dispone nei suoi confronti un divieto d'entrata di durata compresa tra i 5 e i 15 anni.
2. In caso di condanna secondo il numero I.1, la durata del divieto d'entrata è di almeno 10 anni.
3. In caso di recidiva, la durata del divieto d'entrata è di 20 anni.

III. Esecuzione

1. L'autorità cantonale competente esegue senza indugio l'espulsione appena la condanna sia passata in giudicato o la pena sia stata scontata.
2. L'espulsione può essere differita soltanto temporaneamente se vi si oppongono motivi cogenti ai sensi dell'articolo 25 capoversi 2 e 3 della Costituzione federale.
3. Nel prendere la sua decisione, l'autorità cantonale competente presume che l'espulsione verso uno Stato che il Consiglio federale ha designato come sicuro ai sen-

¹⁰ RS 142.20

si dell'articolo 6a capoverso 2 della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo¹¹ non viola l'articolo 25 capoversi 2 e 3 della Costituzione federale.

4. Se sono invocati motivi di cui all'articolo 25 capoversi 2 e 3 della Costituzione federale, l'autorità cantonale competente decide entro 30 giorni. La decisione può essere impugnata davanti al tribunale cantonale competente. Questo decide entro 30 giorni dal ricevimento del ricorso; la decisione è definitiva.

IV. *Rapporto con il diritto internazionale*

Le disposizioni concernenti l'espulsione e le sue modalità d'esecuzione prevalgono sul diritto internazionale non cogente. Per diritto internazionale cogente s'intende esclusivamente il divieto della tortura, del genocidio, della guerra di aggressione e della schiavitù, nonché il divieto di respingere una persona verso uno Stato in cui rischia di essere uccisa o torturata.

V. *Abuso di prestazioni sociali*

1. Chiunque indebitamente ottiene o tenta di ottenere per sé o per altri prestazioni dell'aiuto sociale o di un'assicurazione sociale fornendo indicazioni false o incomplete, tacendo fatti essenziali o in altro modo è punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria, salvo che un'altra disposizione commina una pena più severa.
2. Nei casi poco gravi può essere pronunciata la multa.

² Il capoverso 1 è direttamente applicabile.

3.2 Effetto dell'iniziativa d'attuazione

3.2.1 Concretizzazione delle norme costituzionali

Oggi l'espulsione è integrata nella Legge sugli stranieri (Art. 62 e seg., in particolare Art. 68 LStr) e dall'approvazione il 28 novembre 2010 da parte di popolo e cantoni dell'iniziativa-espulsioni, è parte della Costituzione federale. L'iniziativa d'attuazione è da comprendere innanzitutto quale concretizzazione della norma inserita nella Costituzione federale con l'accettazione dell'iniziativa-espulsioni. **Si metterà così un freno all'amministrazione compiacente della giustizia:** non dipenderà più dall'arbitrio di un giudice o di un'autorità se l'espulsione sia da eseguire o no. I giudici saranno così anche sgravati e meno ricattabili. Perché decideranno soltanto sugli articoli penali implicati e sul grado della pena, ma non sull'espulsione. Le norme transitorie della Costituzione statuiscono chiaramente che gli stranieri che commettono determinati delitti (che sono esattamente definiti), rispettivamente continuano a commetterli, sono da punire con l'espulsione e con un divieto d'entrata in Svizzera.

3.2.2 Espulsione di minorenni condannati

L'UDC sostiene sostanzialmente l'opinione che i minorenni criminali debbano essere espulsi dal paese, se del caso assieme ai loro genitori. L'iniziativa-espulsioni non limitava del resto la cerchia dei colpiti dalla sanzione, indirizzandosi alle straniere e agli stranieri indipendentemente dalla loro età. L'aumento della criminalità giovanile indica che si deve disporre di misure severe anche per i delinquenti minorenni; l'UDC s'impegnerà anche in futuro a tale scopo.

Nell'iniziativa d'attuazione, l'UDC si è tuttavia limitata all'espulsione delle straniere e degli stranieri maggiorenni (Applicabilità del Codice penale).

¹¹ RS 142.31

3.2.3 Esecuzione della pena detentiva

Se non convenuto in altro modo, lo straniero deve scontare **la sua pena detentiva in Svizzera. L'espulsione sarà applicata al termine dell'espiazione della pena.**

La Svizzera dispone però con diversi Stati e con i membri del Consiglio d'Europa, di convenzioni sul trasferimento di persone condannate¹². Tramite nuovi accordi internazionali si dovrebbe ottenere che il maggior numero possibile di stranieri condannati espia la sua pena detentiva nel suo paese d'origine.

3.2.4 I delitti penali che conducono obbligatoriamente a un'espulsione dal paese

Il catalogo dei delitti dell'iniziativa d'attuazione comprende i crimini particolarmente gravi (per es. omicidio, rapina, violenza carnale, ecc.), come pure reati che pregiudicano in notevole misura l'ordine e la sicurezza pubblici (per es. minaccia di pubblici ufficiali, partecipazione a risse, lesioni personali semplici, ecc.). A questi si aggiunge l'ancora da creare concetto di reato di "abuso sociale". Se c'è un motivo d'espulsione ai sensi della norma costituzionale d'attuazione dell'iniziativa-espulsioni, non è soltanto ragionevole, bensì necessario e nel pubblico interesse che il criminale in questione lasci la Svizzera. I suoi parenti con permesso di residenza in Svizzera sono liberi di seguirlo all'estero o di rimanere qui.

I seguenti delitti sono contemplati nell'iniziativa popolare come comportanti l'espulsione obbligatoria e automatica dalla Svizzera. **Nel calcio l'arbitro mostrerebbe al giocatore il cartellino rosso.** In aggiunta sarà decretato un divieto d'entrata in Svizzera della durata minima di 10 anni.



- **Reati contro la vita e l'integrità della persona**

Omicidio intenzionale (Art. 111 CPS; p. es.: A uccide B e non sono dati i presupposti per l'assassinio, risp. per l'omicidio passionale; l'art. 111 è in questo senso da considerare come base legale per l'imputazione);

Assassinio (Art. 112 CPS; p. es.: A uccide B per bassi moventi [per esempio avidità, soppressione di un testimone, uccisione della donna da lui messa incinta]);

Omicidio passionale (Art. 113 CPS; p. es.: A uccide B in preda a forti emozioni [per esempio coniuge colto in flagrante adulterio]);

Lesioni gravi (Art. 122 CPS; p. es.: A infligge a B una ferita mettendo in pericolo la sua vita [per esempio una coltellata nel ventre]);

Esposizione a pericolo della vita altrui (Art. 129 CPS; p. es.: A mette senza scrupoli in pericolo imminente la vita di B [per esempio sparando a terra due colpi, di cui uno raggiunge il piede della vittima]).

¹² Secondo il protocollo complementare alla „Convenzione del Consiglio d'Europa sul trasferimento delle persone condannate“ il trasferimento di una persona può essere effettuato senza il suo consenso quando la sentenza contiene un ordine d'espulsione dopo la scarcerazione. Il paese di destinazione non può però essere costretto ad accogliere il detenuto. Ciò si può ottenere solo mediante relativo accordo.

- **Gravi delitti d'effrazione**

Delitti d'effrazione nel senso del contemporaneo compimento del furto (Art. 139 CPS), **danneggiamento** (Art. 144 CPS) e **violazione di domicilio** (Art. 186 CPS).

Esempio: A forza la porta dell'abitazione di B (danneggiamento), entra in casa (violazione di domicilio) e ruba un computer e del denaro (furto; ammontare del danno subito: oltre Fr 300.--).

- **Reati contro il patrimonio**

Furto qualificato (Art. 139 cpv 2 e 3 CPS; p. es.: A, B e C formano una banda e commettono furti con cui finanziano la loro vita);

Rapina (Art. 140 CPS; p. es.: A obbliga, sotto minaccia di una pistola, l'impiegato di banca B ad aprire la cassaforte e fugge con diverse migliaia di franchi);

Truffa per mestiere (Art. 146 cpv 2 CPS; p. es.: A finanzia la sua vita acquistando in continuazione veicoli accidentati e rivendendoli come vetture intatte);

Estorsione qualificata (Art. 156 cpv 2, 3 e 4 CPS; p. es.: A minaccia B di percosse se non gli dà mille franchi; B paga; A procede così anche nei riguardi di altre persone, finanziando così la sua vita);

Ricettazione per mestiere (Art. 160 cpv 2 CPS; p. es.: A esercita un commercio di oggetti usati e compra ripetutamente da B della merce rubata).

- **Abuso sociale grave**¹³

Truffa (Art. 146 CPS) **nel settore dell'assistenza sociale e delle assicurazioni sociali nonché abuso sociale** (Art. 197 Tit. X cpv 1 Tit. V cpv 1 CF).

Esempio: A inoltra una richiesta d'aiuto all'ufficio dell'assistenza sociale. In seguito a ciò, A riceve durante tre anni mensilmente Fr 5'000.-. Contemporaneamente, è proprietario di una casa nel paese B e incassa mensilmente affitti per l'importo di Fr 3'000.-.

- **Crimini o dei delitti contro la libertà personale**

Tratta di esseri umani (Art. 182 CPS; p. es.: A recluta nel paese B donne, promette loro una vita migliore in occidente, e le offre a un ruffiano quali prostitute);

Sequestro di persona e rapimento qualificati (Art. 184 CPS; p. es.: A rapisce B e pretende da C un riscatto di un milione di franchi – rilasciando in seguito B);

Presa di ostaggi (Art. 185 CPS; p. es.: A assalta una banca e minaccia la cliente B con un'arma).

- **Reati contro l'integrità sessuale**

Coazione sessuale (Art. 189 CPS; p. es.: A spinge B sul letto, le/gli lega mani e piedi e le/gli tocca gli organi genitali);

Violenza carnale (Art. 190 CPS; p.es.: A spinge B sul letto, le/gli lega mani e piedi e consuma il coito);

Atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere (Art. 191 CPS; p. es.: A stordisce B con medicinali e consuma il coito);

Promovimento della prostituzione (Art. 195 CPS; p. es.: A convince la minorenne B a prostituirsi, istigandola e insistendo).

- **Genocidio e crimini contro l'umanità**

Genocidio (Art. 264 CPS);

Crimini contro l'umanità (Art. 264a CPS);

¹³ Singoli cantoni hanno già reso punibile l'abuso sociale creando così una base legale per la fattispecie. L'iniziativa sottolinea questo, nel senso che vuole sia tolto obbligatoriamente il diritto di residenza in Svizzera agli stranieri che hanno riscosso abusivamente delle prestazioni dalle assicurazioni sociali o dalla pubblica assistenza, almeno per i casi gravi. Vedi § 48° della Legge sulla pubblica assistenza sociale del canton Zurigo: "Chi, per sé stesso o per altri, tramite informazioni inveritiere o incomplete, o tacendo dei cambiamenti di condizione o in altro modo, ottiene illegalmente delle prestazioni previste in questa legge, sarà punito con una multa" (851.1). Analogo è l'art. 85 della Legge sull'assistenza sociale del canton Berna: "Chi ottiene delle prestazioni o dei contributi dal cantone o dai comuni, mediante informazioni false o incomplete o tacendo dei fatti, è punito con la detenzione o la multa. Un comportamento negligente non è punibile."

Crimini di guerra (Art. 264b-264j CPS).

- **Reati gravi contro la Legge federale sugli stupefacenti**

Contravvenzioni all'Art. 19 cpv 2 o Art. 20 cpv 2 LStup (p. es.: A traffica per mestiere con stupefacenti [segnatamente canapa, cocaina, eroina] realizzando un grosso giro d'affari).

L'intento dell'iniziativa d'attuazione è che, nel caso dei delitti elencati sopra, si estraiga direttamente il "cartellino rosso": straniere e stranieri che hanno commesso uno di questi gravi reati devono essere espulsi dalla Svizzera senza se e senza ma.

3.2.5 I delitti penali che conducono obbligatoriamente all'espulsione dal paese dei recidivi

I seguenti delitti comportano obbligatoriamente l'espulsione dalla Svizzera e l'imposizione di un divieto d'entrata in Svizzera, se negli ultimi 10 anni – indipendentemente dal reato – lo straniero è già stato condannato a una pena detentiva o pecuniaria.

Paragone con il calcio: al giocatore che non è già stato punito in precedenza, si mostra - tranne che per i reati gravi menzionati al punto 3.2.4 – dapprima il cartellino giallo. Se il giocatore ha già al suo attivo l'ammonizione, nel caso di uno dei reati menzionati sotto riceve il secondo cartellino giallo e, di conseguenza, quello rosso. Quale delinquente recidivo è quindi automaticamente espulso dalla Svizzera.



- **Reati contro la vita e l'integrità della persona**

Lesioni personali semplici (Art. 123 CPS; p. es.: A colpisce B a un braccio; il braccio si rompe);

Abbandono (Art. 127 CPS; p. es.: A abbandona una signora B indifesa e minorata fisicamente nel bosco);

Rissa (Art. 133 CPS; p. es.: A, B e C si picchiano; A rompe a B un braccio; A, B e C commettono una rissa);

Aggressione (Art. 134 CPS; p.es.: A, B e C aggrediscono D; A rompe a D un braccio; A, B e C commettono un'aggressione).

- **Reati d'effrazione**

Reati d'effrazione nel senso del contemporaneo compimento della violazione di domicilio (Art. 186 CPS) e del danneggiamento (Art. 144 CPS).

Esempio: A forza la porta di una casa (danneggiamento) e la perquisisce alla ricerca di denaro contante (violazione di domicilio); non trovandone lascia il luogo del reato.

- **Reati contro il patrimonio**

Appropriazione indebita qualificata (Art. 138 cpv 2 CPS; p. es.: A è di professione amministratore di patrimoni e riceve in affidamento da B una somma di denaro; A si appropria di questo denaro per arricchirsi);

Abuso fraudolento per mestiere di un impianto per l'elaborazione di dati (Art. 147 cpv 2 CPS; p. es.: A ruba per mestiere carte di credito e con queste acquista della merce);
Abuso per mestiere di carte-chèques o di credito (Art. 148 cpv 2 CPS; p. es.: A utilizza per mestiere le sue carte di credito, sebbene sia insolvente o non intenda pagare);
Usura per mestiere (Art. 157 cpv 2 CPS; p. es.: A vende per mestiere oggetti a persone inesperte a prezzi eccessivamente esorbitanti).

- **Crimini o delitti contro la libertà personale**

Sequestro di persona e rapimento (Art 183 CPS; p. es.: A attira con un sotterfugio B in cantina e ve lo rinchiude per un giorno).

- **Reati contro l'integrità sessuale**

Atti sessuali con fanciulli (Art. 187 cpv. CPS; p. es.: A si masturba davanti al bambino B);

Atti sessuali con persone dipendenti (Art. 188 cpv 1 CPS; p. es.: il docente A compie un atto sessuale con l'apprendista diciassettenne B);

Atti sessuali con persone ricoverate, detenute o imputate (Art. 192 CPS; p. es.: il direttore d'istituto A compie un atto sessuale con l'ospite B);

Sfruttamento dello stato di bisogno (Art. 193 CPS; p. es.: il docente A compie un atto sessuale con l'impiegato ventenne);

Pornografia (Art. 197 cpv 3 CPS; p. es.: A si procura dei video riproducenti atti sessuali con fanciulli).

- **Crimini o delitti di comune pericolo**

Incendio intenzionale (Art. 221 cpv 1 e 2 CPS; p. es.: A dà fuoco alla casa di B);

Provocazione intenzionale di un'esplosione (Art. 223 cpv 1 CPS; p. es.: A fa esplodere una tanica di benzina mettendo così in pericolo di vita le persone presenti);

Uso delittuoso di materie esplosive o gas velenosi (Art. 224 CPS; p. es.: A utilizza un gas velenoso [per esempio monossido di carbonio; CO₂] contro B, mettendone in pericolo la vita);

Fabbricazione, occultamento e trasporto di materie esplosive o gas velenosi (Art. 226 CPS; p. es.: A fabbrica un gas velenoso [per esempio idruro di arsenico] per venderlo al criminale B).

- **Falsificazione delle monete, dei valori ufficiali di bollo, delle marche ufficiali, dei pesi e delle misure**

Contraffazione di monete (Art. 240 cpv 1 CPS; p. es.: A fabbrica false banconote da 50 franchi per metterle in circolazione come autentiche);

Alterazione di monete (Art. 241 cpv 1 CPS; p. es.: A modifica delle monete da due franchi per farle sembrare da 5 franchi).

- **Crimini o delitti contro la tranquillità pubblica**

Pubblica istigazione a un crimine o alla violenza (Art. 259 CPS; p. es.: A chiede pubblicamente che qualcuno uccida B);

Partecipazione o sostegno a un'organizzazione criminale (Art. 260^{ter} CPS; p. es.: A aderisce alla cellula terroristica di AL Quaida in Svizzera);

Messa in pericolo della sicurezza pubblica con armi (Art. 260^{quater} CPS, p. es.: A vende armi a B, benché sappia che questo le utilizzerà per commettere dei crimini);

Finanziamento del terrorismo (Art. 260^{quinquies} CPS; p. es.: A versa alla cellula terroristica di Al Quaida in Svizzera tre milioni di franchi).

- **Reati contro la pubblica autorità**

Violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari (Art. 285 CPS; p. es.: A aggredisce fisicamente l'agente di sorveglianza B [oppure il docente, l'assistente sociale, l'operaio comunale, ecc.] mentre è nell'esercizio delle sue funzioni);

Violazione del bando (Art. 291 CPS; p. es.: allo straniero A è stata imposta l'espulsione dal paese; egli non vi si attiene e entra di nuovo in Svizzera).

- **Crimini o delitti contro l'amministrazione della giustizia**

Denuncia mendace (Art. 303 cpv 1 CPS; p. es.: A denuncia B alla polizia affermando che ha commesso un omicidio nei confronti di C, nonostante sappia che B non ha niente a che fare con l'omicidio di C);

Riciclaggio di denaro qualificato (Art. 305^{bis} cpv 2 CPS; p. es.: A è membro di un'organizzazione criminale e compie delle azioni volte a convertire denaro proveniente da crimini in valori patrimoniali legali);

Falsa testimonianza, falsa perizia, risp. falsa traduzione o interpretazione (Art. 307 cpv 1 e 2 CPS; p. es.: A è traduttore in un processo penale contro B; A traduce di proposito falsamente un documento, al fine di discolpare B).

- **Infrazioni della legge sugli stranieri**

Infrazioni intenzionali contro l'Art. 115 cpv 1 o 2 LStr, l'Art. 116 cpv 3 LStr o l'Art. 118 cpv 3 LStr.

Esempio: A procura per mestiere matrimoni fittizi dietro pagamento.

- **Infrazioni della Legge federale sugli stupefacenti**

Infrazioni dell'Art. 19 cpv 1 o dell'Art. 20 cpv 1 LStup.

Esempio: A coltiva abusivamente delle piante stupefacenti (per esempio canapa, papavero).

Se uno straniero incorre recidivamente in una pena, pregiudicando in tal modo l'ordine pubblico e la sicurezza, altrettanto deve automaticamente lasciare il paese.

3.2.6 Considerazione di procedure penali non concluse

Possono passare mesi, se non anni, prima che un procedimento penale passi in giudicato. Di questo fatto, l'iniziativa d'attuazione tiene conto con la seguente norma:

„Se nei dieci anni precedenti è stato aperto un procedimento penale che non è ancora chiuso al momento della condanna per uno dei reati di cui al numero 2, l'espulsione è pronunciata appena l'interessato sia condannato con sentenza passata in giudicato a una pena detentiva o pecuniaria.“

Con questa norma si assicura che uno straniero avente commesso una fattispecie secondo il capoverso 2 possa essere espulso anche se un altro procedimento penale non sia ancora concluso, rispettivamente passato in giudicato.

3.2.7 Considerazione della legittima difesa e dello stato di emergenza

Si può rinunciare a pronunciare l'espulsione se il fatto è stato commesso per legittima difesa discolpante (Art. 16 CPS) o in stato di necessità discolpante (Art. 18 CPS).

3.2.8 Abuso di opere sociali

Se qualcuno percepisce abusivamente delle prestazioni dalle opere sociali o dall'assistenza sociale, ricade in una fattispecie analoga alla **truffa**: egli truffa delle istituzioni statali al fine di ottenere delle prestazioni finanziarie ingiustificate. Secondo la dottrina penale, si definisce truffa un attentato agli interessi altrui, realizzato con l'intenzione di arricchirsi illecitamente inducendo con l'astuzia la vittima in errore. E di regola si tratta proprio di questo nel caso dell'abuso sociale.

Singoli cantoni¹⁴ hanno reso punibile l'abuso sociale, creando così una base legale per la fattispecie. L'iniziativa sottolinea questo, nel senso che vuole sia tolto il diritto di residenza in Svizzera agli stranieri che hanno riscosso abusivamente delle prestazioni dalle assicurazioni sociali o dalla pubblica assistenza. L'iniziativa d'attuazione concretizza questa norma.

3.2.9 Nessun contrasto con il diritto internazionale

L'iniziativa popolare stabilisce al titolo IV il rapporto con il diritto internazionale come segue: „ Le disposizioni concernenti l'espulsione e le sue modalità d'esecuzione prevalgono sul diritto internazionale non cogente. Per diritto internazionale cogente s'intende esclusivamente il divieto della tortura, del genocidio, della guerra di aggressione e della schiavitù, nonché il divieto di respingere una persona verso uno Stato in cui rischia di essere uccisa o torturata.”

L'iniziativa regge anche rispetto alla CEDU e all'accordo di libera circolazione delle persone (ALC). L'ALC esige una “attuale messa in pericolo dell'ordine pubblico” per poter ordinare un'espulsione. Limitazioni della libera circolazione delle persone devono “essere giustificate da motivi di ordine pubblico, sicurezza e sanità”. Questa regolamentazione lascia agli stati membri un rilevante margine d'apprezzamento che la Svizzera deve sfruttare.

3.2.10 Applicabilità diretta

Con l'iniziativa d'attuazione le necessarie norme d'attuazione vengono iscritte direttamente nella Costituzione e possono quindi essere direttamente utilizzate. Qualsiasi ulteriore trucchetto politico sarà quindi escluso.

4. Adesso mettiamo in atto la volontà popolare

4.1 Il Consiglio federale non vuole mettere in atto la volontà popolare

L'iniziativa d'attuazione vuole che sia messa in vigore l'iniziativa per l'espulsione degli stranieri criminali, approvata da popolo e cantoni, perché il Consiglio federale favorisce una variante d'applicazione (variante 1) orientata sul fallito controprogetto. È inammissibile – la volontà del popolo deve essere attuata senza se e senza ma.

L'obiettivo dell'iniziativa d'attuazione dell'espulsione degli stranieri criminali è di migliorare le attuali condizioni insoddisfacenti: vogliamo creare più sicurezza e inasprire la prassi giuridica. Lo scopo dell'iniziativa è quindi, a livello politico ma anche dal punto di vista giuridico, quello di cambiare qualcosa.

Al contrario, il Consiglio federale non vuole mettere in atto la volontà popolare. La sua variante d'attuazione preferita contrasta non soltanto con l'articolo costituzionale per l'espulsione accolto da popolo e cantoni, ma anche con il concetto fondamentale di un'iniziativa in sé: **un'iniziativa è sempre volta a modificare il sistema giuridico e a obbligare le autorità ad adeguare la loro prassi alle nuove norme. Ma adeguare un'iniziativa all'attuale prassi giuridica, in modo tale che debba essere modificato il minimo possibile, è assurdo.**

L'UDC non può cedere in questa questione. Il mandato degli elettori è chiaro. Affinché l'iniziativa-espulsioni possa essere messa in atto, è necessaria l'iniziativa d'attuazione. Per più sicurezza in Svizzera ma, non da ultimo, anche per rispetto nei confronti della nostra democrazia diretta.

¹⁴ Vedi § 48a della Legge sull'assistenza sociale pubblica del canton Zurigo: „Chi, per sé stesso o per altri, tramite informazioni inveritiere o incomplete, o tacendo dei cambiamenti di condizione o in altro modo, ottiene illegalmente delle prestazioni previste in questa legge, sarà punito con una multa“ (851.1). Analogo è l'art. 85 della Legge sull'assistenza sociale del canton Berna: “Chi ottiene delle prestazioni o dei contributi dal cantone o dai comuni, mediante informazioni false o incomplete o tacendo dei fatti, è punito con la detenzione o la multa. Un comportamento negligente non è punibile.”. Anche altri cantoni praticano questi modelli.

L'UDC vuole che gli stranieri condannati per determinati reati o che hanno percepito abusivamente di prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'assistenza pubblica, perdano automaticamente qualsiasi diritto alla residenza in Svizzera e ne siano espulsi. L'iniziativa è stata accettata il 28 novembre 2010 con una maggioranza del 53% dei cittadini votanti. Contemporaneamente il controprogetto è naufragato in tutti i cantoni. Il mandato dei cittadini è chiaro e inequivocabile.

4.2 La proposta d'attuazione del Consiglio federale è inefficace e insostenibile

L'obiettivo dell'iniziativa d'attuazione è chiaro: in presenza di un motivo d'espulsione ai sensi della norma costituzionale, è automaticamente necessario e nel pubblico interesse che il criminale in questione debba lasciare la Svizzera.

Il Consiglio federale non vuole far dipendere l'espulsione dal reato commesso, bensì in primo luogo dalle circostanze personali del reo. In tal modo c'è un'infinità di motivazioni perché un delinquente non debba essere espulso, anche quando ha perpetrato dei gravi delitti. È inammissibile. Perché conosciamo il risultato quando delle autorità fuori dalla realtà sono chiamate a decidere: praticamente, come finora, nessun criminale verrà espulso.

Il Consiglio federale vuole una soluzione che rispecchia il controprogetto chiaramente fallito di fronte al popolo. Esso dimostra ancora una volta, quanto poco conti la volontà popolare:

- Una pena minima di sei mesi non è più in discussione. Questa corrisponde al modello del controprogetto respinto da tutti i cantoni e dalla maggioranza dei cittadini votanti. Inoltre, l'84% dei delinquenti non verrebbe toccato.
- Le diverse limitazioni motivate dal diritto internazionale non cogente sono da respingere, perché – come finora – danno ai tribunali un eccessivo spazio discrezionale e, in realtà, rendono impossibile nella maggior parte dei casi l'espulsione degli stranieri criminali.
- **Il Consiglio federale non si basa sulla violazione del diritto penale, bensì in primo luogo sulle condizioni personali del reo.** E così, nel caso di pene detentive inferiori ai 6 mesi dovrebbe aver luogo una ponderazione degli interessi; in caso di pene detentive superiori ai sei mesi, non deve aggiungersi l'espulsione dal paese, laddove questa non sia ragionevole per il reo. La valutazione di questi casi spetta di nuovo alle autorità.

Le cifre parlano da sole: ancora in ottobre 2010 l'Ufficio federale della migrazione parlava approssimativamente di 1'500 espulsioni quali conseguenze dell'iniziativa-espulsioni. Le verifiche della Commissione del DFDP hanno messo in luce che questi delinquenti sono 10 volte tanti! Se l'iniziativa-espulsioni fosse messa in atto correttamente, ben 16'000 stranieri criminali dovrebbero lasciare la Svizzera. Di questi, 8'000 non hanno alcun diritto di residenza nel nostro paese, sono quindi qui illegalmente. Ciò dimostra come l'attuazione dell'iniziativa-espulsioni sia più urgente che mai.

5. Argomenti per il Sì all'iniziativa-attuazione

L'iniziativa d'attuazione ha per obiettivo quello di mettere in atto nel nostro paese l'iniziativa-espulsioni approvata dal popolo, ossia affinché chi non si attiene alle nostre leggi sia anche effettivamente espulso, aumentando così per tutti il grado di sicurezza in Svizzera. Chi non si attiene alle nostre regole, commette gravi reati o viene ripetutamente condannato, deve lasciare il nostro paese. La Svizzera non deve diventare l'Eldorado degli stranieri criminali. La creazione di linee guida e fattispecie chiare per l'espulsione degli stranieri criminali ci permetterà di assicurare di nuovo l'ordine e la sicurezza in Svizzera. È in particolare da sottolineare l'effetto preventivo di una chiara attuazione.

5.1 L'iniziativa colpisce i bersagli giusti

L'iniziativa d'attuazione colpisce gli stranieri che infrangono le nostre leggi, commettono reati gravi, abusano delle nostre istituzioni sociali, mettendo così in pericolo l'ordine pubblico e la sicurezza. Chi non rispetta l'ordinamento legale svizzero e assolutamente non vuole integrarsi, deve lasciare il nostro paese – ha perso il suo diritto all'ospitalità. **Spacciatori di droga, stupratori, truffatori o altri stranieri criminali non hanno nulla da cercare in Svizzera.** Le pecore nere fra gli stranieri sono da espellere.

La posizione della grande maggioranza di stranieri corretti, integrati e diligenti sarà rafforzata con l'iniziativa d'attuazione. È triste che oggi una piccola minoranza di stranieri non integrati, delinquenti e violenti screditi l'intera popolazione straniera residente. È perciò importante proprio per la reputazione e per il rispetto degli stranieri integrati e che si comportano correttamente, che le "pecore nere" siano espulse.

5.2 Più sicurezza grazie all'effetto preventivo

Le norme chiare dell'iniziativa d'attuazione **rendono la Svizzera non attrattiva per i fuorilegge.** Con l'iniziativa si porrà fine all'amministrazione compiacente della giustizia: non sarà più competenza di un giudice o di un'autorità decidere se un'espulsione sia da imporre o no. Questo automatismo porta anche a far sì che i giudici siano sgravati psichicamente e non ricattabili. Gli stranieri che infrangono la legge commettendo degli atti criminali, devono obbligatoriamente essere espulsi. Con questo, l'espulsione non è più una misura della polizia degli stranieri, bensì anche una **punizione diretta del reo** (come lo era una volta). In generale inoltre, le pene sono oggi ancora troppo miti, per cui l'UDC si batte sempre a livello parlamentare per un inasprimento del diritto penale.

L'iniziativa d'attuazione contribuisce, grazie all'effetto preventivo, alla **diminuzione della criminalità straniera.** La rigorosa applicazione della legge e dell'ordine è essenziale per l'aumento della sicurezza negli spazi pubblici, perché ha un effetto dissuasivo sui criminali. L'iniziativa contribuisce perciò a far sì che le cittadine e i cittadini si sentano di nuovo sicuri nelle città e sulle strade.

5.3 Tutela delle nostre opere sociali tramite la riduzione dell'abuso sociale

L'iniziativa include anche l'abuso sociale nelle fattispecie per un'espulsione:

Chiunque indebitamente ottiene o tenta di ottenere per sé o per altri prestazioni dell'aiuto sociale o di un'assicurazione sociale fornendo indicazioni false o incomplete, tacendo fatti essenziali o in altro modo è punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria, salvo che un'altra disposizione commini una pena più severa.

Nei casi poco gravi può essere pronunciata la multa.

Non è ammissibile che le nostre istituzioni sociali siano truffate da lazzaroni e approfittatori che finanziano la propria vita con le prestazioni sociali. Con l'implicito effetto dissuasivo per i turisti della socialità, si limiteranno gli abusi nell'acquisizione di prestazioni sociali. **Potrà così essere finalmente arginata l'immigrazione nel sistema sociale.**

5.4 Prassi d'espulsione coerente e uniforme

L'espulsione, che oggi è disponibile quale misura di polizia degli stranieri, è applicata nei diversi cantoni in modo molto diverso e anche poco coerente. L'iniziativa d'attuazione crea anche qui **chiarezza.** Con essa, cade la formulazione potestativa (può): l'espulsione, nelle fattispecie stabilite, deve essere **obbligatoriamente eseguita**, senza che i tribunali possano o debbano ancora procedere a valutazioni.

6. Domande e risposte sull'iniziativa d'attuazione

„In ragione dell'accordo di libera circolazione delle persone, non può essere tolto il diritto di residenza ai cittadini UE.“

Falso! Già oggi è possibile espellere dei cittadini UE. Nell'accordo di libera circolazione delle persone è chiaramente stabilito che, se qualcuno mette in pericolo l'ordine pubblico, la sicurezza e la sanità, può essere espulso.

„Una valutazione dei singoli casi è esclusa dalla Costituzione, il che rende impossibile un'applicazione della legge secondo il principio di proporzionalità.“

Falso! L'iniziativa d'attuazione tiene in considerazione la proporzionalità. Solo chi commette dei delitti chiaramente definiti sarà espulso. Inoltre, sulla base della gravità del reato si fa la differenza fra un delinquente al primo reato e un recidivo. Oltre a ciò, il tribunale può rinunciare all'espulsione se il fatto è stato commesso per legittima difesa disculpante (art. 16 CP) o in stato di necessità disculpante (art. 18 CP).

„L'iniziativa ostacola il giudice nel suo lavoro.“

Falso! È vero il contrario. Con la normativa chiara su quando contro una persona debba essere pronunciata l'espulsione dal paese, si facilita il lavoro al giudice e gli si toglie il rischio di essere ricattato.

„L'iniziativa è inutile perché le espulsioni sono già possibili oggi.“

Falso! L'iniziativa è stata approvata, tuttavia la sua applicazione non avviene conformemente alla volontà del popolo. L'espulsione dal paese (art. 55 del vecchio CPS) è stata purtroppo abolita nel 2006 con la revisione parziale del Codice penale svizzero. L'espulsione è oggi regolata solo nella Legge sugli stranieri. L'applicazione è tuttavia molto diversa da cantone a cantone e viene anche eseguita in modo poco coerente. La diversa applicazione porta a confusione e insicurezza.

„L'espulsione per abuso delle assicurazioni sociali è sproporzionata.“

Falso! Il popolo ha già detto SÌ all'iniziativa-espulsioni, ancorando questo principio nella Costituzione. Ora, questo principio deve anche essere applicato. Le istituzioni sociali e le persone nel bisogno vengono danneggiate annualmente nell'ordine delle centinaia di milioni di franchi dall'abuso sociale. Ciò è inammissibile.

„L'iniziativa contrasta con l'uguaglianza giuridica garantita costituzionalmente, perché è discriminatoria.“

Falso! La parità di trattamento è stabilita dall'art. 8 CF. La parità giuridica esige che sia ogni differenziazione in situazioni paragonabili, sia ogni parità di trattamento in situazioni diverse siano obiettivamente motivate. L'iniziativa tocca però **tutti** i possessori di un permesso di dimora, indipendentemente dalla loro nazionalità, perciò i principi di uguaglianza e di differenziazione sono rispettati. Ci sarebbe una violazione del diritto di uguaglianza giuridica solo se l'iniziativa facesse una distinzione fra le diverse categorie di permessi previsti dalla legislazione sugli stranieri o fra le diverse nazionalità dei criminali stranieri.

L'allontanamento o l'espulsione di stranieri **non è una discriminazione**, perché gli stranieri, al contrario dei cittadini svizzeri, non hanno alcun diritto legale di esigere la residenza in Svizzera. Già l'espulsione dal paese nel vecchio diritto penale si riferiva unicamente ai criminali stranieri. Gli Svizzeri non possono essere espulsi dalla Svizzera (Art. 25 cpv 1 CF). Ciò non è mai stato contestato né dal diritto costituzionale, né da quello internazionale.

„L'iniziativa non impedirà la violenza, perché è basata solo sulla repressione.“

Falso! Molti stranieri conoscono nella loro patria solo misure repressive. Per questo, spesso, i metodi terapeutici non sono presi sul serio e non ottengono così gli effetti desiderati. Agli stranieri deve essere chiaro che in Svizzera devono attenersi alle nostre leggi. L'iniziativa d'attuazione è la via migliore per renderli coscienti di questo, perché colpisce gli stranieri criminali là dove fa più male, ossia sul permesso di residenza. Per questo l'iniziativa ha anche un effetto preventivo.

„L’iniziativa non è compatibile con il diritto internazionale perché contrasta con il divieto di tortura.“

Falso! L’iniziativa d’attuazione non infrange né il diritto internazionale cogente, né altri accordi internazionali. Il divieto di tortura non è minimamente toccato. L’iniziativa rimanda nell’esecuzione espressamente all’Art. 25 cpv 2 e 3 CF.

„L’iniziativa contrasta con il principio di non-refoulement della Convenzione sui rifugiati e della Costituzione federale.“

Falso! L’iniziativa prevede che i motivi contemplati nell’Art. 25 cpv 2 e 3 CF possano essere evocati. La decisione compete unicamente alle autorità competenti. Il **principio dell’esclusione del respingimento** prescrive che nessuno può essere espulso in un paese nel quale sarebbe perseguitato, o nel quale sarebbe minacciato di tortura o di altri trattamenti disumani (vedi Art. 25 CF). In effetti, anche questo articolo non vale in **modo assoluto**, come indica l’Art. 33 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati¹⁵: se il rifugiato costituisce un pericolo per il paese in cui risiede, lo Stato in questione non può essere obbligato a continuare a garantirgli la dimora.

L’Art. 33 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati stabilisce che un rifugiato non possa essere respinto in un paese “in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche“. Questa disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se egli debba essere considerato „**un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede**“ oppure „**costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese**“.

„L’iniziativa viola il diritto al rispetto della vita privata e familiare.“

Falso! L’iniziativa non infrange il diritto al rispetto della vita familiare secondo l’Art. 8 della CEDU. Nel cpv 2 è fra l’altro espressamente previsto che una determinata ingerenza della pubblica autorità è ammissibile quando questa costituisca una misura volta all’impedimento di reati. Se un criminale mette in gioco la sua unità familiare con un grave reato penale, deve anche sopportarne le conseguenze. Non è compito dello Stato occuparsi dei buoni rapporti familiari dei criminali. Inoltre, l’espulso è libero di prendere con sé la sua famiglia. Oltre a ciò, l’Art. 8 della CEDU è applicabile non soltanto al delinquente, bensì anche alla vittima. Non è ammissibile che si faccia del delinquente la vittima e di quest’ultima il malfattore. Anche la vittima ha diritto al rispetto della vita privata. È inaccettabile che – per sottrarsi a un ulteriore incontro con il criminale – ci si aspetti dalla vittima che cambi il suo domicilio, piuttosto che imporre al criminale il ritorno al suo paese.

„Verrebbero espulsi i minorenni.“

Falso! L’iniziativa d’attuazione si riferisce solo al CPS, non al DPMIn.

„L’iniziativa d’attuazione criminalizza tutti gli stranieri.“

Falso! Al contrario: l’espulsione delle pecore nere fra la massima parte di popolazione straniera integrata porterà a lungo termine a una migliore considerazione degli stranieri rispettabili in Svizzera..

„Gli stranieri saranno espulsi anche in caso di bagattelle.“

Falso! I casi di bagattella non sono compresi. Per esempio il semplice taccheggio non è considerato; in compenso lo è il furto connesso alla violazione di domicilio, che non è assolutamente una bagattella. L’iniziativa fa sostanzialmente la differenza fra due cataloghi di reati. A un certo tipo di delitti fa seguito l’espulsione alla prima condanna, perché si tratta di reati particolarmente gravi. Nel secondo tipo, l’espulsione avviene soltanto in caso ci sia una precedente condanna. Chi, per esempio, commette delle lesioni personali semplici (Art. 123 CPS) o un’infrazione dell’Art. 19 cpv 1 o 20 cpv 2 della LStup, sarà espulso solamente se durante dieci anni precedenti ha già subito una condanna detentiva o pecuniaria. Chi invece è condannato conformemente all’Art. 19 cpv 2 o 20 cpv 2 della LStup, in considerazione della gravità di questi reati, sarà espulso alla prima condanna.

¹⁵ Convenzione sullo statuto dei rifugiati (RS 0.142.30).

„L’iniziativa non copre casi gravi quali la pirateria della strada e la criminalità economica.“

Falso! La pirateria della strada può adempiere la fattispecie dell’Esposizione a pericolo della vita altrui (Art. 129 CPS), ed è quindi compresa. Non sono invece comprese le bagattelle nel traffico stradale. La criminalità economica è fra l’altro coperta dalla fattispecie della Truffa per mestiere (Art. 146 cpv 2 CPS).

„I criminali non possono comunque essere espulsi perché il loro paese d’origine non li riprende più.“

Ciò può essere vero in determinati casi. Il Consiglio federale conclude tuttavia in continuazione degli accordi di riammissione con altri Stati. Ultimo esempio: la Tunisia.

Durchsetzungsinitiative: untergräbt den Rechtsstaat, schwächt die Wirtschaft

dossierpolitik

18. Januar 2016 Nummer 1

Ausschaffungen Im November 2010 haben sich Volk und Stände dafür ausgesprochen, dass Ausländerinnen und Ausländer, die eine schwere Straftat begehen, künftig des Landes verwiesen werden sollen. Das Parlament hat diesen Entscheid fristgerecht umgesetzt, doch die SVP gibt sich damit nicht zufrieden. Mit ihrer Durchsetzungsinitiative, die am 28. Februar 2016 zur Abstimmung kommt, will sie einen grossen Schritt weiter gehen. Auch wer innerhalb von zehn Jahren für zwei Bagatelldelikte verurteilt wird, soll das Land zwingend verlassen müssen. Einen Entscheidungsspielraum bei persönlichen Härtefällen wird den Richtern nicht zugestanden. Die umfangreichen Bestimmungen der Initiative sollen grundsätzlich auch Vorrang haben vor internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Verstösse gegen die Europäische Menschenrechtskonvention und weitere Verträge werden von den Initianten bewusst in Kauf genommen.

Position economiessuisse

- ▶ Die Initiative verdient ein klares Nein, denn sie verstösst gegen das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU, die Europäische Menschenrechtskonvention und weitere Verträge. Das macht die Schweiz als Vertragspartnerin unglaubwürdig und isoliert sie international.
- ▶ Die gravierende Ungleichbehandlung von In- und Ausländern ist der Schweiz unwürdig und schadet ihrem Ruf als Wirtschaftsstandort mit hoher Rechtssicherheit.
- ▶ Es ist unmenschlich und volkswirtschaftlich unsinnig, hier aufgewachsene und ausgebildete Menschen wegen Bagatelldelikten des Landes zu verweisen.
- ▶ Die Initiative missachtet grundlegende Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats: Sie schreibt ein Gesetz unter Umgehung der Legislative in die Verfassung und nimmt auch den Gerichten jeden Entscheidungsspielraum.

Von der Ausschaffungs- zur Durchsetzungsinitiative

► Im Herbst 2010 wurde die Ausschaffungsinitiative knapp angenommen. Das Parlament hat sie fristgerecht umgesetzt.

Ausgangspunkt: ein knappes Ja

Nach einer hart geführten Abstimmungsdebatte hat die Schweizer Stimmbevölkerung am 28. November 2010 die sogenannte «Ausschaffungsinitiative» der SVP mit 52,3 Prozent Ja-Stimmen angenommen. In 17,5 Kantonen fand die Vorlage eine Mehrheit. Der Gegenvorschlag von Bundesrat und Parlament wurde hingegen abgelehnt. Die damals beschlossene Verfassungsänderung sieht vor, dass in der Schweiz ansässige Ausländerinnen und Ausländer ihr Aufenthaltsrecht verlieren, wenn sie bestimmte Straftaten begehen. Dazu zählen vorsätzliche Tötungsdelikte, schwere Sexualdelikte wie Vergewaltigung, Gewaltdelikte wie Raub, Einbruchsdelikte, Menschen- und Drogenhandel sowie der missbräuchliche Bezug von Leistungen der Sozialhilfe oder der Sozialversicherungen. Die neuen Verfassungsbestimmungen gaben dem Parlament fünf Jahre Zeit, um die nötigen Anpassungen im Gesetz vorzunehmen.

Bereits in der Abstimmungsdebatte wurden Bedenken geäussert, dass sich die Initiative nicht wortgetreu umsetzen lasse: Sie verstosse gegen andere Verfassungsbestimmungen und gegen das Völkerrecht. Es kann deshalb nicht überraschen, dass sich das Parlament mit der Ausarbeitung eines Gesetzes äusserst schwertat. Die Umsetzung musste sowohl den neuen Verfassungstext als auch den völkerrechtlichen Rahmen berücksichtigen.

► Die Anwendbarkeit der Härtefallklausel wurde deutlich enger gefasst als im gescheiterten Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative.

Streitpunkt Härtefallklausel

Um das in der Bundesverfassung (unter Artikel 5) und in internationalen Abkommen¹ verankerte Verhältnismässigkeitsprinzip nicht ganz zu ignorieren, wurde eine – allerdings sehr restriktive – Härtefallklausel eingebaut: «Das Gericht kann ausnahmsweise von einer Landesverweisung absehen, wenn diese für den Ausländer einen schweren persönlichen Härtefall bewirken würde und die öffentlichen Interessen an der Landesverweisung gegenüber den privaten Interessen des Ausländers am Verbleib in der Schweiz nicht überwiegen.» Damit wurde die Anwendbarkeit dieser Klausel deutlich enger gefasst als im gescheiterten Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative. Dabei ist – das sieht das Gesetz explizit vor – der besonderen Situation von Ausländerinnen und Ausländern Rechnung zu tragen, die in der Schweiz geboren oder aufgewachsen sind (Secondos).

Mit diesem Zusatz haben National- und Ständerat die Umsetzungsgesetzgebung zur Ausschaffungsinitiative im März 2015 verabschiedet. Niemand hat dagegen das Referendum ergriffen, auch nicht die SVP. Doch der Bundesrat beschloss trotzdem, das neue Gesetz noch nicht in Kraft zu setzen. Der Grund für diesen Entscheid ist die «Durchsetzungsinitiative».

¹ In der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ist dies so ausgedrückt, dass Eingriffe in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nur zulässig sind, wenn sie «in einer demokratischen Gesellschaft notwendig» sind (Art. 8 Abs. 2 EMRK).

Was ist ein persönlicher Härtefall? Ein Beispiel

Der in der Schweiz geborene und aufgewachsene Portugiese K. feiert mit seinen Schweizer Kollegen ausgelassen seinen erfolgreichen Lehrabschluss. Betrunknen und übermütig beschliessen sie um drei Uhr morgens, sich im Getränke- und Alkohollager des Quartierladens Alkoholnachtschub zu besorgen. Dabei zerstören sie ein Vorhängeschloss und ein Verkaufsregal, lösen den Alarm aus und werden alle von der Polizei erwischt. Da die jungen Männer alle nicht vorbestraft sind, erhalten sie nur eine Geldstrafe aufgebürdet. Doch K., der als Einziger keinen Schweizer Pass besitzt, wird gemäss Durchsetzungsinitiative automatisch für zehn Jahre des Landes verwiesen. Dass sein Lehrbetrieb ihn unbedingt weiterbeschäftigen möchte, dass er mit einer Ausweisung sein gesamtes soziales Netzwerk verliert, dass er noch nie länger als eine Woche in Portugal war – das alles dürfen die Richter nicht berücksichtigen. Gilt hingegen das vom Parlament verabschiedete Ausschaffungsgesetz, kann hier ein Härtefall geltend gemacht und auf eine Ausschaffung verzichtet werden.

Die SVP droht mit dem Vorschlaghammer

Die Urheber der Ausschaffungsinitiative hatten schon lange vor dem Parlamentsentscheid einen neuen, ungewöhnlichen Weg beschritten. Die selbst gesetzte Fünfjahresfrist für die Umsetzung wollte die SVP gar nicht erst abwarten. Anstatt – wie es üblich wäre – das Gesetz mitzugestalten und dann notfalls mit einem Referendum zu bekämpfen, kündigte die Partei bereits im Frühling 2012 die «Volksinitiative zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» an. Sie wurde am 28. Dezember 2012 mit 155 788 gültigen Unterschriften eingereicht.

► Die Initiative will gleich zwei umfassende Deliktataloge direkt in die Verfassung schreiben.

Der Name der Vorlage ist allerdings irreführend. Die Initianten wollen nämlich nicht nur erreichen, dass die im November 2010 knapp angenommene «Ausschaffungsinitiative» kompromisslos umgesetzt wird, sondern verlangen zusätzlich massive Verschärfungen. Deshalb wollen sie gleich zwei umfassende Deliktataloge direkt in die Verfassung schreiben. Die erste Liste umfasst Straftatbestände, die künftig zwingend und automatisch zu einer Ausschaffung führen sollen. Diese ist analog zur Ausschaffungsinitiative und reicht von Mord und Totschlag über qualifizierten Diebstahl und Hehlerei bis zum gewerblichen Handel mit Drogen. Verschärfend wirkt vor allem die neue, zweite Liste, die vorwiegend Bagatelldelikte umfasst. Diese sollen ebenfalls zwingend zu einer Ausweisung führen, falls die betreffende Person innerhalb der letzten zehn Jahre bereits zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt wurde. Die Initianten selbst räumen ein, dass diese Bestimmungen mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) nicht vereinbar sind. Aus diesem Grund haben sie bewusst folgende Kollisionsregel in den Initiativtext geschrieben: «Die Bestimmungen über die Landesverweisung und deren Vollzugsmodalitäten gehen dem nicht zwingenden Völkerrecht vor.»

Beschluss im Parlament: Teilungültigkeit

Die Durchsetzungsinitiative soll vor allen internationalen Bestimmungen Vorrang haben – mit Ausnahme des «zwingenden Völkerrechts». Im ursprünglichen Text der Vorlage wurde dessen Definition gleich mitgeliefert: «ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskrieges, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen». Alle weiteren internationalen Menschenrechtsgarantien, zu deren Einhaltung sich die Schweiz verpflichtet hat, wären davon ausgeschlossen gewesen – beispielsweise das Recht auf Familie oder die Garantien in der UNO-Kinderrechtskonvention. Dieses eigenwillige und sehr enge Verständnis des zwingenden Völkerrechts durch die SVP wurde vom Parlament nicht akzeptiert. Entsprechend haben National- und Ständerat diesen Teil des Initiativtextes auf Antrag des Bundesrats für ungültig erklärt.² Die SVP reagierte rasch auf diesen Parlamentsbeschluss. Sie lancierte umgehend die «Selbstbestimmungsinitiative». Mit dieser soll das Landesrecht grundsätzlich immer Vorrang vor völkerrechtlichen Verträgen haben.

Hart oder ultrahart: Ausschaffungsgesetz und Initiative im Direktvergleich

Ein willkürliches System mit «roten» und «gelben» Karten

Weil sie fortan weder dem Parlament noch den Gerichten auch nur den kleinsten Spielraum bei der Ausschaffung straffällig gewordener Ausländerinnen und Ausländer zugestehen will, hat die SVP eine umfassende Aufzählung von Delikten in den Initiativtext gepackt. Während Volksinitiativen üblicherweise aus wenigen Absätzen bestehen, füllt die Durchsetzungsinitiative drei volle Seiten. Diese würden bei Annahme durch Volk und Stände direkt in die Bundesverfassung geschrieben. Die rund 50 aufgeführten Straftatbestände sind in zwei Kategorien eingeteilt. Wird ein Einwohner der Schweiz mit ausländischem Pass für eine Straftat der ersten Kategorie verurteilt, erhält er wie beim Fussballspiel eine «rote Karte» – er muss zwingend für mindestens zehn Jahre des Landes verwiesen werden. Der Katalog der Delikte, die zu einer «roten Karte» führen, ist sehr breit und reicht von qualifizierten Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz und vom Einbruchsdelikt (definiert als Diebstahl in Verbindung mit Hausfriedensbruch und Sachbeschädigung) über die sexuelle Nötigung bis zum Totschlag und zu Völkermord.

Die zweite Kategorie von Straftaten umfasst vor allem Bagatelldelikte, für welche die SVP «gelbe Karten» verteilen will. In diesen Fällen ist eine zwingende Ausschaffung für mindestens fünf Jahre vorgesehen, wenn die Ausländerin oder der Ausländer innerhalb der letzten zehn Jahre wegen irgendeiner Straftat (nicht zwingend aus dem definierten Katalog) zu einer Freiheits- oder Geldstrafe verurteilt worden ist. Damit bestraft der Initiativtext Ausländerinnen und Ausländer auch rückwirkend: Eine Seconda, die vor sechs Jahren eine Geldstrafe wegen überhöhter Geschwindigkeit kassiert hat, muss fortan in ständiger Angst leben, gegen einen der vielen Artikel im zweiten Teil der Initiative zu verstossen. Der besagte Katalog umfasst auch Delikte wie einfache Körperverletzung, Raufhandel, qualifizierte Veruntreuung, aber auch Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte oder Einbruch (definiert als Hausfriedensbruch in Verbindung mit Sachbeschädigung oder Diebstahl).

► Die Initiative schreibt 50 Straftatbestände direkt in die Bundesverfassung.

► Für Bagatelldelikte will die SVP «gelbe Karten» verteilen.

² Es ist das erste Mal in der Geschichte der Schweiz, dass das eidgenössische Parlament eine Initiative für teilungültig erklärt hat. Ganz für ungültig erklärt wurden bisher erst vier Volksinitiativen. Das Parlament muss gemäss Verfassung eine Initiative dann (ganz oder teilweise) ungültig erklären, wenn sie die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt (Art. 139 Abs. 3 BV).

Was bewirken die «gelben Karten»? Ein Beispiel

Der 32-jährige F. ist Österreicher, seit fünf Jahren mit einer Schweizerin verheiratet und hat mit ihr zwei Kinder. Im Ausgang wird er in eine Schlägerei verwickelt, weil er einer jungen Frau helfen will, die belästigt wird. Dabei verletzt er seinen Kontrahenten und wird daraufhin wegen Körperverletzung verurteilt. Weil er sieben Jahre zuvor seinen Trainingskollegen ein paar Mal leistungssteigernde Substanzen weiterverkauft hat und dafür zu einer Geldstrafe verurteilt wurde, erhält F. gemäss Durchsetzungsinitiative nun die zweite «gelbe Karte» und muss umgehend ausgewiesen werden. Zwar hat er neben den zwei Bagatelldelikten keine Einträge im Strafregister. Doch die Bestimmungen der Initiative verlangen unmissverständlich, dass F. das Malergeschäft, das er mit seinem Schwiegervater betreibt, aufgeben und das Land verlassen muss – samt seiner Familie, falls seine Frau die beiden Kinder nicht alleine grossziehen will.

► Wer einen Ausweisungsentscheid anfechten will, weil er im Heimatland von Folter bedroht ist, darf das Bundesgericht nicht mehr anrufen.

Eingeschränkte Rechtsmittel zugunsten eines raschen Vollzugs

Die kantonalen Behörden müssen Ausweisungen unmittelbar nach einer rechtskräftigen Verurteilung, beziehungsweise nach Verbüßung der Strafe vollziehen. Macht eine betroffene Person geltend, sie werde in ein Land abgeschoben, wo sie verfolgt werde oder von Folter bedroht sei, so kann sie den Entscheid an das zuständige kantonale Gericht weiterziehen, das aber entscheidet dann endgültig. Der Weiterzug an ein Gericht des Bundes wird in diesen Fällen bewusst ausgeschlossen. Nach Meinung der Initianten soll auch keine Anrufung des EGMR in Strassburg möglich sein.

Ein neuer Straftatbestand: Sozialmissbrauch

Im letzten Teil des Initiativtextes wird zusätzlich ein neuer Straftatbestand formuliert: Wer für sich oder andere Personen Sozialleistungen unrechtmässig bezieht oder zu beziehen versucht, soll mit bis zu fünf Jahren Gefängnis oder einer Geldstrafe belegt werden. Dieser Passus bezieht sich grundsätzlich zwar auf Schweizer und Ausländer. Der neue Straftatbestand wird aber auch im ersten Teil des Initiativtextes aufgeführt: unter jenen Delikten, die eine sofortige Ausschaffung nach sich ziehen («rote Karte»).

► Die Durchsetzungsinitiative ist gegenüber der Ausschaffungsinitiative eine deutliche Verschärfung – jedoch am falschen Ort.

Durchsetzung oder kontraproduktive Verschärfung?

Die SVP begründet ihre Initiative mit der Notwendigkeit, den in der Abstimmung vom 28. November 2010 zum Ausdruck gebrachten Volkswillen wortgetreu umzusetzen. Das Parlament habe dies nicht getan, weshalb die einschlägigen Bestimmungen nun direkt in die Bundesverfassung geschrieben werden müssten. Ein Direktvergleich zeigt allerdings, dass das Parlament seine Arbeit sehr wohl gemacht hat, bei der Umsetzung aber auf die Berücksichtigung der rechtsstaatlichen Grundsätze wie beispielsweise des Prinzips der Verhältnismässigkeit geachtet hat. Die Durchsetzungsinitiative geht in einigen gewichtigen Punkten ausserdem einen grossen Schritt weiter.

Tabelle 1

► Der Vorschlag des Parlaments umfasst mehr schwere Delikte, die Initiative verlangt hingegen einen unnötigen Automatismus – auch für Bagatelldelikte.

Neue Ausschaffungsgesetzgebung versus Durchsetzungsinitiative

Vergleich der strittigen Punkte

	Umsetzung der Ausschaffungsinitiative (Bundesrat und Parlament)	Durchsetzungsinitiative (SVP)
Delikte, die zu einer Ausweisung führen («rote Karte»)	Umfassende Liste: u. a. Mord und Totschlag, schwere Körperverletzung, qualifizierter Diebstahl, Raub, Erpressung, Sozialmissbrauch. <i>Nur in dieser Version berücksichtigte Delikte: Genitalverstümmelung bei Frauen, Steuerbetrug, Zwangsheirat</i>	Umfassende Liste: u. a. Mord und Totschlag, schwere Körperverletzung, qualifizierter Diebstahl, Raub, Erpressung, Sozialmissbrauch
Delikte, die nur bei einer Vorstrafe zu einer Ausweisung führen («gelbe Karte»)	keine	Umfassende Liste: u. a. einfache Körperverletzung, gewerbsmässiger Kreditkartenmissbrauch, Pornografie, Geldfälschung, Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte, falsche Anschuldigung
Instanz, die eine Ausweisung verfügen kann	Gericht	Gericht oder Staatsanwaltschaft
Dauer der Verweisung	5 bis 15 Jahre, 20 Jahre oder lebenslänglich im Wiederholungsfall	5 bis 15 Jahre (nach zwei «gelben Karten»), 10 bis 15 Jahre (nach «roter Karte»), 20 Jahre im Wiederholungsfall
Abschiebung in gefährliche Länder	kann über alle Instanzen angefochten werden	kann nur bis zum kantonalen Gericht angefochten werden
Verhältnismässigkeit einer Abschiebung	Gerichte können bei besonderen Härtefällen auf eine Abschiebung verzichten, insbesondere bei in der Schweiz geborenen oder aufgewachsenen Ausländern	Ausnahmen in Härtefällen explizit ausgeschlossen
Verhältnis zu den Menschenrechtskonventionen	in wesentlichen Teilen vereinbar	verletzt die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die UNO-Kinderschutzkonvention, den UNO-Pakt II
Verhältnis zur Personenfreizügigkeit mit der EU	in wesentlichen Teilen vereinbar	nicht vereinbar (Ausschaffung wegen Bagatelldelikten)

► Die Ausgestaltung des Initiativtextes und die politische Vorgabe des Prozesses widersprechen in vielerlei Hinsicht dem staatspolitischen Verständnis der Schweiz.

Die schädlichen Konsequenzen der Initiative

Angriff auf das Erfolgsmodell Schweiz

Das vom Parlament verabschiedete Umsetzungsgesetz zur Ausschaffungsinitiative trägt dem Volkswillen Rechnung, ist aber viel besser mit unseren Verfassungsgrundsätzen und mit dem Völkerrecht vereinbar. Die Durchsetzungsinitiative hingegen foutiert sich um diese Prinzipien und kommt gleichzeitig mit einer weiteren Verschärfung und einem ergänzten Delikt katalog daher. Die Ausgestaltung des Initiativtextes und die politische Vorgabe des Prozesses widersprechen in vielerlei Hinsicht dem staatspolitischen Verständnis der Schweiz. Gleichzeitig – und das ist für die Unternehmen in der Schweiz wichtig – hat die Initiative negative Auswirkungen auf die aussenpolitische Position und das Image der Schweiz, sie führt zu zusätzlicher Rechtsunsicherheit und einem erneuten Bruch mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen mit den EU- und EFTA-Ländern. In einer Situation, wo der Standort Schweiz um die Rettung des bilateralen Wegs bangt, mit dem starken Franken

kämpft und ein neues Unternehmenssteuerregime ansteht, sind weitere Rechtsunsicherheiten und negative Botschaften an die internationalen Partner Gift. Nicht nur für die Wirtschaft. Die Durchsetzungsinitiative bedeutet einen massiven Angriff auf unser Erfolgsmodell – und zwar auf verschiedenen Ebenen.

Rechtsstaatliche Grundprinzipien und internationale Konventionen infrage gestellt

► Das grundlegende rechtsstaatliche Prinzip der Verhältnismässigkeit oder auch der gerichtlichen Einzelfallbeurteilung wird ausgehebelt.

Mit dem Automatismus, den die Durchsetzungsinitiative verlangt, wird das grundlegende rechtsstaatliche Prinzip der Verhältnismässigkeit oder auch der gerichtlichen Einzelfallbeurteilung im Falle von Grundrechtseinschränkungen ausgehebelt. Eine Härtefallregelung, wie sie das Parlament fordert, ist ausgeschlossen. Damit wird nicht nur die geltende Rechtsordnung missachtet, die auf dem Prinzip der Gerechtigkeit im Einzelfall beruht. Die Initiative widerspricht auch der Gewaltentrennung. Denn die Gerichte würden de facto von ihrer Urteilskompetenz entbunden; sie verkommen zu eigentlichen «Rechtsanwendungsautomaten».

Gleichzeitig stiftet die Initiative Verwirrung über die korrekte Rechtsanwendung. Einerseits schreibt sie absolut strikte und detaillierte Handlungsanweisungen direkt in die Verfassung, daran müssen sich Gericht und Parlament halten. Gleichzeitig liegen Gesetze, andere übergeordnete Verfassungsbestimmungen und völkerrechtliche Verträge vor, die ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Es wird in der Praxis Präzedenzfälle vor Bundesgericht brauchen, um die Rangordnung der verschiedenen Rechtsnormen zu klären. In dieser Übergangsphase herrscht Rechtsunsicherheit.

Ein Angriff auf den demokratischen Rechtsstaat

Mit ihrem Vorgehen bei der Durchsetzungsinitiative umgeht die SVP den vorgegebenen Gesetzgebungsprozess und untergräbt damit die Fundamente des Schweizer Rechtsstaats. Die Gesetzgebung zur Ausschaffungsinitiative wurde vom Parlament fristgerecht und gemäss Verfassungsartikel verabschiedet und steht zur Einführung bereit. Mit der Initiative soll nun aber ein schärferer Gesetzestext direkt in die Bundesverfassung geschrieben werden. Dem vom Volk gewählten Parlament wird in voller Absicht die Möglichkeit genommen, die neuen Regeln auf bestehende nationale und internationale Normen abzustimmen. Ein Vernehmlassungsverfahren, das breite Kreise einlädt, sich zur politischen Akzeptanz und zur Praktikabilität zu äussern, konnte nicht durchgeführt werden. Die daraus resultierenden Rechtsunsicherheiten tragen nun die betroffenen Personen.

Trifft die Falschen und verursacht hohe Kosten

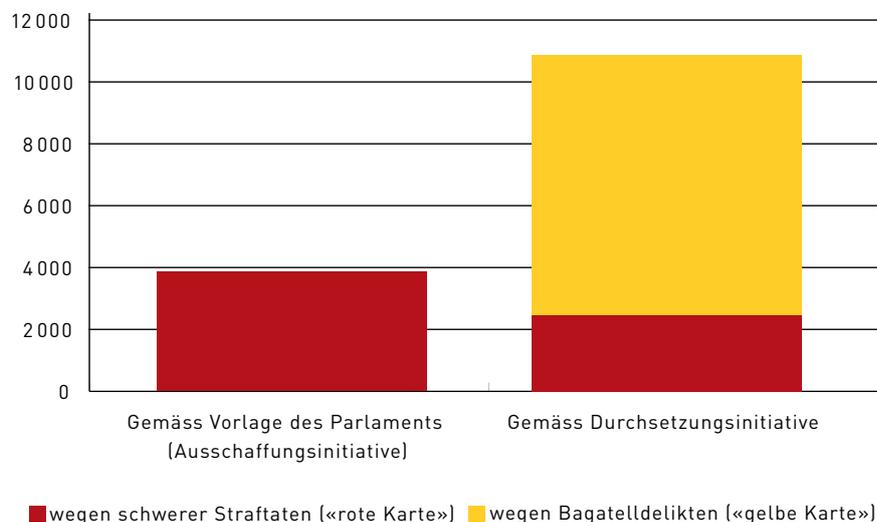
Wie Grafik 1 (siehe folgende Seite) zeigt, führt die Durchsetzungsinitiative insgesamt zu deutlich mehr Ausschaffungen. Den Unterschied machen aber nicht etwa Personen, die schwere Verbrechen begangen haben, denn diese werden mit dem Gesetzesvorschlag des Parlaments viel umfassender abgedeckt als mit der Initiative. Steuerbetrug oder die Verstümmelung von Frauen sind für die SVP keine Ausweisungsgründe. Die hohe Zahl kommt vor allem durch Ausschaffungen zustande, die aufgrund sogenannter «gelber Karten» erfolgen, also keine schwerwiegenden Straftaten betreffen. Diese grosse Menge zusätzlicher Verfahren und Ausschaffungen wird bei Bund und Kantonen hohe Kosten verursachen. Unter anderem aus diesem Grund haben sich auch SVP-Regiererräte deutlich von der Initiative distanziert.

Grafik 1

► Die Durchsetzungsinitiative ist kontraproduktiv, weil sie unseren Justizapparat mit den «Falschen» unnötig belastet.

Mehr teure Ausschaffungen wegen Bagatelldelikten

Wieviele ausländische Straftäter wären 2014 ausgeschafft worden?



Quelle: bfs, 2015

► Die Europäische Menschenrechtskonvention hätte in bestimmten Fällen nur noch eingeschränkte Gültigkeit.

Bei einem Ja zur Durchsetzungsinitiative würde in der Bundesverfassung explizit festgehalten, dass die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) in bestimmten Fällen nur noch eingeschränkte Gültigkeit hat. Das wäre der Schweiz als angesehenem Rechtsstaat und Mitglied des Europarats nicht würdig. Wichtig ist dabei insbesondere das sogenannte «Non-Refoulement-Prinzip», das als Teil des zwingenden Völkerrechts eine Ausschaffung verbietet, wenn die Person im Zielland verfolgt wird oder wenn ihr die Gefahr von Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung droht. Mit dem Passus, dass die Kantonsgerichte bei diesbezüglichen Beschwerden abschliessend entscheiden können, wird der Rechtsweg massiv abgekürzt. Weiter kollidiert die Initiative mit dem Recht auf Familienleben, verstösst gegen den UNO-Pakt II über bürgerliche und politische Rechte und es kann zur Verletzung der UNO-Kinderrechtskonvention kommen. Dann nämlich, wenn ein Elternteil ausgewiesen wird und der weitere Kontakt für das Kind nur möglich ist, wenn es das Land ebenfalls verlässt.

Minimaler Schutz nur mit Härtefallklausel möglich

Die sogenannte Härtefallklausel ermöglicht es den Richtern, bei ihren Urteilen persönliche und familiäre Verhältnisse des Straftäters zu berücksichtigen. Secondos, die zeitlebens hier gewohnt haben, sollen nicht automatisch in ihr «Heimatland» ausgeschafft werden, zu dem sie möglicherweise keinerlei Verbindungen haben. Mit einer Härtefallklausel werden minimale rechtliche Standards garantiert. Sie kommt nur zur Anwendung, wenn das öffentliche Interesse an einer Ausweisung nicht überwiegt. Ohne eine solche Klausel hätten die Gerichte keine Möglichkeit mehr, ihre Arbeit korrekt zu machen, die sehr oft darin besteht, im Einzelfall die Grundrechte eines Betroffenen gegenüber den Interessen der Allgemeinheit abzuwägen. Mit dem von der Durchsetzungsinitiative verlangten Automatismus ohne Härtefallklausel stellt sich die Schweiz international ins Abseits und hebt auch Artikel 5 ihrer eigenen Verfassung und ein urliberales Prinzip aus, nämlich dass staatliches Handeln immer verhältnismässig sein muss.

► Ein Ja zur Durchsetzungsinitiative wäre ein grosses Hindernis auf dem Weg zu einer tragfähigen Lösung bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative.

Gefährlicher Stolperstein auf dem bilateralen Weg

Bundesrat, Parlament, Wirtschaft und Gesellschaft ringen aktuell um eine Umsetzung der am 9. Februar 2014 angenommenen Masseneinwanderungsinitiative. Einen Weg zu finden, sowohl dem Verfassungsartikel wie auch dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) gerecht zu werden, scheint auch fast zwei Jahre nach der Abstimmung kaum möglich. Gleichwohl ist es von grösster Bedeutung, weil nicht weniger als das umfassende Vertragswerk der Bilateralen I davon abhängig ist. Zusätzliche Steine auf dem ohnehin beschwerlichen Weg der Lösungsfindung können weder Politik noch Wirtschaft gebrauchen. Ein Ja zur Durchsetzungsinitiative wäre ein grosses Hindernis auf dem Weg zu einer tragfähigen Lösung. Die in der Initiative verlangte Praxis, dass die Ausschaffung entlang eines detaillierten Delikt-katalogs automatisch und ohne Prüfung im Einzelfall (Verhältnismässigkeit) geschehen soll, widerspricht dem FZA und diskriminiert alle in der Schweiz lebenden EU- und EFTA-Bürger. Heute dürfen straffällig gewordene Personen abgeschoben werden, wenn ein Gericht zum Schluss kommt, dass sie die öffentliche Sicherheit in der Schweiz nachhaltig gefährden. Nach Annahme der Initiative würden EU- und EFTA-Bürger aber bereits nach zwei leichten Straftaten für mindestens fünf Jahre ausgewiesen – eine empfindliche Diskriminierung. Damit würde die Schweiz bewusst gegen das FZA verstossen. Nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative würde dieser zusätzliche Affront gegenüber der EU die Verhandlungsposition der Schweiz schwächen und die bislang erzielten, zaghafte Fortschritte zunichte machen.

Das aussenpolitische Zeichen wäre fatal und das Image der Schweiz würde über den EU-Raum hinaus empfindlich beschädigt. Auch Fachspezialisten aus Drittstaaten würden sich künftig wohl dreimal überlegen, ob sie unter solchen Bedingungen einen Job in der Schweiz annehmen sollen.

► Secondos und deren Familien müssten mit der ständigen Angst leben, wegen einem Bagatelldelikt ausgewiesen zu werden.

Damoklesschwert über Secondos und hoch qualifizierten Expats

Eine allfällige Annahme der Initiative wird die vielen Menschen mit ausländischem Pass, die ihr ganzes Leben in der Schweiz verbracht haben, am härtesten treffen. Denn das eigentliche Ziel der Durchsetzungsinitiative gegenüber dem geltenden Gesetz wäre, dass alle Personen ohne einen Schweizer Pass wegen zwei Bagatelldelikten oder leichteren Straftaten ohne Wenn und Aber ausgeschafft werden müssten. Gerade für junge Menschen, die in der Schweiz geboren sind und ihr Heimatland höchstens aus den Ferien kennen, ist das fatal. Die Durchsetzung dieser Praxis führt zu einem Zwei-Klassen-Strafrecht und damit zur Diskriminierung eines Viertels der Schweizer Bevölkerung, die einer spezifischen Rechtlosigkeit ausgesetzt würde. Das Zeichen für die integrationspolitischen Bemühungen wäre verheerend – wie ein Damoklesschwert würde die Angst vor einem Bagatelldelikt über den Secondos und deren Familien schweben.

Gleiches kann auch über die Situation der Expats gesagt werden, denn auch sie stehen ab sofort immer mit einem Fuss auf der Schwelle zurück in ihre Heimat – oder dann eben in ein anderes Land, welches sie als gesuchte Fachkraft gerne aufnimmt. Das ist nicht zuletzt für Schweizer Unternehmen brisant. Vergisst ein Topmanager beispielsweise, einen Ausbildungsunterbruch eines seiner Kinder rechtzeitig zu melden und bezieht unrechtmässig Kinderzulagen, so müsste er automatisch ausgeschafft werden. Für internationale Unternehmen, die auf Topkräfte aus dem Ausland angewiesen sind, kann dieser Imageschock gravierende Folgen haben. In einer Zeit, in der sich der Fachkräftemangel für viele Branchen zum Dauerproblem entwickelt, ist das nicht ganz unbedeutend. Der unrechtmässige Bezug von Leistungen der Sozialversicherungen oder Sozialhilfe gilt zwar auch im Umsetzungsgesetz zur Ausschaffungsinitiative als Ausschaffungsgrund. Die Gerichte hätten aber immerhin die Möglichkeit, bei einem schweren persönlichen Härtefall auf eine derart unverhältnismässige Bestrafung zu verzichten.

Ausweisung von Secondos: ein volkswirtschaftliches Unding

Wenn Menschen, die in der Schweiz aufgewachsen sind, wegen zwei Bagatellfällen zwingend ausgeschafft werden, dann werden nicht nur Familien auseinandergerissen und Lebensperspektiven zerstört. Auch aus volkswirtschaftlicher Sicht ist ein derartiges Vorgehen unsinnig. Denn Secondos sind hier zur Schule gegangen und fast alle haben eine Lehre oder eine Hochschule absolviert. Sie sind dazu qualifiziert, einen Beitrag zur Wertschöpfung dieses Landes zu leisten – entsprechend viel haben der Staat und die Gesellschaft in ihre Ausbildung und in ihre Integration investiert. Eine Ausweisung macht diese Investitionen zunichte.

► Ein völkerrechtlicher Vertragsbruch würde nicht nur bewusst in Kauf genommen, sondern in bestimmten Fällen sogar vorgeschrieben.

Staatspolitischer Tabubruch

Die Durchsetzungsinitiative will den von der SVP ideologisch beschworenen «Vorrang des Landesrechts vor dem Völkerrecht» – wenn auch nur in einem eng definierten Anwendungsbereich – direkt in die Verfassung schreiben. Damit würde ein völkerrechtlicher Vertragsbruch nicht nur bewusst in Kauf genommen, sondern in bestimmten Fällen sogar vorgeschrieben – ein Tabubruch, der die Schweiz international ins Abseits befördert. Denn wer will mit einem Vertragsstaat Abkommen aushandeln, in dessen Verfassung steht, dass internationale Verträge unter gewissen Umständen nicht beachtet werden dürfen? Für ein Land wie die Schweiz, mit ihrer langen Tradition als demokratischer Rechtsstaat und angesehene Vertragspartnerin, ist ein solches Vorgehen fatal. Die langfristigen Auswirkungen dieses Imageschadens und der Rechtsunsicherheit auf die Unternehmen, die Investitionen und auf den Wirtschaftsstandort Schweiz insgesamt sind schwer abschätzbar.

► Die Durchsetzungsinitiative ist für ihre Absender nur ein erster Schritt.

Ein Schritt ins totale Abseits

Trotz dieser Nachteile ist die Durchsetzungsinitiative für ihre Absender nur ein erster Schritt. Die SVP hat im Sommer 2015 die Initiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» lanciert. Es ist davon auszugehen, dass sie in den nächsten Jahren zur Abstimmung kommt. Diese neue Vorlage droht den Rechtsstaat noch umfassender zu demontieren. Sie will das, was bei der Durchsetzungsinitiative für einen eng definierten Anwendungsbereich eingeführt werden soll, zur allgemeingültigen Praxis machen: den absoluten Vorrang von Volksentscheiden vor allen anderen Rechtsnormen. Der Wortlaut der Initiative lässt zwar viele Fragen offen, wirkt sich potenziell aber auf fast alle völkerrechtlichen Verträge aus. Insbesondere provoziert die Initiative eine Kündigung der EMRK und den Austritt der Schweiz aus dem Europarat. Ein derart gezielter Bruch mit dem internationalen Recht würde die Schweiz enorm schwächen und isolieren. Gleichzeitig gilt es zu berücksichtigen, dass das Völkerrecht gerade für einen kleinen Staat von grösster Bedeutung ist. Es legitimiert nicht nur die Schweizer Neutralität und Souveränität, sondern beinhaltet auch zahlreiche wirtschaftsrechtliche Bestimmungen. Für die exportorientierten Schweizer Unternehmen ist die Sicherheit durch ein völkerrechtliches Netz von grösster Bedeutung. In einer Zukunft, die geprägt ist von internationalen Handelsblöcken, Digitalisierung und weltweitem Wettbewerb, ist jegliche Diskriminierung des eigenen Standorts mit Konsequenzen für den Wohlstand und die Lebensqualität verbunden. Die Durchsetzungsinitiative wäre ein erster Schritt in diese fatale Richtung.

Fazit

Die Durchsetzungsinitiative ist aus rechtsstaatlicher und demokratiepolitischer Sicht gefährlich, sie ist unschweizerisch, unmenschlich und unnötig. Gleichzeitig gibt die Initiative vor, lediglich einen bestehenden Volksentscheid durchsetzen zu wollen, verschärft diesen jedoch massiv. *economiesuisse* lehnt die Vorlage aber auch aus wirtschaftspolitischen Gründen ganz klar ab.

► Eine Einigung mit der EU über die Fortsetzung der bilateralen Beziehungen würde bei einer Annahme der Initiative noch schwieriger.

Verletzung der Personenfreizügigkeit mit EU-/EFTA-Staaten

Heute dürfen straffällig gewordene Personen aus einem EU- oder EFTA-Staat abgeschoben werden, wenn ein Gericht zum Schluss kommt, dass sie die öffentliche Sicherheit in der Schweiz nachhaltig gefährden. Die Initiative schliesst diese Prüfung im Einzelfall kategorisch aus. Sie beinhaltet einen sehr umfangreichen Katalog von ganz unterschiedlichen Straftaten, auf die zwingend eine Ausschaffung folgen muss – ohne Beurteilung der Umstände im Einzelfall. Die Schweiz verstösst mit einer solchen Praxis gegen die Personenfreizügigkeit. Eine Einigung mit der EU über die Fortsetzung der bilateralen Beziehungen würde bei einer Annahme der Initiative noch schwieriger.

Verstoss gegen Menschenrechts- und UNO-Konventionen

Die Initiative missachtet das Grundprinzip der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns. Eine Härtefallregelung wird explizit ausgeschlossen. Damit verstösst die Vorlage auch gegen mehrere internationale Menschenrechtsgarantien. Die Schweiz riskiert, vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte regelmässig verurteilt zu werden.

Schaden für den Wirtschaftsstandort

Der Standort Schweiz ist für ausländische Investoren, Unternehmen und Fachkräfte unter anderem deshalb so attraktiv, weil sie viel Lebensqualität und eine hohe Rechtssicherheit bietet. Eine Missachtung grundlegender Menschenrechte und weiterer völkerrechtlicher Vereinbarungen schadet diesem guten Ruf massiv. Ausserdem ist es weder ethisch noch volkswirtschaftlich vertretbar, im Inland geborene und ausgebildete Menschen mit ausländischem Pass (*Secundos*) gegenüber solchen mit Schweizer Pass rechtlich gravierend zu benachteiligen.

Rückfragen:

jan.atteslander@economiesuisse.ch

karin.mateu@economiesuisse.ch

oliver.steimann@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch

L'initiative de mise en œuvre mine l'État de droit et affaiblit l'économie

dossierpolitique

18 janvier 2016 Numéro 1

Expulsions En novembre 2010, le peuple et les cantons ont approuvé le fait que les étrangers qui commettent une infraction grave soient renvoyés du pays. Le législateur a transposé la volonté populaire en respectant le délai prévu, mais l'UDC ne s'en est pas satisfaite. Le parti a par conséquent lancé et fait aboutir une nouvelle initiative, l'initiative de mise en œuvre, dont les exigences vont beaucoup plus loin et qui sera soumise au peuple et aux cantons le 28 février 2016. Selon le texte, toute personne de nationalité étrangère qui aura été condamnée pour deux infractions mineures en l'espace de 10 ans devra également quitter le territoire suisse. Les juges ne disposeront d'aucune latitude pour rendre leur jugement, même lorsque les renvois créeront des cas de rigueur graves pour les personnes concernées. En outre, les dispositions étendues de l'initiative primeront sur les engagements internationaux de la Suisse. Les auteurs de l'initiative font ainsi sciemment courir à la Suisse le risque d'enfreindre la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres traités internationaux.

Position d'economiesuisse

- ▶ L'initiative doit être refusée, car elle est contraire à l'accord sur la libre circulation des personnes, à la Convention européenne des droits de l'homme et à d'autres traités internationaux. Elle sape la crédibilité de la Suisse comme partenaire de négociation et l'isole sur la scène internationale.
- ▶ La grave inégalité de traitement entre Suisses et étrangers n'est pas digne de notre pays et menace l'un des atouts qu'il fait valoir pour promouvoir sa place économique, celui de la sécurité du droit.
- ▶ Il est inhumain et économiquement déraisonnable d'expulser des personnes qui ont grandi et qui ont été à l'école en Suisse à cause de délits mineurs.
- ▶ L'initiative bafoue des principes fondamentaux d'un État de droit démocratique: elle revient à inscrire une loi dans la Constitution sans passer par le législateur et prive les tribunaux de toute marge d'appréciation dans leurs décisions.

De l'initiative sur le renvoi à l'initiative de mise en œuvre

► L'initiative sur le renvoi a été acceptée à une courte majorité en automne 2010. Le Parlement l'a mise en œuvre dans le délai imparti.

Une première initiative acceptée à une courte majorité

Le 28 novembre 2010, après une campagne animée, 52,3% des Suisses et 17,5 cantons acceptaient l'initiative de l'UDC pour le renvoi des criminels étrangers, tandis que le contre-projet du Conseil fédéral et du Parlement était rejeté. Le nouvel article constitutionnel prévoit de priver de leur titre de séjour les étrangers établis en Suisse qui se rendent coupables de certaines infractions. Parmi les infractions citées figurent le meurtre, le viol ou tout autre délit sexuel grave, les actes de violence d'une autre nature tels que le brigandage, l'effraction, la traite d'êtres humains et le trafic de drogue ainsi que la perception abusive de prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale. Le nouvel article constitutionnel donne cinq ans au Parlement pour procéder aux adaptations législatives nécessaires.

Durant la campagne de votation déjà, des voix s'étaient élevées pour prévenir que l'initiative ne pourrait pas être mise en œuvre à la lettre, car elle enfreint d'autres dispositions constitutionnelles ainsi que le droit international. Il n'est donc pas étonnant que le Parlement ait eu beaucoup de difficultés à transposer l'article constitutionnel dans la législation, car il devait veiller à respecter à la fois l'ordre juridique suisse et le droit international.

► Les conditions à remplir pour que la clause pour les cas de rigueur puisse être appliquée ont été formulées beaucoup plus étroitement que dans le contre-projet à l'initiative sur le renvoi, refusé par le peuple.

Controverse sur la clause de rigueur

Pour ne pas ignorer complètement le principe de proportionnalité ancré tant dans la Constitution fédérale (art. 5) que dans les accords internationaux¹, le Parlement a introduit une clause de rigueur, très restrictive de surcroît. Cette clause dispose que « le juge peut exceptionnellement renoncer à une expulsion lorsque celle-ci mettrait l'étranger dans une situation personnelle grave et que les intérêts publics à l'expulsion ne l'emportent pas sur l'intérêt privé de l'étranger à demeurer en Suisse. » Les conditions à remplir pour que la clause puisse être appliquée ont été formulées beaucoup plus étroitement que dans le contre-projet, refusé par le peuple, à l'initiative sur le renvoi. Elle prévoit expressément que le juge tiendra compte de la situation particulière de l'étranger qui est né ou qui a grandi en Suisse (secondos).

En mars 2015, après s'être entendus sur cette adjonction, le Conseil national et le Conseil des États mettaient sous toit la législation d'exécution relative à l'initiative sur le renvoi. Aucun référendum n'a été lancé contre la loi d'application. Même pas par l'UDC. Le Conseil fédéral a cependant décidé d'attendre le résultat du vote sur l'initiative de mise en œuvre avant de faire entrer en vigueur ces nouvelles dispositions légales.

¹ Selon la CEDH, il ne peut y avoir ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale que si cette ingérence constitue une mesure nécessaire dans une société démocratique (art. 8, al. 2 CEDH).

Qu'est-ce qu'un cas de rigueur personnel? Explications, à travers un exemple

K., un jeune Portugais qui est né et qui a grandi en Suisse, célèbre gaiement avec ses copains suisses la réussite de ses examens de fin d'apprentissage. À 3 heures du matin, l'esprit embrouillé sous les effets de l'alcool et de la fatigue, les jeunes gens décident d'aller chercher de l'alcool dans l'arrière-boutique du magasin du quartier. Lors de leur expédition, ils brisent une porte en verre et une étagère et déclenchent l'alarme avant d'être pris en flagrant délit par la police. N'ayant aucun antécédent judiciaire, les jeunes gens ne se voient infliger qu'une peine pécuniaire. K., cependant, qui est le seul à ne pas avoir de passeport suisse, est automatiquement renvoyé du pays pour une durée de dix ans, conformément à l'initiative de mise en œuvre. Le juge ne peut pas tenir compte du fait que son entreprise formatrice souhaite absolument continuer à l'employer, qu'un renvoi lui fait perdre tout son réseau de relations et qu'il n'a jamais passé plus d'une semaine au Portugal. Selon les dispositions d'exécution de l'initiative sur le renvoi, en revanche, un juge pourrait renoncer à l'expulsion en faisant valoir un cas de rigueur.

La proposition choc de l'UDC

Bien avant la fin des travaux parlementaires, les auteurs de l'initiative sur le renvoi avaient emprunté depuis longtemps une voie nouvelle et inhabituelle. L'UDC n'a même pas voulu attendre l'échéance du délai de cinq ans qu'elle avait elle-même fixé pour la mise en œuvre de l'initiative. Au lieu de participer à l'élaboration de la loi et de la combattre le cas échéant par référendum, comme le voudrait l'usage, le parti annonçait au printemps 2012 le lancement de l'initiative populaire «pour le renvoi effectif des criminels étrangers (initiative de mise en œuvre)». L'initiative munie de 155 788 signatures valables a été déposée le 28 décembre 2012.

► L'initiative prévoit d'insérer non pas un mais deux vastes catalogues de délits directement dans la Constitution.

Le titre de l'initiative est cependant trompeur. En effet, les auteurs de l'initiative ne cherchent pas seulement à faire respecter à la lettre l'initiative sur le renvoi qui avait été acceptée à une faible majorité en novembre 2010. Ils demandent aussi d'introduire des durcissements substantiels. Pour cela, ils veulent insérer deux catalogues de délits directement dans la Constitution. La première liste comprend les infractions qui entraîneront obligatoirement et automatiquement un renvoi à l'avenir. Elle est semblable à la liste des infractions énumérées dans l'initiative sur le renvoi et inclut l'assassinat, le meurtre passionnel, le vol qualifié, le recel et le trafic de drogue. La seconde liste, qui est une nouveauté en soi, comprend principalement des délits mineurs, ce qui a pour effet de durcir l'initiative. Ces délits conduiraient également obligatoirement à une expulsion si la personne concernée a déjà été condamnée à une peine pécuniaire ou à une peine privative de liberté au cours des dix années précédentes. Les auteurs de l'initiative sont conscients que ces dispositions ne sont pas compatibles avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Pour cette raison, ils ont prévu une disposition sur la relation avec le droit international dans le texte de l'initiative : «Les dispositions qui régissent l'expulsion du territoire suisse et leurs modalités d'exécution priment les normes du droit international qui ne sont pas impératives.»

Initiative déclarée partiellement nulle par le Parlement

L'initiative de mise en œuvre primerait toutes les normes du droit international, à l'exception de celles qui ont une valeur impérative. Le texte original en fournissait même une définition : « Par normes impératives du droit international, s'entendent exclusivement l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler une personne vers un État où elle risque d'être torturée ou tuée ». Toutes les autres garanties du droit international que la Suisse s'est engagée à respecter en auraient été exclues. On peut citer par exemple le droit au respect de la vie familiale ou les garanties inscrites dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Cette définition arbitraire et très étroite du droit international donnée par l'UDC n'a pas été acceptée par le Parlement. Par conséquent, sur proposition du Conseil fédéral, le Conseil national et le Conseil des États ont déclaré nulle cette partie du texte de l'initiative². L'UDC n'a pas tardé à réagir à la décision du Parlement en lançant aussitôt son « initiative pour l'autodétermination ». Selon cette nouvelle initiative, le droit national prime toujours le droit international.

D'une révision dure à une initiative très dure

Un système arbitraire avec des cartons rouges et des cartons jaunes

Afin de ne plus accorder la moindre marge d'appréciation au Parlement ou aux juges dans les affaires pénales incluant des étrangers, l'UDC a établi une liste étendue de délits qu'elle a inscrite dans le texte de l'initiative. Alors que les initiatives populaires se composent habituellement de quelques paragraphes, l'initiative de mise en œuvre compte trois pages de texte. Ces trois pages seraient insérées directement dans la Constitution fédérale en cas d'acceptation de l'initiative par le peuple et les cantons. Les quelque 50 infractions énumérées sont réparties en deux catégories. Si une personne de nationalité étrangère résidant en Suisse est condamnée pour une infraction de la première catégorie, elle reçoit, comme au football, un « carton rouge », et est expulsée du territoire suisse pendant dix ans au moins. Le catalogue des délits qui entraînent un carton rouge est très vaste : il va de l'infraction à la loi sur les stupéfiants et de l'effraction (entendue comme la réalisation cumulative des éléments constitutifs des infractions de vol, de dommages à la propriété et de violation de domicile) au meurtre passionnel et au génocide en passant par la contrainte sexuelle.

La seconde catégorie d'infractions comporte surtout des délits mineurs pour lesquels l'UDC veut distribuer des « cartons jaunes ». Dans ces cas-là, une expulsion obligatoire d'au moins cinq ans est prévue quand la personne de nationalité étrangère a été condamnée à une peine pécuniaire ou privative de liberté pour un délit quelconque (ne figurant pas nécessairement dans le catalogue) durant les dix années précédentes. Le texte de l'initiative punit donc les étrangers également de manière rétroactive. Ainsi, un étranger de deuxième génération condamné six ans plus tôt à une peine pécuniaire pour excès de vitesse devra vivre constamment dans la crainte de violer l'un des nombreux délits énumérés dans le second catalogue de l'initiative. Ledit catalogue inclut aussi des délits comme les lésions corporelles simples, la rixe, l'abus de confiance qualifié, mais aussi la violence ou la menace contre les autorités et les fonctionnaires ou encore l'effraction (entendue comme la violation de domicile en relation avec des dommages à la propriété ou un vol).

► L'initiative insère quelque 50 infractions directement dans la Constitution.

► L'UDC veut distribuer des « cartons jaunes » pour des infractions mineures.

² C'est la première fois dans l'histoire de la Suisse que le Parlement fédéral déclare une initiative partiellement nulle. Jusqu'à présent, quatre initiatives populaires avaient été déclarées totalement nulles. Selon la Constitution, le Parlement déclare une initiative (totalement ou partiellement) nulle lorsque celle-ci ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international (art. 139, al. 3 Cst.).

Quels effets entraînent les «cartons jaunes»? Explications, à travers un exemple

F., 32 ans, Autrichien, est marié depuis cinq ans à une Suisseuse avec qui il a eu deux enfants. Un jour, il est mêlé à une bagarre en voulant aider une jeune femme importunée par un individu. Durant la bagarre, il blesse celui-ci, ce qui lui vaut une condamnation pour lésions corporelles. Ayant déjà été condamné sept ans plus tôt à une peine pécuniaire pour avoir vendu à quelques collègues du cannabis qu'il cultivait, F. reçoit un second carton jaune et doit être expulsé immédiatement. Certes, hormis ces deux délits mineurs, son casier judiciaire ne contient rien. Pourtant, les dispositions de l'initiative exigent clairement que F. renonce à son travail bien rémunéré et qu'il quitte le pays, avec sa famille, au cas où son épouse ne souhaiterait pas élever seule leurs deux enfants.

► Une personne qui souhaite recourir contre une décision de renvoi vers un pays où elle risque d'être torturée ne peut plus s'adresser au Tribunal fédéral.

Limitation des voies de droit au profit d'une exécution rapide

Les autorités cantonales devraient procéder à l'expulsion du territoire suisse une fois que la condamnation est entrée en force ou, selon le cas, une fois que la peine a été purgée. Si la personne fait valoir qu'elle est refoulée vers un pays où elle est poursuivie ou risque d'être torturée, elle peut faire appel de la décision auprès du tribunal cantonal compétent. La décision du tribunal cantonal est toutefois définitive. Un recours devant le Tribunal fédéral est volontairement exclu dans ces cas-là. De l'avis des auteurs de l'initiative, il ne doit pas être possible non plus de faire recours devant la Cour de Strasbourg.

Une nouvelle infraction : l'abus en matière d'aide sociale

La dernière partie du texte de l'initiative introduit une nouvelle infraction : quiconque aura perçu ou tenté de percevoir indûment pour soi ou pour autrui des prestations de l'aide sociale ou d'une assurance sociale sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Ce passage s'appliquera certes tant aux Suisses qu'aux étrangers. La nouvelle infraction est cependant également énumérée dans la première partie du texte de l'initiative, et ce dans le catalogue des délits qui entraînent une expulsion immédiate («carton rouge»).

► L'initiative de mise en œuvre va beaucoup plus loin que l'initiative sur le renvoi – mais elle place des accents au mauvais endroit.

Mise en œuvre ou durcissement ?

L'UDC justifie son initiative par la nécessité de faire respecter à la lettre la volonté populaire qui s'est exprimée lors de la votation du 28 novembre 2010. Le Parlement n'aurait pas effectué son travail, raison pour laquelle il serait nécessaire, selon l'UDC, d'inscrire les dispositions y relatives directement dans la Constitution fédérale. Une comparaison directe montre cependant que le Parlement a très bien fait son travail, mais qu'il a aussi veillé à respecter les principes de l'État de droit, comme celui de la proportionnalité. Sur quelques points importants, l'initiative de mise en œuvre va en outre beaucoup plus loin que la révision du code pénal.

Tableau 1

► Le projet du Parlement compte davantage de délits graves, tandis que l'initiative prévoit un automatisme inutile – également pour des infractions mineures.

La nouvelle législation sur le renvoi et l'initiative de mise en œuvre

Différences

	Mise en œuvre de l'initiative sur le renvoi (Conseil fédéral et Parlement)	Initiative de mise en œuvre (UDC)
Délits entraînant une expulsion («carton rouge»)	Liste étendue : assassinat, meurtre passionnel, lésions corporelles graves, vol qualifié, brigandage, extorsion, abus en matière d'aide sociale <i>Infractions figurant uniquement dans ce texte : mutilations génitales féminines, fraude fiscale, mariages forcés</i>	Liste étendue : assassinat, meurtre passionnel, lésions corporelles graves, vol qualifié, brigandage, extorsion, abus en matière de sociale
Délits entraînant une expulsion uniquement en cas de précédente condamnation («carton jaune»)	Aucun	Liste étendue : lésions corporelles simples, abus de cartes de crédit par métier, pornographie, fabrication de fausse monnaie, violences ou menaces contre les autorités ou les fonctionnaires, dénonciation calomnieuse
Instance compétente pour prononcer une expulsion	Tribunal	Tribunal ou ministère public
Durée de l'expulsion	Entre 5 et 15 ans, 20 ans ou à vie en cas de récidive	Entre 5 et 15 ans (après deux cartons jaunes), entre 10 et 15 ans (après un carton rouge), 20 ans en cas de récidive
Renvoi vers un pays dangereux	La décision peut être contestée devant tous les tribunaux.	La décision ne peut être contestée que jusque devant le tribunal cantonal.
Proportionnalité d'un renvoi	Le juge peut renoncer à un renvoi dans les cas de rigueur, en particulier lorsque la personne de nationalité étrangère est née ou a grandi en Suisse.	Les exceptions dans les cas de rigueur sont expressément exclues.
Relation avec la Convention européenne des droits de l'homme	Compatible sur l'essentiel	Viole la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Convention des Nations unies relatives aux droits de l'enfant et le Pacte ONU II.
Relation avec l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE	Compatible sur l'essentiel	Non compatible (expulsion pour délits mineurs)

► Le texte de l'initiative et la procédure politique sont contraires, à de nombreux égards, à la vision helvétique de nos institutions.

Les conséquences dommageables de l'initiative

Le modèle auquel la Suisse doit son succès attaqué

La loi d'application de l'initiative sur le renvoi adoptée par le Parlement tient compte de la volonté populaire, tout en étant beaucoup plus compatible avec nos principes constitutionnels et avec le droit international. L'initiative de mise en œuvre, en revanche, se moque de ces principes : elle durcit la législation et allonge le catalogue des délits. Le texte de l'initiative et la procédure politique ainsi imposée contredisent à plusieurs égards la vision helvétique de nos institutions. De plus, et c'est important pour les entreprises de ce pays, l'initiative a des répercussions préjudiciables sur la position de la Suisse vis-à-vis de ses partenaires et sur son image. Elle induit en outre une incertitude juridique supplémentaire ainsi qu'une nouvelle violation de l'accord sur la libre circulation des personnes passé avec les pays de l'UE et de l'AELE. À l'heure où la Suisse cherche à sauver la voie bilatérale, lutte contre le franc fort et attend un nouveau régime d'imposition des entreprises, introduire de nouvelles incertitudes

juridiques et lancer des signaux désastreux à nos partenaires internationaux revient à se tirer une balle dans le pied. Et pas seulement sur le plan économique. L'initiative de mise en œuvre constitue une attaque massive contre le modèle auquel nous devons notre réussite, et ce à deux niveaux.

Les principes juridiques fondamentaux et les conventions internationales remises en question

► Le principe juridique fondamental de la proportionnalité et celui de l'appréciation judiciaire au cas par cas volent en éclat.

L'automatisme exigé par l'initiative fait voler en éclat le principe juridique fondamental de la proportionnalité ainsi que celui de l'appréciation judiciaire au cas par cas lorsqu'il est question de limiter les droits fondamentaux. Le texte proposé exclut également la clause pour les cas de rigueur introduite par le Parlement. Ce faisant, l'initiative ne respecte pas le droit en vigueur, qui repose sur le principe de justice au cas par cas. Elle va également à l'encontre de la séparation des pouvoirs, car les juges seraient de fait privés de leur aptitude à juger et seraient réduits à l'état d'« automates à appliquer le droit ».

Elle fait par ailleurs régner la confusion quant à l'utilisation adéquate du droit. D'un côté, elle introduit à même la Constitution une marche à suivre extrêmement rigide et détaillée, à laquelle les tribunaux et le Parlement doivent se tenir. Et de l'autre, elle indique diverses lois, dispositions constitutionnelles supérieures et diverses conventions internationales qui doivent également être prises en compte. Dans la pratique, il faudra que plusieurs cas parviennent jusqu'au Tribunal fédéral pour que la jurisprudence ainsi établie définisse la hiérarchie des différentes normes de droit. Dans l'intervalle, nous resterons dans le flou juridique.

Une atteinte à l'État de droit démocratique

En déposant l'initiative de mise en œuvre, l'UDC court-circuite le processus législatif habituel et sape les fondements de l'État de droit suisse. Le Parlement avait adopté les dispositions législatives requises pour l'application de l'initiative pour le renvoi dans le délai imparti et conformément à l'article constitutionnel. La loi d'application est d'ailleurs prête à être introduite. Or l'initiative de mise en œuvre prévoit maintenant l'introduction d'un texte de loi plus strict directement dans la Constitution. Le Parlement élu par le peuple est donc privé intentionnellement de la possibilité de coordonner les nouvelles règles avec des normes nationales et internationales existantes. Il n'a pas non plus été possible de réaliser une consultation où différents milieux sont invités à s'exprimer sur l'acceptation politique et la praticabilité du projet. Il en résulte des incertitudes juridiques pour les personnes concernées.

Focalisation sur les mauvaises personnes et coûts élevés

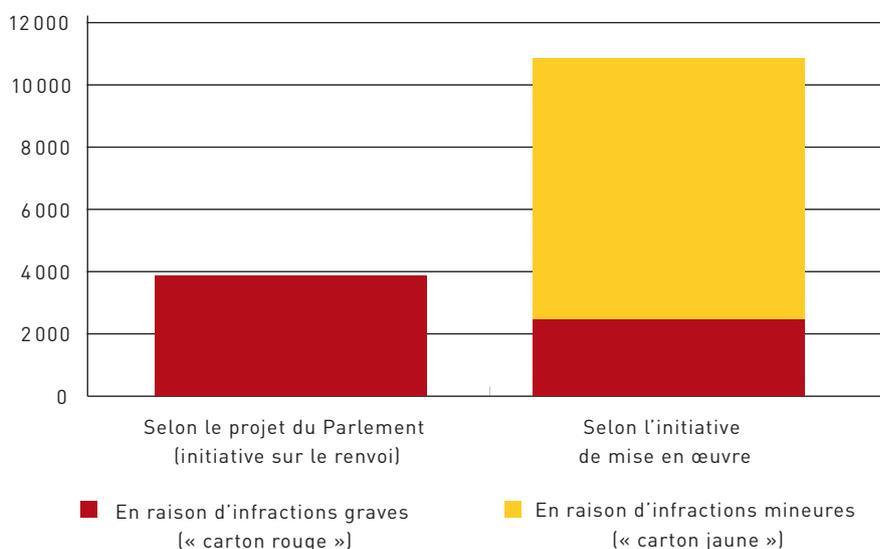
La figure 1 (page suivante) montre que dans l'ensemble l'initiative de mise en œuvre multiplie les renvois. Les cas supplémentaires ne concernent pas des personnes qui ont commis de graves délits, lesquels sont mieux couverts par le projet de loi du Parlement. Aux yeux de l'UDC, la fraude fiscale et la mutilation d'une femme ne sont pas des motifs de renvoi. Le nombre élevé de renvois découle principalement de renvois consécutifs à des « cartons jaunes », autrement dit à des infractions de moindre gravité. Les nombreuses procédures et expulsions supplémentaires occasionneront des coûts élevés pour la Confédération et les cantons. C'est une des raisons pour lesquelles les conseillers d'État UDC se sont nettement distanciés de l'initiative.

Figure 1

► L'initiative de mise en œuvre est contre-productive, car elle encombre inutilement l'appareil judiciaire avec les « mauvaises personnes ».

Plus de coûteux renvois pour des infractions mineures ?

Combien d'étrangers criminels auraient été concernés en 2014 ?



Source : OFS, 2015

► Dans certains cas, la Convention européenne des droits de l'homme n'aura plus qu'une valeur limitée.

En cas d'acceptation de l'initiative de mise en œuvre, il figurera noir sur blanc dans la Constitution fédérale que la Convention européenne des droits de l'homme n'aura plus, dans certains cas, qu'une valeur limitée. Ce serait indigne d'un État de droit respecté tel que la Suisse, qui plus est, membre du Conseil de l'Europe. Il convient de souligner ici l'importance du « principe de non-refoulement », qui fait partie intégrante des normes impératives du droit international et exclut l'expulsion lorsque la personne est persécutée dans le pays où elle devrait être renvoyée, ou lorsqu'elle y risque la torture ou tout autre traitement cruel et inhumain. En précisant que la décision des tribunaux cantonaux appelés à se prononcer sur une suspension de l'expulsion pour ces motifs impérieux est définitive, l'initiative restreint massivement le droit de recours. Elle est par ailleurs en contradiction avec le droit à la vie familiale, contrevient au Pacte II de l'ONU relatif aux droits civils et politiques et peut amener la violation de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. En effet, selon le pays, l'expulsion de l'un des parents rendrait impossible la poursuite du lien entre celui-ci et l'enfant, sauf si ce dernier quitte également la Suisse.

Protection minimale seulement avec une clause pour les cas de rigueur

La clause pour les cas de rigueur permet aux juges de tenir compte des circonstances personnelles et familiales des personnes dans leurs arrêts. Les personnes qui ont toujours vécu en Suisse, les « secondos », ne doivent pas être automatiquement renvoyées dans leur pays d'origine, avec lequel elles n'ont parfois aucun lien. La clause pour les cas de rigueur garantit des normes juridiques minimales. Elle s'applique lorsque l'intérêt public n'impose pas le renvoi. Sans une telle clause, les tribunaux n'auraient plus la possibilité d'effectuer correctement leur travail, lequel consiste très souvent à peser les droits fondamentaux d'une personne en regard de l'intérêt de la collectivité. En appliquant le traitement automatique sans clause pour les cas de rigueur, comme le réclame l'initiative de mise en œuvre, la Suisse se distancierait des pratiques internationales et saperait à la fois l'art. 5 de sa Constitution et un principe libéral fondamental, à savoir le fait que l'action étatique doit toujours être proportionnée.

► Un oui à l'initiative de mise en œuvre constituerait une entrave majeure à la recherche d'une solution acceptable pour la mise en œuvre de l'initiative « contre l'immigration de masse ».

Un obstacle dangereux sur la voie des bilatérales

Le Conseil fédéral, le Parlement, l'économie et la société s'efforcent actuellement de mettre en œuvre l'initiative « contre l'immigration de masse » acceptée le 9 février 2014. Aujourd'hui, près de deux ans après le vote, il paraît toujours difficile de concilier l'article constitutionnel et l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). C'est pourtant primordial, car de cela dépend rien de moins que l'ensemble des accords bilatéraux I. Placer de nouveaux obstacles sur la voie déjà étroite d'une recherche de solution est dommageable politiquement et économiquement. Un oui à l'initiative de mise en œuvre constituerait une entrave majeure à la recherche d'une solution acceptable. Exigée par l'initiative, l'expulsion automatique et sans examen au cas par cas (proportionnalité) en vertu d'un catalogue détaillé de délits est contraire à l'ALCP et discrimine tous les citoyens de l'UE et de l'AELE résidant en Suisse. Aujourd'hui, une personne s'étant rendue coupable de délit peut être reconduite à la frontière si un tribunal arrive à la conclusion qu'elle a durablement mis en danger la sécurité publique en Suisse. Si l'initiative était acceptée, des citoyens de l'UE ou de l'AELE pourraient déjà être expulsés pour cinq ans au moins après deux délits mineurs, ce qui constitue une grave discrimination. La Suisse contreviendrait alors délibérément aux accords sur la libre circulation des personnes. Après l'acceptation de l'initiative « contre l'immigration de masse », cette attaque supplémentaire contre l'Europe affaiblirait la position de la Suisse dans ses négociations avec cette dernière et anéantirait les progrès timides déjà obtenus.

Ce signal de politique extérieure serait fatal et l'image de la Suisse en serait considérablement ternie bien au-delà de l'UE. Dans de telles conditions, les spécialistes d'États tiers y réfléchiraient eux aussi à deux fois avant d'accepter un emploi en Suisse.

► Les secondos et leur famille vivraient en permanence dans la peur d'un renvoi pour une infraction mineure.

Une épée de Damoclès sur les secondos et les « expats »

En cas d'acceptation, l'initiative toucherait de plein fouet tous ceux qui, bien que n'ayant pas en poche le passeport rouge à croix blanche, ont passé toute leur vie en Suisse. Car le véritable objectif de l'initiative de mise en œuvre par rapport à la loi en vigueur est qu'il suffise de deux délits ou infractions mineures pour renvoyer sans tergiverser tous les titulaires d'un passeport étranger. Or ce serait précisément fatal aux jeunes qui sont nés en Suisse et ne connaissent de leur pays d'origine que ce qu'ils en ont vu, au mieux, pendant les vacances. La mise en application de cette pratique conduirait à un droit pénal à deux vitesses et donc, à la discrimination d'un quart de la population suisse, exposé à un non-droit les visant spécifiquement. Elle constituerait un signal dévastateur pour les efforts d'intégration et la peur d'un délit-bagatelle serait pour les secondos et leur famille comme une épée de Damoclès suspendue au-dessus de leur tête.

La même chose peut être dite à propos de la situation des « expats » hautement qualifiés, car eux aussi seraient dès l'acceptation toujours à deux doigts d'être envoyés dans leur patrie, ou dans un autre pays ravi d'accueillir une main-d'œuvre recherchée. C'est un sujet particulièrement préoccupant pour les entreprises suisses. Imaginons qu'un top-manager oublie par exemple d'annoncer dans les délais que l'un de ses enfants a interrompu sa formation et touche de ce fait des allocations familiales auxquelles il n'aurait pas droit. Il devrait être automatiquement expulsé. Pour des sociétés internationales qui dépendent d'une main-d'œuvre étrangère de niveau supérieur, cette situation peut avoir des conséquences catastrophiques. À l'heure où la pénurie de main-d'œuvre qualifiée devient chronique, c'est loin d'être négligeable. La perception abusive de prestations sociales est certes également considérée comme un motif d'expulsion dans la loi d'application de l'initiative sur le renvoi, mais les juges gardent la possibilité de renoncer à une peine aussi disproportionnée lorsqu'elle mettrait la personne dans une situation personnelle grave.

Renvoyer des secondos : impensable sous l'angle économique

Quand des personnes qui ont grandi en Suisse doivent être renvoyées pour deux infractions mineures, on fait plus que de déchirer des familles et anéantir des perspectives. Cela est également absurde du point de vue économique. En effet, les secondos sont allés à l'école en Suisse et sont presque tous titulaires d'un CFC ou d'un diplôme d'une haute école. Ils disposent souvent de qualifications leur permettant d'apporter une contribution à la création de valeur en Suisse – l'État et la société ont beaucoup investi dans leur formation et leur intégration. Un renvoi réduirait ces investissements à néant.

► Accepter l'initiative de mise en œuvre équivaldrait à s'accommoder de la dénonciation d'une convention internationale, et même dans certains cas à la prescrire.

La volonté de briser un tabou politique

L'initiative de mise en œuvre a pour but d'inscrire dans la Constitution le principe idéologique de l'UDC, celui de la primauté du droit national sur le droit international, même dans un domaine d'application strictement défini comme ici. L'accepter équivaldrait non seulement à s'accommoder consciemment de la dénonciation d'une convention internationale, mais même dans certains cas à la prescrire, autrement dit à briser un tabou politique, ce qui mettrait la Suisse au ban du concert international. Car qui voudrait encore passer un accord avec un État dont la Constitution précise que dans certaines circonstances, les accords internationaux ne doivent pas être respectés ? Pour un pays comme la Suisse, État de droit démocratique par tradition et partenaire contractuel apprécié, un tel fonctionnement serait fatal. Les conséquences à long terme de cette atteinte à notre image et de cette incertitude juridique sur les entreprises, sur les investissements et sur la place économique suisse dans son ensemble sont difficiles à mesurer.

► Pour ses auteurs, l'initiative de mise en œuvre ne constituerait qu'un premier pas.

Un pas vers une mise à l'écart totale

L'initiative de mise en œuvre comporte toute une série de désavantages, et pourtant elle ne constitue qu'un premier pas pour ses auteurs. En été 2015, l'UDC a lancé l'initiative «Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)». On peut s'attendre à ce que celle-ci soit soumise au vote dans les années à venir. Ce nouveau projet menace d'aller encore plus loin dans la destruction de l'État de droit. Il souhaite que le principe introduit par l'initiative de mise en œuvre pour un domaine donné s'applique en général : la primauté absolue des décisions populaires sur toute autre norme juridique. Le texte de l'initiative laisse ouvertes de nombreuses questions, mais concerne potentiellement presque tous les accords de droit international. Et surtout, l'initiative entraînerait la résiliation de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la sortie de la Suisse du Conseil de l'Europe. Une rupture aussi nette avec le droit international affaiblirait et isolerait terriblement la Suisse. Il faut se rappeler que le droit international est de la plus haute importance en particulier pour un petit État. Il donne non seulement une légitimité à la neutralité et à la souveraineté suisses, mais comporte également de nombreuses dispositions de droit économique. Pour les entreprises exportatrices, la sécurité apportée par un réseau de droit international est décisive. Les temps à venir étant placés sous le signe de blocs commerciaux internationaux, de la numérisation et de la concurrence mondiale, toute discrimination de sa propre place économique aura des conséquences sur la prospérité et la qualité de vie. L'initiative de mise en œuvre constituerait un premier pas fatal dans cette direction.

Conclusion

L'initiative de mise en œuvre est dangereuse sous l'angle de l'État de droit et de la démocratie; elle est contraire à l'esprit helvétique, contraire aux droits humains et inutile. Elle prétend demander seulement la mise en œuvre d'une décision populaire, mais durcit sensiblement la législation. *economiesuisse* rejette également le projet pour des raisons économiques.

► En cas d'acceptation de l'initiative, il serait encore plus difficile de trouver un accord avec l'UE sur la poursuite des relations bilatérales.

Violation de la libre circulation des personnes avec les États membres de l'UE/AELE

À l'heure actuelle, il est possible de renvoyer une personne originaire de l'UE/AELE qui s'est rendue coupable d'un délit si un tribunal arrive à la conclusion qu'elle menace durablement la sécurité publique de la Suisse. Or l'initiative exclut catégoriquement un tel examen au cas par cas. Elle contient un vaste catalogue de délits très différents qui doivent obligatoirement entraîner le renvoi – sans examen des circonstances au cas par cas. Avec une telle pratique, la Suisse porterait atteinte à la libre circulation des personnes. En cas d'acceptation de l'initiative, il serait encore plus difficile de trouver un accord avec l'UE sur la poursuite des relations bilatérales.

Violation des Conventions des droits de l'homme et de l'ONU

L'initiative bafoue le principe fondamental de la proportionnalité de l'action étatique. Une réglementation des cas de rigueur est explicitement exclue. De ce fait, l'initiative porte atteinte à des droits de l'homme garantis par le droit international. La Suisse risque des condamnations régulières par la Cour européenne des droits de l'homme.

Dommmages pour la place économique

Si la place économique suisse est attrayante pour des investisseurs, des entreprises et des travailleurs étrangers, c'est notamment en raison de sa qualité de vie élevée et de sa grande sécurité juridique. Le non-respect de droits de l'homme fondamentaux et d'autres conventions de droit international nuit fortement à sa bonne réputation. À cela s'ajoute qu'il n'est ni éthique ni défendable sous l'angle économique de pénaliser à ce point sur le plan juridique des personnes nées et formées en Suisse possédant un passeport étranger («secondos») par rapport à des personnes qui possèdent un passeport suisse.

Pour toute question :

carmelo.lagana@economiesuisse.ch

jan.atteslander@economiesuisse.ch

oliver.steimann@economiesuisse.ch