

Schweizer Bischofskonferenz der Römisch-Katholischen Kirche SBK
Vorstand des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK
Bischof und Synodalrat der Christkatholischen Kirche der Schweiz

Stellungnahme zur NA-Initiative "für die Begrenzung der Einwanderung"

Die drei Landeskirchen der Schweiz sind der Ansicht, dass eine Annahme der eidgenössischen Volksinitiative "für die Begrenzung der Einwanderung" unmenschliche Auswirkungen hätte:

- Der Familiennachzug für Ausländerinnen und Ausländer würde drastisch erschwert. Das Recht, in seiner Familie zu leben, ist aber ein zentrales Menschenrecht.
- Saison-Bewilligungen könnten kaum mehr in Jahresaufenthalts-Bewilligungen umgewandelt werden. Damit würde das heute schon umstrittene Saisonnier-Statut nicht einmal mehr den humanitären Mindestanforderungen genügen.
- Ausländer würden vermehrt in Schwarzarbeit abgedrängt.
- Für flexible, menschlich notwendige Lösungen bei Härtefällen, bliebe wegen der eng begrenzten Zahl von Einwanderern kein Platz mehr.
- Der internationale Austausch von Stagiaires, Schülern, Schülerinnen und Studierenden würde weitgehend unterbunden.
- Eine einigermaßen humane Flüchtlingspolitik wäre nicht mehr möglich, da die definitive Aufnahme von Flüchtlingen der Kontingentierung unterworfen würde.
- Die Schweiz liefe Gefahr, völkerrechtliche Normen zu verletzen und das Genfer-Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge aufkündigen zu müssen, das sie massgeblich mitgestaltet hat.

All dies ist nicht zu verantworten und lässt sich mit dem Auftrag der Kirchen, sich nach dem Beispiel Jesu vor allem der Benachteiligten anzunehmen, nicht vereinbaren. Denn die von den Initianten angestrebte Verfassungsänderung würde in erster Linie die weniger privilegierten Einwanderer treffen und wäre ein Rückfall in die unwürdige Rotationspolitik der fünfziger Jahre mit all ihren sozialen und wirtschaftlichen Nachteilen für die Betroffenen. Die Kirchen befürchten, dass Menschen zur Manipuliermasse und willkürlich als "überzählig" eingestuft würden.

Mit der Annahme der Initiative "für die Begrenzung der Einwanderung" ist eine gemeinsame Zukunft der ausländischen und schweizerischen Bevölkerung, wie sie von den Kirchen angestrebt wird, undenkbar.

Bern und Freiburg, 14. Oktober 1988

Schweizer Bischofskonferenz

+ Henri Schwery, Präsident

Der Vorstand des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes

Pfr. Heinrich Rusterholz, Präsident

Bischof und Synodalrat der Christkatholischen Kirche der Schweiz

+ Hans Gerny, Dr. Carlo Jenzer

Conférence des évêques suisses de l'Eglise catholique romaine CES
Conseil de la Fédération des Eglises protestantes de la Suisse FEPS
Evêque et Conseil synodal de l'Eglise catholique-étienne de Suisse

Prise de position sur l'initiative de l'action nationale

"Pour la limitation de l'immigration"

Les trois Eglises nationales de Suisse estiment que l'acceptation de l'initiative populaire "pour la limitation de l'immigration" aurait des conséquences inhumaines:

- Le regroupement familial des étrangers deviendrait beaucoup plus difficile. Or, le droit de vivre au sein de sa famille compte au nombre des droits de l'homme fondamentaux.
- Les autorisations saisonnières ne pourraient pratiquement plus être transformées en autorisations annuelles. De ce fait, le statut des saisonniers, déjà contesté à l'heure actuelle, ne satisferait même plus aux exigences humanitaires minimales.
- Les étrangers seraient davantage poussés au travail clandestin.
- La stricte limitation du nombre des immigrants ne permettrait plus la souplesse nécessaire à des solutions humaines dans les cas de rigueur.
- L'échange international de stagiaires, écoliers et étudiants serait stoppé dans une large mesure.
- Il ne serait plus possible de pratiquer une politique d'asile tant soit peu humaine, l'accueil définitif des réfugiés étant soumis au contingentement.
- La Suisse courrait le risque de violer certaines règles du droit international; elle devrait dénoncer la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, Convention à l'élaboration de laquelle elle a pris une part décisive.

Tout cela est inacceptable, et de plus inconciliable avec la mission des Eglises, que l'exemple du Christ engage à se préoccuper en priorité des êtres défavorisés. La modification de la Constitution visée par l'initiative toucherait en premier lieu les immigrants les moins privilégiés, et constituerait un retour à l'indigne politique de rotation de la main-d'oeuvre pratiquée dans les années cinquante, avec tous les inconvénients sociaux et économiques qui en résultent. Les Eglises redoutent que des êtres humains ne soient traités comme une masse qu'on peut manipuler à son gré et déclarer arbitrairement comme étant "de trop".

Si l'initiative "pour la limitation de l'immigration" est acceptée, l'avenir commun des populations étrangère et suisse, auquel les Eglises vouent leurs efforts, deviendra impensable.

Berne et Fribourg, 14 octobre 1988

Conseil de la Fédération des Eglises protestantes de la Suisse

Pasteur Heinrich Rusterholz, président

Conférence des évêques suisses

+ Henri Schwery, président

Evêque et Conseil synodal de l'Eglise catholique-chrétienne de Suisse

+ Hans Gerny, Dr Carlo Jenzer

Für eine menschliche Ausländerpolitik

Ueberlegungen einer Arbeitsgruppe der drei Landeskirchen zur eidgenössischen Volksinitiative
"für die Begrenzung der Einwanderung" der Nationalen Aktion NA

Die Kirchen haben sich seit je der Ausländerprobleme angenommen und sich auch immer wieder zu ausländerpolitischen Fragen geäußert. Anlass dazu gaben einmal die Volksabstimmungen über die Ueberfremdungsinitiativen, über die Mitenandinitiative und über das Ausländergesetz. Anlass gab aber auch die Sorge um das Wohl der Ausländer, wie sie in den "7 Thesen der Kirchen zur Ausländerpolitik" und den beiden Flüchtlingsmemoranden zum Ausdruck kommt. Auf diese Stellungnahmen sei hier ausdrücklich verwiesen.

Die Kirchen haben aber nicht nur gesprochen, sondern auch gehandelt. Auf vielfältige Weise stehen sie Tag für Tag mit Menschen verschiedenster Herkunft in Kontakt: in Unterricht und Verkündigung, in Sozialarbeit, Rechtsberatung und Flüchtlingsbetreuung. In dieser Arbeit erfahren sie, was es für viele Fremde in unserem Land heisst, vor allem als Arbeitskraft, nicht aber als Mensch ernst genommen zu werden.

Vor diesem Hintergrund nehmen die Kirchen Stellung zur neuen Volksinitiative der NA. Mit dieser Initiative, über die wir am 4. Dezember 1988 abstimmen, steht viel auf dem Spiel. Wir bitten alle, ihr JA oder NEIN vor der Stimmabgabe gründlich zu überprüfen. Dabei mögen die folgenden Ueberlegungen die Entscheidung erleichtern.

Warum die Kirchen die Initiative ablehnen:

1. Die NA-Initiative reduziert die vielschichtigen Fragen des Zusammenlebens von schweizerischer und ausländischer Wohnbevölkerung auf tote Zahlen.

Wie die früheren - von Volk und Ständen verworfenen - "Ueberfremdungs"-Initiativen geht das Volksbegehren der NA die vielschichtigen Fragen, die sich aus dem Zusammenleben von schweizerischer und ausländischer Wohnbevölkerung ergeben, erneut von der rein zahlenmässigen Seite her an. Die NA will eine Reduktion der Gesamtbevölkerung und verlangt deshalb eine Neufassung von Artikel 69ter der Bundesverfassung. Sollte die Initiative angenommen werden, dann dürfte in den nächsten 15 Jahren die Anzahl der Einwanderer höchstens zwei Drittel derjenigen Ausländer betragen, die unser Land jeweils im Vorjahr verlassen haben, solange die Wohnbevölkerung der Schweiz nicht unter 6,2 Millionen Menschen gefallen ist. Nachher dürften nur noch soviele Ausländerinnen und Ausländer einwandern, wie im Vorjahr ausgewandert sind. Strenge Begrenzungen würden zudem für befristete Aufenthaltsbewilligungen gelten, insbesondere für die heute schon stark benachteiligten Saisoniers und Grenzgänger.

Zwar scheinen die Auswirkungen der Initiative auf den ersten Blick milder als diejenigen früherer Volksbegehren mit der gleichen Stossrichtung, da bei der vorgeschlagenen Regelung die Einwanderer nicht direkt zur Ausreise gezwungen würden. Bei näherer Betrachtung aber zeigt sich, dass die Initiative grosse menschliche Härten und Ungerechtigkeiten mit sich bringt. Das ist mit ein Grund, warum die Kirchen - in der Nachfolge Christi - nicht schweigen können.

2. Die Begrenzung der Einwanderung, wie sie von der NA vorgeschlagen wird, lässt menschlich notwendige, flexible Lösungen zugunsten der eingewanderten Menschen nicht mehr zu und trifft vor allem Kinder, Rentner, nicht-erwerbstätige Frauen, Saisoniers und Flüchtlinge. Die Initiative nimmt keine Rücksicht auf Härtefälle.

Nach dem heute geltenden Kontingentierungs-System setzt der Bundesrat jedes Jahr die Höchstzahlen für die Neuzulassung erwerbstätiger Jahresaufenthalterinnen und -aufenthalter fest. Nicht unter diese Kontingentierung fallen Personen, die im Rahmen des Familien-Nachzuges einreisen, Saisonarbeiterinnen und -arbeiter, die nach langjähriger Tätigkeit in der Schweiz endlich auf eine Jahresaufenthaltsbewilligung hoffen dürfen, Flüchtlinge sowie Rentner und Kinder. Nach dem Willen

der Initianten sollen nun alle Einwanderer der Kontingentierung unterworfen werden und die heute geltenden flexiblen Lösungen wegfallen. Laut Initiativtext würden alle zum "Daueraufenthalt" einreisenden Personen von der zahlenmässigen Begrenzung erfasst werden, das heisst also auch die nachgezogenen Familienangehörigen, die nicht-erwerbstätigen Personen wie Mütter, Kinder und Rentner, aber auch - wie in Absatz 5 des vorgeschlagenen Artikels öfter ausdrücklich gefordert - die definitiv aufgenommenen Flüchtlinge.

Die Initiative missachtet zudem Härtefälle. Nach Artikel 13 litera f der bundesrätlichen Verordnung über die Begrenzung der Ausländer (BVO) vom 6. Oktober 1986 kann Ausländerinnen und Ausländern ausserhalb der geltenden Höchstzahlen eine Jahresaufenthaltsbewilligung erteilt werden, "wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall oder staatspolitische Gründe vorliegen". Mit der Annahme der Initiative entfielen diese Möglichkeiten der Linderung grosser Härten. Entscheidend wären nicht länger menschliche Schicksale, sondern nur noch die Frage, ob der betroffene Mensch "überzählig" sei oder nicht.

3. Die Initiative verstösst gegen das Recht des Menschen, in seiner Familie zu leben. Dieses Menschenrecht würde vor allem den beruflich weniger qualifizierten Ausländerinnen und Ausländern verweigert.

Das Recht, in seiner Familie zu leben, ist ein Menschenrecht, das aber für viele Ausländerinnen und Ausländer der Schweiz illusorisch wird, sollte die Initiative angenommen werden. Damit z.B. ein Jahresaufenthalter im Rahmen des Familiennachzugs Frau und Kind in die Schweiz holen könnte, müssten nämlich zwei, in den ersten 15 Jahren sogar drei andere Ausländer unser Land verlassen. Diese "freigewordenen" Plätze dürften zudem nicht anderweitig beansprucht werden.

Eine solche Beschränkung des Familiennachzugs liefe dem Gedanken des Familienschutzes zuwider, der in Artikel 34 quinquies der Bundesverfassung verankert ist. Sie verstiesse zudem gegen die auch für die Schweiz verbindliche Europäische Menschenrechtskonvention, welche in Artikel 8 Absatz 1 die Achtung des Familienlebens verlangt. Ob die Schweiz sich mit einem Vorbehalt von dieser Bestimmung dispensieren könnte oder ob die Konvention gekündigt werden müsste, ist noch nicht geklärt. Auf alle Fälle würde ein solches Ausscheren der Schweiz aus dem europäischen Rechtsgefüge ihrem Ansehen in der Völkergemeinschaft und ihrer Glaubwürdigkeit schaden.

Von der Einschränkung, wenn nicht gar Verunmöglichung des Familiennachzugs wären zudem einmal mehr die sozial Schwächeren am meisten betroffen. Hochqualifizierte Ausländerinnen und Ausländer, wie sie für verantwortungsvolle Aufgaben beispielsweise in der Wirtschaft und in der Forschung benötigt werden, lassen sich ohne Garantie des Familiennachzugs gar nicht anwerben. Weniger Privilegierte müssten dagegen resignieren und sich von ihren Familien trennen oder wieder auswandern. Sie würden dann - im Ausmass von zwei Dritteln - durch andere Neueinwanderer ersetzt, die aber vor den gleichen Schwierigkeiten stünden. Es käme so zu einem Rückfall in die Rotationspolitik der fünfziger und sechziger Jahre mit all ihren sozialen Ungerechtigkeiten und wirtschaftlichen Ungereimtheiten.

4. Eine Annahme der Initiative hätte zur Folge, dass die Einwanderer noch mehr als sonst nur als Arbeitskräfte behandelt würden. Dass es sich um Menschen handelt, wird missachtet. Die NA will auch verhindern, dass sie bei uns heimisch werden können. Die Initiative drängt Zuwanderer in die Schwarzarbeit.

Da gemäss Initiative in den nächsten 15 Jahren höchstens zwei Drittel der Auswandernden durch Einwanderer ersetzt werden dürften, stünde in Zukunft also nur eine eng begrenzte Zahl von Jahresaufenthalts-Bewilligungen für Einwandernde aller Kategorien zur Verfügung. Erfahrungsgemäss würden aus diesem knappen Kontingent in erster Linie die Ansprüche des Arbeitsmarktes befriedigt; Priorität hätte die Nachfrage der Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltungen und Betriebe nach "Arbeitskräften."

Die Initiative hätte aber noch einen andern, für unser Land äusserst negativen Effekt. In den letzten Jahren sind durchschnittlich zwischen 50'000 und 60'000 Ausländerinnen und Ausländer jährlich ausgewandert, die eine Jahresaufenthaltsbewilligung besaßen. Nach Annahme der Initiative würden aber nicht mehr so viele unser Land verlassen. Denn wer die Schweiz verlässt, hätte praktisch keine Möglichkeit mehr, später wieder einzureisen. Wenn weniger ausreisen, würde die Zahl der freien Plätze für Einwanderer nochmals verkleinert. Gibt es aber trotz grosser Nachfrage nach Arbeitskräften zu wenig legale Arbeitsstellen, ist die Gefahr gross, dass vermehrt

auf Schwarzarbeit ausgewichen wird. Ein Ansteigen der Schwarzarbeit ist aber für ausländische wie für schweizerische Arbeitnehmer in jeder Hinsicht die schlechteste Lösung.

5. Die Initiative würde das Leben in den Grenzregionen schwer beeinträchtigen und Menschen treffen, die seit Jahrzehnten für unser Land arbeiten.

Gemäss Absatz 4 des vorgeschlagenen Artikels 69ter dürften nicht mehr als 90'000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger bei uns arbeiten (Ende August 1988 betrug ihre Zahl rund 144'000). Als Grenzgänger gälte zudem nur, wer in der Grenzregion geboren oder aufgewachsen ist.

Mit der geforderten Herabsetzung der Anzahl Grenzgängerinnen und Grenzgänger um mehr als ein Drittel würden Beziehungen zerstört, die zum Teil seit Jahrzehnten in den Grenzregionen bestehen. Zudem müssten vermutlich nicht wenige Betriebe schliessen und öffentliche Einrichtungen wie Spitäler müssten das Niveau ihrer Leistungen auch für Schweizerinnen und Schweizer senken.

Wohl ist nicht zu verkennen, dass die Beschäftigung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern auf dem Arbeitsmarkt auch Probleme geschaffen hat (Verwendung als konjunkturelle Manövriermasse, Lohndruck, Verlegung von Betrieben in Grenzregionen). Die Rahmenbedingungen des Bundes erlauben aber den Kantonen, örtlichen Misständen gezielt entgegenzutreten, zum Beispiel durch die Festlegung von Mindestlöhnen nach gesamtarbeitsvertraglichen Normen oder durch das Aushandeln der Arbeitsbedingungen mit den Sozialpartnern. In diesem Sinn sind die Kantone übereingekommen, ihre Kompetenzen vermehrt wahrzunehmen. Arbeitsmarktliche Probleme der Grenzgängerinnen und Grenzgänger müssen durch qualitative Massnahmen in den Regionen gelöst werden, eine zentralistische Begrenzung der Höchstzahlen führt nicht weiter.

Heute können grundsätzlich nur Angehörige unserer Nachbarstaaten, die seit mindestens sechs Monaten ihren ordentlichen Wohnsitz in der Grenzregion haben, eine Grenzgängerbewilligung erhalten. Die von den Initianten vorgeschlagene Begrenzung auf jene Personen, die in der Grenzregion geboren oder aufgewachsen sind, ist äusserst fragwürdig. Sie würde eine Abänderung der Staatsverträge mit Frankreich und Italien nötig machen und unsere gutnachbarlichen Beziehungen empfindlich stören.

6. Die Initiative verunmöglicht faktisch die Umwandlung von Saison- in Jahresaufenthaltsbewilligungen.

Das Saisonnier-Statut ist für Kirchen und Hilfswerke vor allem wegen der Beeinträchtigung des Familienlebens seit langem ein Stein des Anstosses. Solange das Statut aber nicht abgeschafft ist, darf es nicht durch zusätzliche Bestimmungen weiterverschlechtert werden. Auf jeden Fall ist zu verhindern, dass Saisonarbeiterinnen und -arbeiter an Stellen eingesetzt werden, die nicht saisonalen Charakter haben, ("unechte" Saisonniers). Um hier Missbräuche einzudämmen sowie aus den erwähnten sozial-ethischen Überlegungen heraus haben die Kirchen wiederholt wenigstens eine Reduktion der jährlichen Saisonbewilligungen gefordert, (gegenwärtig rund 157'000). Würde die Initiative auf dieses Postulat beschränkt (Begrenzung auf 90'000 Bewilligungen), wäre dagegen nicht einzuwenden. Die Initiative geht aber weit darüber hinaus. Nach Absatz 3 Satz 2 des Initiativ-Textes hätte künftig niemand mehr aufgrund einer befristeten Aufenthaltsbewilligung einen Rechtsanspruch auf eine Daueraufenthaltsbewilligung. Erklärtes Ziel der Initianten ist es, jede Umwandlung von Saisonbewilligungen in Jahresaufenthaltsbewilligungen zu unterbinden. Die Möglichkeit, eine Saisonbewilligung nach einiger Zeit in eine Jahresbewilligung umwandeln zu können, ist aus humanitärer Sicht jedoch die unabdingbare Mindestanforderung, die an das Saisonnier-Statut gestellt werden muss. Die Aufhebung der Umwandlungsmöglichkeit würde zudem eine Kündigung der entsprechenden Staatsverträge mit Italien und Spanien bedingen und das Verhältnis der Schweiz zu diesen Ländern und damit zur EG belasten. Darüber hinaus würde die hier lebende und arbeitende ausländische Bevölkerung erneut stark verunsichert und ihre Eingliederung und unser Bemühen um eine gemeinsame Zukunft erschwert.

7. Die Initiative würde den internationalen Austausch von Stagiaires, Schülern, Schülerinnen und Studierenden weitgehend unterbinden.

Nach Absatz 3 Satz 1 des vorgeschlagenen Artikels 69ter müssten zeitlich befristete Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige und Nichterwerbstätige ohne Ausnahme zahlenmässig begrenzt werden. Selbst wenn eine entsprechende Höchstzahl nicht genannt wird, ist davon auszugehen, dass die Initianten auch für diese Gruppe von Ausländerinnen und Ausländern strenge Zulassungsbegrenzungen

anstreben. Von diesen Beschränkungen würden vor allem auch ausländische Stagiaires, Schülerinnen und Schüler sowie Studierende betroffen, die sich lediglich zu Ausbildungszwecken in der Schweiz aufhalten. Zurzeit sind an unseren Hochschulen 18 % der Studierenden und fast 22 % der Dozenten und Assistenten Ausländer.

Die Schweiz erfüllt im Bereich der Aus- und Weiterbildung eine wichtige Aufgabe. Das wird international anerkannt und hat wesentlich zum Ansehen unseres Landes beigetragen. Würde die Zahl der Schüler und Studenten stark herabgesetzt, so könnten andere Staaten Gegenmassnahmen treffen. Die Beteiligung der Schweiz an europäischen Austausch- und Forschungsförderungsprogrammen wäre kaum mehr denkbar. Für einen Kleinstaat wie die Schweiz sind aber grenzüberschreitende wissenschaftliche und kulturelle Kontakte lebenswichtig.

8. Die befristete Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern - wie nach den schweren Erdbeben in Süditalien vor 8 Jahren - wäre kaum mehr möglich.

Nicht zu übersehen ist, dass sich die Schweiz kaum mehr an einer internationalen Hilfsaktion beteiligen könnte, die - wie im Fall der Erdbebengeschädigten aus Süditalien im Jahr 1980 - zu einer befristeten Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern führte.

9. Nach Annahme der Initiative könnten fast keine Flüchtlinge mehr definitiv Aufnahme erhalten, und die Schweiz liefe Gefahr, gegen völkerrechtliche Normen zu verstossen.

Nach der heutigen Rechtslage können Flüchtlinge in unserem Land u.a. Asyl erhalten, wenn sie wegen ihrer Rasse, ihrer Religion, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauung in ihrem Herkunftsland verfolgt werden. Wenn Asylsuchende dem Einwanderer-Kontingent unterworfen werden, kann kaum mehr von einer Flüchtlingspolitik und schon gar nicht mehr von einer humanitären Asylpolitik gesprochen werden. Der Schutz von Verfolgten würde von rein rechnerischen Ueberlegungen verdrängt. Zwar müssten Asylsuchende - nach dem Wortlaut der Initiative - nicht schon an der Grenze wegen Ueberschreitung der Höchstzahl zurückgewiesen werden. Die Begrenzungsmechanismen hätten aber zur Folge, dass mangels freier Plätze nur noch wenige Asylsuchende eine Chance hätten, definitiv als Flüchtlinge aufgenommen zu werden. Für eine Zusammenführung von Flüchtlingen mit ihren Familien bliebe vollends kein Platz.

Die Annahme der Initiative hätte auch völkerrechtliche Konsequenzen. Die Schweiz liefe Gefahr, das nach allgemeinem Völkerrecht geltende Verbot der Rückschiebung in den Verfolgerstaat zu verletzen. Sie wäre überdies gezwungen, das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge aufzukündigen, an dessen Zustandekommen sie massgebend beteiligt war.

Die Kirchen wollen eine gemeinsame Zukunft der ausländischen und schweizerischen Bevölkerung

Prüft man die Vorschläge der Initianten im einzelnen, so zeigt sich, dass sie mit dem von den Kirchen vertretenen Ziel einer gemeinsamen Zukunft der ausländischen und schweizerischen Bevölkerung nicht zu vereinbaren sind. Wie schon die früheren "Ueberfremdungs"-Initiativen, versucht auch das jüngste NA-Volksbegehren "für die Begrenzung der Einwanderung" rein zahlenmässig vorzugehen. Ein Ansatz, der verfehlt ist und dazu verleiten kann, unsere Probleme auf dem Rücken der Schwächsten lösen zu wollen: auf dem Rücken der Flüchtlinge, der Saisoniers, der Grenzgängerinnen und Grenzgänger und all jener Frauen und Männer, die wir in die Schwarzarbeit drängen. Die Kirchen können keine Politik mittragen, die in den Ausländerinnen und Ausländern nicht in erster Linie den Mit-menschen und Partner sieht und die nicht Vertrauen und gegenseitiges Verständnis zum Aufbau einer gemeinsamen Zukunft fördert.

Bern und Freiburg, 14. Oktober 1988

Pour une politique humaine à l'égard des étrangers

Réflexions d'un groupe de travail des trois Eglises nationales à propos de l'initiative de l'Action Nationale (AN) "pour la limitation de l'immigration"

Les Eglises se sont préoccupées de tout temps des problèmes des étrangers; elles se sont d'ailleurs exprimées à diverses reprises sur des questions concernant la politique à l'égard des étrangers. Les scrutins populaires sur les initiatives contre la surpopulation étrangère, l'initiative "Etre solidaires" et la Loi sur les étrangers ont été autant de raisons pour elles de prendre la parole. Mais leur motivation première, c'est leur souci des étrangers, tel qu'il est exprimé dans les "7 thèses des Eglises sur la politique à l'égard des étrangers" et dans les deux mémorandums sur l'asile et les réfugiés. Nous renvoyons ici expressément à ces prises de positions.

Les Eglises ne se sont pas bornées à parler: elles ont agi. Elles sont en contact jour après jour et de toutes sortes de manières avec des gens d'origines très diverses - dans l'enseignement et la prédication, par le travail social, les consultations juridiques et l'aide aux réfugiés. Ces contacts les aident à comprendre ce que cela signifie, pour beaucoup d'étrangers vivant dans notre pays, que d'être considérés avant tout comme de la main-d'oeuvre et de ne pas être pris au sérieux comme êtres humains.

C'est pourquoi les Eglises prennent aujourd'hui position sur la nouvelle initiative populaire de l'AN. L'enjeu de cette initiative, sur laquelle nous voterons le 4 décembre 1988, est considérable. Nous vous engageons donc à peser soigneusement votre OUI ou votre NON avant de le déposer dans l'urne. Puissent les considérations qui suivent faciliter votre décision.

Les raisons pour lesquelles les Eglises rejettent l'initiative:

1. L'initiative réduit à des chiffres les questions complexes de la coexistence des populations suisse et étrangère.

Comme les précédentes initiatives contre la "surpopulation étrangère" - toutes rejetées par le peuple et les cantons - cette nouvelle initiative de l'AN aborde les questions complexes soulevées par la coexistence des populations suisse et étrangère uniquement sous l'angle numérique. L'AN veut réduire la population totale de notre pays et demande en conséquence une modification de l'article 69ter de la Constitution fédérale. Si l'initiative était acceptée, le nombre des immigrants, ces quinze prochaines années, serait limité aux deux tiers du nombre des étrangers ayant quitté notre pays l'année précédente, et cela tant que la population résidente de Suisse ne sera pas tombée au-dessous de 6,2 millions d'habitants. Par la suite, le nombre d'étrangers recevant le droit d'immigrer en Suisse ne devrait pas excéder celui des étrangers repartis de Suisse l'année précédente. Les autorisations pour les séjours de durée limitée seraient également soumises à des limitations strictes, en particulier pour les saisonniers et les frontaliers, déjà fortement désavantagés à l'heure actuelle.

A première vue, les effets de l'initiative paraissent plus doux que ceux des initiatives populaires précédentes qui allaient dans la même direction, car la réglementation proposée ne contraindrait pas directement les immigrants à quitter notre pays. Mais si on regarde les choses de plus près, on se rend compte que l'application de l'initiative entraînerait de graves injustices et de grandes détresses humaines. C'est l'une des raisons pour lesquelles les Eglises, si elles veulent être fidèles au Christ, ne peuvent pas se taire.

2. La limitation de l'immigration proposée par l'initiative de l'AN ferme la porte aux solutions souples et humaines dont les immigrants peuvent bénéficier aujourd'hui; elle frappe en premier lieu les enfants, les rentiers, les femmes sans activité lucrative, les saisonniers et les réfugiés. L'initiative ne tient pas compte des cas de rigueur.

Avec le système de contingentement actuellement en vigueur, le Conseil fédéral fixe chaque année le quota des autorisations de séjour pour les étrangers qui viennent pour la première fois exercer une activité lucrative dans notre pays. Les personnes qui entrent en Suisse dans le cadre du

regroupement familial, les saisonniers qui ont travaillé de longues années en Suisse et peuvent enfin espérer recevoir une autorisation de séjour à l'année, les réfugiés, les rentiers et les enfants n'entrent pas dans ce contingentement. L'initiative prévoit par contre que tous les immigrants seront soumis au contingentement, et n'autorise plus aucune solution souple. D'après la teneur de l'initiative, toutes les personnes entrant en Suisse pour un "séjour de longue durée" devraient être touchées par la limitation numérique - et donc aussi celles qui viennent rejoindre leur famille après un certain temps, les personnes sans activité lucrative (mères de famille, enfants, rentiers) et les réfugiés recevant une autorisation définitive, ainsi que le précise explicitement l'alinéa 5 de l'article 69ter.

L'initiative ne tient pas compte non plus des cas de rigueur. Selon l'article 13, lettre f de l'Ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE) du 6 octobre 1986, une autorisation de séjour à l'année peut être octroyée "dans un cas de rigueur excessive ou en raison de considérations de politique générale". Si l'initiative était acceptée, cette possibilité de soulager de grandes détresses n'existerait plus. Ce n'est plus le sort d'êtres humains qui serait décisif, mais la seule réponse à la question: la personne en cause est-elle "de trop" ou non?

3. L'initiative contrevient à un droit de l'homme fondamental - celui de vivre au sein de sa famille. Ce seraient surtout les étrangers les moins qualifiés professionnellement qui se verraient refuser ce droit.

Le droit de vivre au sein de sa famille compte au nombre des droits de l'homme; mais il deviendrait illusoire pour beaucoup d'étrangers vivant en Suisse si l'initiative était acceptée. Pour qu'un homme au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année, par exemple, puisse faire venir en Suisse sa femme et un enfant dans le cadre du regroupement familial, il faudrait que deux autres étrangers - trois même durant les quinze premières années - quittent notre pays. Il faudrait en outre que ces places "libérées" ne soient pas demandées ailleurs.

Une telle limitation du regroupement familial irait à l'encontre du souci de protection de la famille exprimé dans la Constitution fédérale à son article 34 quinquies. Elle enfreindrait en outre la Convention européenne des droits de l'homme, que la Suisse a signée et qu'elle est donc tenue de respecter, Convention qui requiert à son article 8, 1er alinéa le respect de la vie de famille. Quant à savoir si la Suisse pourrait se faire dispenser de cette disposition par une réserve ou si elle serait obligée de dénoncer la Convention, cela n'a pas encore été élucidé. Dans tous les cas, en se mettant ainsi en marge des structures juridiques européennes, la Suisse perdrait une partie de sa réputation et de sa crédibilité dans la communauté internationale.

Une fois de plus, ce seraient surtout les personnes les plus faibles socialement qui seraient touchées par la restriction, voire l'empêchement total du regroupement familial. Les étrangers hautement qualifiés - ceux par exemple auxquels on confie des postes à hautes responsabilités dans l'économie et la recherche - ne se font pas engager sans avoir la garantie de pouvoir faire venir leurs familles. Les personnes moins privilégiées, en revanche, devraient se résoudre à se séparer de leurs familles - ou repartir. Elles seraient remplacées, dans la proportion des deux tiers, par d'autres immigrants qui se heurteraient aux mêmes difficultés. On en reviendrait ainsi à la politique de rotation de la main-d'oeuvre pratiquée dans les années cinquante et soixante, avec toutes les injustices sociales et les absurdités économiques qui en résultent.

4. Une acceptation de l'initiative aurait pour effet d'accentuer la tendance à considérer les immigrants seulement comme de la main-d'oeuvre. Le fait qu'il s'agit d'êtres humains n'est pas pris en compte. L'AN veut aussi empêcher les immigrants de s'intégrer chez nous. L'initiative les pousse au travail clandestin.

Puisqu'aux termes de l'initiative deux tiers au maximum des étrangers quittant la Suisse pourraient être remplacés par de nouveaux immigrants, ces quinze prochaines années, il ne pourrait plus y avoir qu'un nombre extrêmement limité d'autorisations de séjour à l'année pour les immigrants de toutes catégories. On est en droit de supposer que ce contingent restreint servirait d'abord à satisfaire les demandes du marché du travail: les demandes de l'économie, des administrations et entreprises publiques - demandes de main-d'oeuvre - auraient la priorité.

L'initiative aurait encore une autre conséquence extrêmement négative pour notre pays. Ces dernières années, quelque 50'000 à 60'000 étrangers en possession d'une autorisation de séjour à l'année ont quitté notre pays chaque année. En cas d'acceptation de l'initiative, ils seraient

moins nombreux à quitter notre pays; car ils sauraient qu'une fois partis de Suisse, ils n'auraient pratiquement aucune possibilité d'y revenir plus tard. Si les départs de Suisse ralentissent, le nombre de places libérées pour de nouveaux immigrants diminuera encore. Et si la demande de main-d'oeuvre est forte et les places légalement reconnues sont peu nombreuses, le risque est grand que le travail clandestin ne se développe encore. Or, une augmentation du travail clandestin est à tous égards la plus mauvaise solution qui soit, pour les travailleurs étrangers comme pour les Suisses.

5. L'initiative porterait un grave préjudice à la population des régions frontalières et toucherait des personnes qui travaillent dans notre pays depuis des dizaines d'années.

D'après l'alinéa 4 de l'article 69ter de l'initiative, le nombre des frontaliers travaillant chez nous devrait être ramené à 90'000 au maximum (à fin août 1988, ils étaient environ 144'000). En outre, seules seraient considérées comme frontalières les personnes nées ou élevées dans la zone frontalière.

Cette diminution du nombre des frontaliers - plus d'un tiers - aurait pour effet de détruire des relations qui existent parfois depuis des dizaines d'années dans les régions frontalières. En outre, un nombre non négligeable d'entreprises se verraient probablement obligées de fermer leurs portes, et des institutions publiques (hôpitaux par exemple) devraient abaisser le niveau de leurs prestations, ce dont les Suisses pâtiraient aussi.

Bien sûr, il faut reconnaître que l'emploi de travailleurs frontaliers a aussi créé des problèmes sur le marché du travail (utilisation de ces travailleurs comme masse de manoeuvre conjoncturelle, pression sur les salaires, déplacements d'entreprises dans des zones frontalières). Mais les dispositions-cadre de la Confédération permettent aux cantons de combattre efficacement les inconvénients qui peuvent se produire au niveau local, par exemple en fixant des salaires minimaux correspondant aux normes inscrites dans des contrats collectifs de travail, ou en négociant les conditions de travail avec les partenaires sociaux. Dans ce sens, les cantons se sont déclarés d'accord d'utiliser davantage les compétences dont ils disposent. Les problèmes qui peuvent grever le marché du travail dans les zones frontalières devraient être résolus par des mesures qualitatives dans les régions concernées; une limitation centralisatrice du quota des frontaliers ne résout absolument rien.

A l'heure actuelle, seuls les ressortissants qui ont leur domicile régulier dans la zone limitrophe depuis au moins six mois peuvent en principe obtenir des autorisations de frontaliers. La limitation du statut de frontalière aux personnes nées ou élevées dans la région limitrophe est extrêmement contestable. Une telle limitation obligerait en outre à modifier les accords conclus avec la France et l'Italie, et perturberait sensiblement nos relations de bon voisinage.

6. L'initiative rend pratiquement impossible la transformation des autorisations saisonnières en autorisations annuelles.

Le statut des saisonniers est critiqué depuis longtemps par les Eglises et les oeuvres d'entraide, qui lui reprochent surtout de séparer le saisonnier de sa famille. Tant que ce statut n'est pas aboli, il faut au moins éviter de l'aggraver par de nouvelles restrictions. Il faut empêcher dans tous les cas que les saisonniers ne soient engagés à des postes qui n'ont pas de caractère saisonnier ("faux" saisonniers). Pour freiner les abus - et pour les raisons d'éthique mentionnées ci-dessus - les Eglises ont demandé à plusieurs reprises qu'on réduise au moins le nombre des autorisations annuelles de saisonniers (ils sont environ 157'000 à l'heure actuelle). Si l'initiative se bornait à ce seul postulat (limitation du nombre des saisonniers à 90'000), il n'y aurait rien à lui objecter. Mais elle va beaucoup plus loin. Selon l'alinéa 3, 2e phrase du texte de l'initiative, le fait d'être titulaire d'une autorisation de séjour de durée limitée ne donnerait dorénavant aucun droit à l'obtention d'une autorisation de séjour de longue durée. Le but déclaré des initiateurs est d'empêcher toute conversion de l'autorisation saisonnière en une autorisation annuelle. Or, la possibilité de transformer l'autorisation saisonnière en autorisation de séjour à l'année après quelques années est, du point de vue humanitaire, une exigence minimale et absolument indispensable. La suppression de la possibilité de changer de statut obligerait en outre la Suisse à dénoncer les accords conclus avec l'Italie et l'Espagne. Les relations de la Suisse avec ces pays - et donc avec la Communauté européenne - en souffriraient. En outre, la population étrangère qui réside et travaille dans notre pays serait de nouveau profondément déséquilibrée et aurait plus de peine à s'intégrer; quant à nos efforts pour aider les populations suisse et étrangère à s'engager dans un avenir commun, ils seraient également rendus plus difficiles.

7. L'initiative empêcherait dans une large mesure les échanges internationaux de stagiaires, d'écoliers et d'étudiants.

D'après l'alinéa 3, 1ère phrase de l'article 69ter de l'initiative, le nombre des autorisations de séjour pour une durée limitée délivrées à des étrangers exerçant ou non une activité lucrative devrait être réduit. Même si l'initiative n'indique pas de quota, il faut admettre que les initiateurs veulent également limiter strictement l'entrée en Suisse de cette catégorie d'étrangers. Ces limitations toucheraient avant tout les stagiaires, écoliers et étudiants qui séjournent en Suisse uniquement pour leur formation. A l'heure actuelle, 18 % des étudiants de nos universités et presque 22 % des professeurs et assistants sont des étrangers.

Dans le domaine de la formation, la Suisse remplit une mission importante. Son rayonnement est international et a contribué dans une mesure non négligeable à la réputation de notre pays. Si le nombre des écoliers et étudiants devait fortement diminuer, d'autres Etats pourraient prendre des contre-mesures. La participation de la Suisse au programme d'encouragement de l'échange et de la recherche deviendrait impensable. Or, pour un petit pays comme la Suisse, les contacts scientifiques et culturels internationaux sont d'une importance vitale.

8. L'accueil temporaire d'étrangers - comme après les graves tremblements de terre d'il y a huit ans en Italie - ne serait pratiquement plus possible.

Il ne faut pas perdre de vue que la Suisse ne pourrait pratiquement plus participer à des actions d'aide internationale pouvant conduire à l'accueil temporaire d'étrangers, comme cela a été le cas après les tremblements de terre du sud de l'Italie en 1980.

9. L'acceptation de l'initiative empêcherait presque totalement l'accueil définitif de nouveaux réfugiés; la Suisse risquerait ainsi de violer le droit international.

La situation juridique actuelle permet à des réfugiés d'obtenir l'asile en Suisse notamment lorsqu'ils sont persécutés dans leur pays à cause de leur race, de leur religion, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs convictions politiques. Si les demandeurs d'asile sont soumis au contingentement de l'immigration, on ne pourra plus guère parler de "politique d'asile" à propos de notre pays - et en tout cas plus du tout d'une politique d'asile humanitaire. Le principe de la protection des persécutés serait abandonné au profit de considérations mathématiques. Il est vrai que l'initiative ne dit pas qu'il faudrait refouler les demandeurs d'asile dès la frontière lorsque le quota serait déjà dépassé. Mais vu les mécanismes que la limitation du nombre des étrangers ne manquerait pas de déclencher, rares seraient les requérants d'asile qui auraient une chance d'être accueillis définitivement comme réfugiés, les places libres étant trop rares. Quant au regroupement familial des réfugiés, il deviendrait totalement impossible.

L'acceptation de l'initiative aurait aussi des conséquences au niveau du droit international. La Suisse courrait le risque de violer la règle qui interdit de refouler les demandeurs d'asile dans l'Etat où ils ont été persécutés. Elle serait en outre contrainte de dénoncer la Convention de Genève sur le statut des réfugiés, alors qu'elle a apporté à son élaboration une contribution décisive.

Les Eglises veulent que les populations étrangère et suisse aient un avenir commun.

Si on examine dans le détail les propositions des initiateurs, on se rend compte qu'elles sont inconciliables avec l'"avenir commun" des populations étrangère et suisse auquel les Eglises vouent leurs efforts. Tout comme les précédentes initiatives contre la "surpopulation étrangère", la dernière initiative de l'AN "pour la limitation de l'immigration" propose une solution exclusivement numérique des problèmes. C'est là une manière totalement erronée de les aborder, et qui peut conduire à vouloir résoudre nos propres problèmes sur le dos des plus faibles: réfugiés, saisonniers, frontaliers - sans parler de toutes les femmes et de tous les hommes que nous poussons au travail clandestin. Les Eglises ne peuvent pas approuver une politique qui ne voit pas en premier lieu dans les étrangers des êtres humains et des partenaires, et qui ne favorise pas la confiance et la compréhension mutuelle dans la perspective d'un avenir commun.

Berne et Fribourg, 14 octobre 1988