



5. November 2025

Protokollierung bei Einbürgerungsverfahren

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 20.4344
der Staatspolitischen Kommission
des Nationalrates vom 20. November 2020

Zusammenfassung

Am 4. Mai 2021 hat der Nationalrat das Postulat 20.4344 «Protokollierung bei Einbürgerungsverfahren» seiner Staatspolitischen Kommission angenommen. Das Postulat beauftragt den Bundesrat zu untersuchen, wie in den Kantonen Gespräche im Rahmen von Einbürgerungsverfahren protokolliert werden und welche Vorgaben dazu bestehen. Anschliessend soll mit den Kantonen geklärt werden, wie allfällige Lücken in der Umsetzung beseitigt werden können.

Zur Erfüllung des Postulats hat das Staatssekretariat für Migration eine externe Studie in Auftrag gegeben. Gemäss dieser Studie führen im Rahmen der ordentlichen Einbürgerung verschiedene Kantone, Gemeinden und Schweizer Vertretungen im Ausland mündliche Einbürgerungsgespräche mit den Bewerberinnen und Bewerbern durch, um den Sachverhalt für die Einbürgerung zu klären. Es gibt keine bundesrechtlichen Vorgaben auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe, wie diese Gespräche durchzuführen sind.

Die Studienautorinnen und -autoren befragten unter anderem rund 500 Vertreterinnen und Vertreter von Kantons- und Gemeindebehörden. Gemäss den Studienautorinnen und -autoren können oder müssen in siebzehn Kantonen die auf kantonaler Ebene zuständigen Behörden Einbürgerungsgespräche durchführen. Die befragten Behörden gaben an, dass nach ihrem Kenntnisstand bei rund einem Drittel der Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene und bei etwas weniger als der Hälfte der Einbürgerungsgespräche auf kommunaler Ebene keine Protokollierungsvorschriften bestünden. Soweit Protokollierungsvorschriften bestehen, wird der Inhalt der Einbürgerungsgespräche mehrheitlich in zusammengefasster und sinngemässer Form wiedergegeben, in seltenen Fällen wird wortwörtlich protokolliert.

Die von den Studienautorinnen und -autoren untersuchte Protokollierungspraxis zeigt, dass insgesamt ein Grossteil der durchgeführten Einbürgerungsgespräche in irgendeiner Form protokolliert wird. Nur in zwei der untersuchten Gemeinden und in zwei kantonalen Behörden werden überhaupt keine Protokolle geführt. Die Kenntnisse über die Protokollierungsvorschriften und die Qualität der Protokolle sind in den Kantonen und Gemeinden sehr unterschiedlich. Teilweise wird der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen in der Praxis nicht genügend Rechnung getragen. Demnach müssen die Einbürgerungsbehörden sicherstellen, dass das Recht der Bewerberinnen und Bewerber auf Akteneinsicht gewährt wird. Sie müssen ein vollständiges Einbürgerungsdossier führen und alle relevanten Informationen dokumentieren. Das bedeutet, dass der Inhalt der Einbürgerungsgespräche zumindest in zusammengefasster Form schriftlich festgehalten werden muss. Findet ein Gespräch zur Überprüfung der Grundkenntnisse über die Schweiz statt, sind die Fragen und die Antworten im Wesentlichen zu protokollieren.

Die Studienautorinnen und -autoren kommen zum Schluss, dass durch eine gesetzliche Protokollierungspflicht auf Bundesebene und die Aufzeichnung der Einbürgerungsgespräche mit geeigneten technischen Hilfsmitteln die notwendige einheitliche Qualität der Protokolle verbessert werden könnte. Eine Aufzeichnungspflicht würde die Vollständigkeit und spätere Nachvollziehbarkeit der Sachverhaltsermittlung sowie die Überprüfbarkeit des Protokolls gewährleisten.

Am 13. März 2024 diskutierte das Staatssekretariat für Migration mit Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Einbürgerungsbehörden die Ergebnisse der Studie. Dabei wurde ein Handlungsbedarf bei den Protokollierungsvorschriften festgestellt. Einheitliche Mindeststandards und Rahmenbedingungen wurden als notwendig erachtet, um die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der Einbürgerungsgespräche zu verbessern. Dabei soll das Protokoll sowohl die Fragen als auch die Antworten enthalten, und es soll von allen Anwesenden die Korrektheit bescheinigt und unterschrieben werden. Die Qualitätssicherung der Protokolle steht im Vordergrund, daher werden klare Richtlinien und Ausbildungs-

massnahmen begrüsst. Dabei sollen die regionalen Besonderheiten bei der Gesprächsführung berücksichtigt werden. Aufzeichnungen von Einbürgerungsgesprächen wurden grundsätzlich positiv beurteilt, wobei noch offene Fragen zur technischen Umsetzung bestehen.

Der Bundesrat spricht sich dafür aus, dass die Pflicht zur Protokollierung sowie zur Aufzeichnung von Einbürgerungsgesprächen im Bürgerrechtsgesetz geregelt wird. Er wird diese Schlussfolgerungen in die laufende Evaluation des Bürgerrechtsgesetzes einfliessen lassen, insbesondere auch unter Berücksichtigung des Berichts in Erfüllung des Postulats 22.3397 vom 5. Mai 2022 «Der tiefen Einbürgerungszahl von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation auf den Grund gehen».

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Einleitung	5
1.2	Auftrag	5
1.3	Hintergrund	6
1.4	Vorgehen zur Erfüllung des Postulats	6
1.5	Rechtlicher Rahmen der Protokollierungspflicht im Einbürgerungsverfahren	7
1.6	Protokollarten	8
2	Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen: Analyse der Vorschriften, Praxis und Good Practices in Kantonen und Gemeinden .	8
2.1	Protokollierungsvorschriften auf kantonaler und kommunaler Ebene	8
2.2	Protokollierungspraxis auf kantonaler und kommunaler Ebene	10
2.3	Unterschiede zwischen kantonalen und kommunalen Vorschriften und der Praxis	11
2.4	Best-Practice-Beispiele aus Gemeinden und kantonalen Behörden	12
2.5	Einschätzung der Befragten im Hinblick auf mögliche Regulierungsoptionen	13
3	Zentrale Aspekte aus den Untersuchungsergebnissen	15
3.1	Empfehlung der Behörde ein Gesuch zurückzuziehen	15
3.2	Gesetzliche Regelung der Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen	16
3.3	Aufzeichnungen von Einbürgerungsgesprächen	16
4	Ergebnis der Fachtagung mit den kantonalen Einbürgerungsbehörden	18
5	Tragweite der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 2 BV	19
6	Schlussfolgerungen	21

1 Ausgangslage

1.1 Einleitung

Im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens führen verschiedene Kantone, Gemeinden und Schweizer Vertretungen im Ausland mündliche Einbürgerungsgespräche mit den Bewerberinnen und Bewerbern durch. Ziel dieser Befragung ist es, den rechtserheblichen Sachverhalt im Hinblick auf die Integrationskriterien abzuklären, damit die Behörden die Integration der Bewerberin oder des Bewerbers sowie der in das Gesuch einbezogenen Kinder beurteilen können. Es bestehen allerdings keine spezifischen bundesrechtlichen Vorgaben bezüglich dieser Gespräche, und weder das alte Bürgerrechtsgesetz (aBüG)¹ noch das seit dem 1. Januar 2018 geltende totalrevidierte Bürgerrechtsgesetz (BüG)² geben eine Pflicht zur Protokollierung vor.

Die Regelung dieser Gespräche wird vielmehr den Kantonen überlassen. Dabei müssen diese die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör gewährleisten (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung, BV³). Der verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst unter anderem das Recht der Bewerberinnen und Bewerber, Einsicht in die Akten zu nehmen. Mit dem Recht auf Akteneinsicht ergibt sich auch die Pflicht der Behörde, ein vollständiges Einbürgerungsdossier zu führen⁴ und sämtliche entscheidungsrelevanten Informationen zu dokumentieren. Dies bedingt, dass der Inhalt des Einbürgerungsgesprächs zumindest in einer zusammengefassten Form seinen Ausdruck finden muss.⁵

1.2 Auftrag

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) vom 20. November 2020 «Protokollierung bei Einbürgerungsverfahren» (20.4344). Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht:

- zu erheben, ob und wie in den Kantonen Vorgaben betreffend die Protokollierung der Gespräche im Rahmen von Einbürgerungsverfahren bestehen und durchgesetzt werden;*
- mit den Kantonen Möglichkeiten zu klären, wie allfällige Lücken in der Umsetzung beseitigt werden können.»*

Der Bundesrat lehnte das Postulat mit Stellungnahme vom 27. Januar 2021 ab. Er wies darauf hin, dass den Kantonen bei der Ausgestaltung der ordentlichen Einbürgerung eine weitgehende Autonomie zukommen soll. Sollte auf kantonaler bzw. kommunaler Stufe eine Verletzung der gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben festgestellt werden, kann der kantonale Gesetzgeber die eigenen Rechtserlasse entsprechend anpassen. Das Postulat wurde am 4. Mai 2021 im Nationalrat (mit 122 zu 54 Stimmen bei 1 Enthaltung) angenommen.

¹ AS 1952 1087

² SR 141.0

³ SR 101

⁴ BGE 141 I 60 E. 4.3; Urteile des BGer 1D_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 3.2; 1D_1/2017 vom 24. Mai 2017 E. 6

⁵ Urteile des BGer 1D_4/2018 vom 11. Juli 2019, E. 3.5; 1D_1/2017 vom 24. Mai 2017 E. 6

1.3 Hintergrund

Das Postulat ist auf die von Cédric Wermuth (Nationalrat, SP, Aargau) am 13. Dezember 2018 eingereichte parlamentarische Initiative 18.478 «Recht auf nachvollziehbare Einbürgerungsverfahren. Protokollpflicht» zurückzuführen. Die Initiative hatte folgenden Wortlaut:

«Das Bürgerrechtsgesetz (BüG; SR 141.0), namentlich Artikel 13, ist so anzupassen, dass Gespräche mit den Behörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene (Einbürgerungskommissionen) im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens standardmässig protokolliert werden. Einbürgerungskandidatinnen und -kandidaten erhalten das entsprechende Protokoll automatisch zugestellt. Protokolle können nur mit Zustimmung der Einbürgerungskandidatinnen oder -kandidaten veröffentlicht werden.»

Die SPK-N hat der Initiative am 24. Januar 2020 Folge gegeben. Am 25. Juni 2020 lehnte die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) die Initiative ab. Nach der Ablehnung hat die SPK-N am 20. November 2020 das Anliegen der Initiative erneut beraten. Sie ist zum Schluss gelangt, dass es verfrüht ist, für eine Protokollpflicht im Einbürgerungsverfahren gesetzgeberisch tätig zu werden und dass noch Abklärungsbedarf besteht. Aus diesem Grund hat die SPK-N das Postulat 20.4344 «Protokollierung bei Einbürgerungsverfahren» eingereicht.⁶

1.4 Vorgehen zur Erfüllung des Postulats

Mit der Behandlung des Postulats und der Erstellung des Berichts wurde das Staatssekretariat für Migration (SEM) beauftragt. Zur Beantwortung des Postulats hat das SEM eine Studie in Auftrag gegeben. Die Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), untersuchte die Protokollierungsvorschriften, die Protokollierungspraxis und die Good Practices in den Kantonen und Gemeinden. Ferner prüften die Studienautorinnen und -autoren einen möglichen Handlungsbedarf bei der Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen und erstellte eine Regulierungsfolgenabschätzung.

Sämtliche kantonalen Einbürgerungsbehörden wurden eingeladen, die Erarbeitung der Studie zu begleiten. In der Begleitgruppe zur Studie nahmen in der Folge Vertreterinnen und Vertreter der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Obwalden, Solothurn, St. Gallen, Tessin und Zug teil. Die Begleitgruppe hatte die Aufgabe, zum Verlauf des Studienprojekts und zu den Ergebnissen fachlich Stellung zu nehmen. Die Sitzungen der Begleitgruppe fanden am 24. Mai 2022, am 30. November 2022 und am 23. Mai 2023 statt. Die Endfassung der Studie lag am 31. August 2023 in deutscher Sprache und am 27. Oktober 2023 in französischer Sprache sowie in einer italienischen Zusammenfassung vor.⁷ Die Zusammenfassung der Ergebnisse der Studie KPM findet sich unter Ziffer 2.

Das SEM hat am 13. März 2024 eine Fachtagung mit Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Einbürgerungsbehörden durchgeführt. Ziel dieser Fachtagung war es, mit den Kantonen abzuklären, wie allfällige Lücken bei der Umsetzung der Protokollierungsvorschriften geschlossen werden können. Zur Vorbereitung der Fachkonferenz wurde die Endfassung der Studie in deutscher und französischer Sprache sowie in einer italienischen Zusammenfassung am 1. Dezember 2023 allen kantonalen Einbürgerungsbehörden zugestellt. Die Ergebnisse der Fachtagung finden sich unter Ziffer 3.

⁶ Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 22. Januar 2021, Pa. Iv. Wermuth. Recht auf nachvollziehbare Einbürgerungsverfahren. Protokollpflicht.

⁷ Hadorn Susanne, Asticher Lisa, Hornung Johanna, Ali Azad, Kern Markus, Studie zur Protokollierung von Einbürgerungsverfahren, Universität Bern, im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM), 2023, abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Bundesratsberichte > 2025 > Studie zur Protokollierung von Einbürgerungsverfahren. Auf diese Studie wird in der Folge mehrfach Bezug genommen.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat in einem Gutachten vom 2. Dezember 2024 die Tragweite der Bundeskompetenz nach Artikel 38 Absatz 2 BV ausführlich erörtert.⁸

1.5 Rechtlicher Rahmen der Protokollierungspflicht im Einbürgerungsverfahren

Einbürgerungsverfahren unterliegen den allgemeinen Verfahrensgarantien (Art. 29 BV)⁹, einschliesslich dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) sowie den allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien, wie das Verhältnismässigkeitsprinzip, das Gebot von Treu und Glauben und die Rechtsgleichheit (Art. 5 Abs. 2 und 3 sowie Art. 8 BV).¹⁰ Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich das Recht auf Akteneinsicht. Das Recht auf Akteneinsicht setzt voraus, dass Akten erstellt und geführt werden. Dementsprechend ergibt sich aus Artikel 29 Absatz 2 BV auch eine allgemeine Aktenführungspflicht. Demnach hat die Behörde in den Akten alle Informationen festzuhalten, die zur Sache gehören und entscheidungswesentlich sein können, wobei es unerheblich ist, ob die Akten für den Verfahrensausgang letztlich tatsächlich von Bedeutung sind. Um das Einsichtsrecht tatsächlich gewährleisten zu können, müssen die Akten vollständig und der Stand des Dossiers aktuell sein.

Im ordentlichen Einbürgerungsverfahren regelt die kantonale Bürgerrechtsgesetzgebung das Verfahren innerhalb des Rahmens der bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 38 Abs. 2 BV und Art. 13 ff. BÜG). Daraus folgt, dass sich insbesondere die Art und Weise der Sachverhaltsfeststellung und damit auch die Protokollführung nach den Vorgaben des kantonalen Rechts richten. Das Einbürgerungsverfahren unterliegt einer Aktenführungspflicht und damit auch der Protokollierungspflicht. Die Protokollierung der Einbürgerungsgespräche kann sich auf eine Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts beschränken. Eine vollständige wörtliche Wiedergabe von Einbürgerungsgesprächen ist nicht erforderlich. Findet ein Gespräch zur Überprüfung der Grundkenntnisse über die Schweiz statt, sind die Fragen und die Antworten im Wesentlichen zu protokollieren.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind bei Einbürgerungsgesprächen Tonaufzeichnungen rechtlich zulässig.¹¹ Sie dienen der Vollständigkeit und späteren Nachvollziehbarkeit der Sachverhaltsermittlung und ermöglichen zudem eine Überprüfung der Richtigkeit des Protokolls.¹² Die Anforderungen an die schriftliche Protokollierung sind bei ergänzenden Tonaufzeichnungen tiefer, da das Protokoll nachträglich überprüft und ergänzt werden kann.¹³ In Einbürgerungsverfahren wird über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden, womit sich folglich aus den Verfahrensgarantien von Artikel 29 BV eine Begründungspflicht ergibt. Diese dient – so das Bundesgericht – der Selbstkontrolle der zuständigen Behörden zur Rationalisierung der Entscheidungsfindung und ermöglicht überdies eine sachgerechte Anfechtung und Überprüfung der Einbürgerungsentscheide.¹⁴ Stimmberechtigte einer Gemeindeversammlung können ein Einbürgerungsgesuch nur ablehnen, wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde (Art. 16 Abs. 2 BÜG).¹⁵

⁸ BJ, Gutachten zur Tragweite der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 2 BV, abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Publikationen & Service > Berichte und Gutachten > Tragweite der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 2 BV.

⁹ BGE 129 I 217 E. 2.2; BGE 129 I 232 E. 3.4.2

¹⁰ BGE 146 I 49 E. 4

¹¹ BGE 146 I 49 E. 3

¹² Urteil des BGer 1D_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 3.5

¹³ BGE 146 I 49 E. 3 und BGer; Urteil des BGer 1D_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 3.5

¹⁴ BGE 129 I 232 E. 3.3; vgl. auch BGE 129 I 217 E. 3.6 f.

¹⁵ Urteil des BGer 1D_5/2021 vom 26. April 2022 E. 3.3

1.6 Protokollarten

Von der wörtlichen Protokollierung zu unterscheiden ist die Protokollierung, die den Inhalt in zusammengefasster und sinngemässer Form wiedergibt (nachfolgend: Ergebnisprotokoll). Dabei können gewisse Passagen auch wörtlich wiedergegeben werden. Beim Ergebnisprotokoll hat die Protokollführerin oder der Protokollführer den Inhalt objektiv und unvoreingenommen zu gewichten und Wesentliches von Unwesentlichem zu trennen. Wortprotokolle geben hingegen die Äusserungen authentisch und ohne Kürzungen und Zusammenfassungen wieder. Die wörtliche Protokollierung ermöglicht es besser als die sinngemässe Protokollierung, die Entwicklung einer Aussage nachzuvollziehen.¹⁶

2 Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen: Analyse der Vorschriften, Praxis und Good Practices in Kantonen und Gemeinden

Das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern untersuchte die Protokollierungsvorschriften, die Protokollierungspraxis und die Good Practices in den Kantonen und Gemeinden. Zudem prüften die Studienautorinnen und -autoren den Handlungsbedarf bei der Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen und erstellten eine Regulierungsfolgenabschätzung. Sie befragten unter anderem rund 500 Vertreterinnen und Vertreter von Kantons- und Gemeindebehörden (Rücklauf: 374 Antworten). Ergänzend dazu wurden 25 qualitative Interviews und eine zusätzliche Dokumentenanalyse durchgeführt.

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) führt in den Schweizer Auslandsvertretungen im Auftrag der Kantone auch Einbürgerungsgespräche durch. Diese Gespräche wurden im Rahmen der vorliegenden Studie nicht untersucht. Die daraus resultierenden Schlussfolgerungen würden bei einer allfälligen Umsetzung auch die Einbürgerungsgespräche betreffen, die das EDA im Auftrag der Kantone führt.

2.1 Protokollierungsvorschriften auf kantonaler und kommunaler Ebene

Die Ergebnisse zu den Protokollierungsvorschriften basieren auf den Umfrageantworten und den Interviewaussagen, die auf kantonaler und kommunaler Ebene erhoben wurden. Sie spiegeln somit die den Befragten bekannten Vorschriften auf ihrer jeweiligen Verwaltungsebene wider. Es ist jedoch möglich, dass in einzelnen Kantonen oder Gemeinden zusätzliche Vorschriften existieren, die den befragten Behörden nicht bekannt waren und daher nicht in die Analyse einbezogen wurden.¹⁷ Die Kantone sind nachfolgend in alphabetischer Reihenfolge aufgelistet.

Protokollierungsvorschriften auf kantonaler Ebene

Die Studienautorinnen und -autoren kommen zum Schluss, dass 17 Kantone Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene führen können oder müssen (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SO, TI, UR, VS, ZG). In zehn Kantonen gibt es Protokollierungsvorschriften (AG, AI, BE, BS, FR, GE, NE, NW, OW, SO), in sieben Kantonen keine (AR, BL, JU, TI, UR, VS, ZG). Von den zehn Kantonen

¹⁶ Leuenberger Christoph, Protokoll der Zeugeneinvernahme im Zivilprozess, ZZZ 25/2011, 19–22, 19–20; Müller Roland, Protokollführung und Protokollauswertung bei Sitzungen und Versammlungen, 3. Aufl., Zürich, St. Gallen, S. 25–30.

¹⁷ Siehe Fussnote 7, S. 19–22.

mit Protokollierungsvorschriften ist in drei Kantonen (OW, NW, SO) die Erstellung eines Ergebnisprotokolls vorgesehen. In drei Kantonen hingegen sind sowohl Wort- als auch Ergebnisprotokolle vorgesehen (BS, GE, NE). Die bestehenden Vorschriften sehen nur in einem Kanton ein Wortprotokoll vor (FR).

In Bezug auf den Umfang der Protokolle kennen sechs Kantone keine spezifischen Vorgaben (AI, FR, GE, NE, OW, SO). In einem Kanton ist festgelegt, dass das Protokoll zwischen drei und vier Seiten lang sein muss (BS). In sechs Kantonen bestehen Vorschriften bezüglich der Erfassung von Gesprächsdaten (AI, BS, FR, GE, NE, SO). Bei diesen sechs Kantonen müssen die Daten der Bewerberinnen und Bewerber erfasst werden. In sieben Kantonen muss das Gesagte der Bewerberin und des Bewerbers sinngemäss protokolliert werden (AI, BS, FR, GE, NE, OW, SO). Bei drei dieser Kantone muss dieses wörtlich erfolgen (BS, FR, NE). Bei drei Kantonen muss zudem sinngemäss protokolliert werden, was andere Anwesende gesagt haben (AI, BS, OW).

In drei Kantonen ist nicht vorgesehen, dass die Bewerberin oder der Bewerber oder das Verwaltungspersonal eine Änderung am Protokoll verlangen können (FR, NE, SO). In einem Kanton darf das anwesende Verwaltungspersonal solche Änderungen vorschlagen (AI). In vier Kantonen sehen die Vorschriften nicht vor (BS, FR, NE, SO), dass die Bewerberin oder der Bewerber das Protokoll liest oder unterzeichnet. In einem Kanton hat die Bewerberin oder der Bewerber nach dem Gespräch das Recht auf Einsichtnahme und Unterzeichnung des Protokolls (GE). Vier Kantone geben zudem an, dass die Einhaltung der Vorschriften überprüft werde (FR, GE, NE, SO). Der Einbürgerungsdienst des Kantons Genf verfügt beispielsweise über eine Aufsichtsstelle, die dafür sorgt, dass die Vorgaben eingehalten werden.

Protokollierungsvorschriften auf kommunaler Ebene

135 Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter teilten in der Umfrage mit, dass in ihren Gemeinden Protokollierungsvorschriften für die Einbürgerungsgespräche vorhanden sind. Die folgenden Auswertungen stützen sich deshalb auf die Angaben dieser 135 befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter.¹⁸

Die Auswertung dieser Ergebnisse geben nicht nur einen groben Überblick über das Vorhandensein spezifischer Protokollierungsvorschriften, sondern auch einen Hinweis darauf, inwieweit die Gemeinden über diese Vorschriften informiert sind. Während in verschiedenen Kantonen (z. B. AG, BS, FR, GR, TI, VS) Regelungen und Leitfäden für die Gemeinden zum Einbürgerungsverfahren sowie zur Durchführung und Protokollierung der Einbürgerungsgespräche bestehen, gibt ein nicht unwesentlicher Anteil der Gemeinden in denselben Kantonen an, dass es keine gibt oder dass sie nicht wissen, ob es solche gibt. Hier besteht gemäss den Studienautorinnen und -autoren eine Diskrepanz zwischen dem Bestehen von Protokollierungsvorschriften auf kantonaler Ebene und der Kenntnis darüber auf kommunaler Ebene.

Die Mehrheit der befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter gibt an, dass ein Ergebnisprotokoll geführt werden muss (70 von 135). Ein kleinerer Teil der Befragten erklärt, dass sie verpflichtet sind, Wortprotokolle zu führen (16 von 135) oder Tonaufzeichnungen anzufertigen (8 von 135). Etwa die Hälfte der Befragten erklären, dass es keine Vorgaben zum Umfang gebe (66 von 135). In Gemeinden, die Vorgaben kennen, variiert der vorgeschriebene Umfang zwischen eins und vier bzw. mehr als fünf Seiten. Die Mehrheit der befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter muss die Daten der Bewerberin und des Bewerbers (77 von 135) sowie Angaben zum Einbürgerungsgespräch, wie die Dauer oder

¹⁸ Siehe Fussnote 7, S. 22–25.

Uhrzeit, erfassen (53 von 135). Ein kleinerer Teil der Befragten erklärt, dass auch sinngemäss festgehalten wird, was andere Anwesende gesagt haben (33 von 135).

Bei rund einem Drittel der befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter sehen die geltenden Vorschriften nicht vor, dass die Bewerberin, der Bewerber oder das Verwaltungspersonal Änderungen am Protokoll verlangen können (47 von 135). Rund ein Viertel der Befragten weiss nicht, ob eine solche Vorschrift existiert (31 von 135). Lediglich ein sehr kleiner Teil der befragten Gemeinden erlaubt es nach den geltenden Vorschriften, dass sowohl das Verwaltungspersonal als auch die Bewerberin oder der Bewerber Anpassungen am Protokoll verlangen können (6 von 135). Bei der Hälfte befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter wird die Einhaltung von Protokollierungsvorschriften überprüft (64 von 135), während dies bei knapp einem Drittel nicht überprüft wird (42 von 135). Diese Überprüfung der Protokollierungen wird oftmals durch die übergeordnete Einheit oder einen Vorsitzenden der Einbürgerungsbehörde durchgeführt. Der Umfang der Kontrollen variiert jedoch je nach Akteur und Prozesse der jeweiligen Behörden. So kann die Protokollierung und der Prozess abhängig gemacht werden von einer Freigabe durch die nächsthöhere Ebene, welche das Protokoll auf dessen Richtigkeit und Vollständigkeit überprüft. In vielen Fällen stellt zudem der Kanton sicher, dass das von der Gemeinde erstellte Dossier vollständig ist und den Vorschriften entspricht. In anderen Kantonen müssen die Gemeinden jedoch nur ihre begründete Entscheidung an den Kanton senden, was zur Folge hat, dass das Gesprächsprotokoll (sofern erstellt) im Rahmen des Verfahrens nicht übermittelt werden muss und entsprechend auch nicht überprüft wird.

2.2 Protokollierungspraxis auf kantonaler und kommunaler Ebene

Protokollierungspraxis auf kantonaler Ebene

Die folgenden Auswertungen basieren auf den Daten von 13 Kantonen (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, JU, NE, OW, SO, ZG). In neun Kantonen finden keine Gespräche auf kantonaler Ebene statt (GL, GR, LU, SH, SZ, SG, TG, VD, ZH). In zwei Kantonen werden zwar Gespräche geführt, aber keine Protokolle erstellt (UR, VS). Bei zwei Kantonen standen den Studienautorinnen und -autoren nur beschränkte Informationen zur Verfügung, weshalb diese Kantone aufgrund der verfügbaren Daten nur in Teilaspekten berücksichtigt werden (NW, TI).¹⁹

In fünf Kantonen werden Ergebnisprotokolle geführt (AR, AI, BL, OW, SO), während in vier Kantonen Wortprotokolle zum Einsatz kommen (AG, BE, FR, JU). In weiteren vier Kantonen besteht die Möglichkeit, sowohl Ergebnis- als auch Wortprotokolle zu erstellen (BS, GE, NE, ZG). Darüber hinaus werden in zwei Kantonen zusätzlich Tonaufzeichnungen gemacht (AG, ZG). In allen 13 Kantonen werden bestimmte Gesprächsdaten im Protokoll erfasst, wobei überall jeweils die Daten der Bewerberin oder des Bewerbers erfasst werden (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, JU, NE, OW, SO, ZG). Die Daten zum Gespräch, wie Dauer oder Uhrzeit, werden wiederum in zehn Kantonen ebenfalls protokolliert (AR, AI, BS, BE, FR, GE, JU, OW, SO, ZG). In sieben Kantonen kann das Verwaltungspersonal und/oder die Bewerberin oder der Bewerber Änderungen am Protokoll verlangen (AG, AI, BS, BE, GE, JU, OW); lediglich in vier Kantonen (BE, GE, JU, OW) wird in der Praxis den Bewerberinnen und Bewerbern das Protokoll vorgelegt. Sieben Kantone sehen ein Lesen und/oder Ändern nicht vor (AR, BL, FR, NE, SO, TI, ZG).

¹⁹ Siehe Fussnote 7, S. 26–30.

Der Protokollierungsaufwand wird im Durchschnitt auf 1,46 Stunden (mit Kosten von 226 Franken) geschätzt. In den zwei Kantonen, die nicht protokollieren, wird der rechtserhebliche Sachverhalt nicht schriftlich bzw. bei notwendiger Abklärung lediglich durch eine Aktennotiz festgehalten (UR, VS).

Protokollierungspraxis auf kommunaler Ebene

205 Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter teilten in der Umfrage mit, dass in der Praxis protokolliert wird. Die folgenden Auswertungen stützen sich deshalb auf die Angaben dieser 205 befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter.²⁰

Ein Grossteil der Gemeindevertreterinnen und -vertreter gibt an, dass Einbürgerungsgespräche in einem Ergebnisprotokoll festgehalten werden (127 von 205). Ein kleinerer Teil der Befragten erstellt Wortprotokolle, wobei dies auch davon abhängt, wie klar der Entscheid vor dem Gespräch im Einzelfall erscheint (53 von 205). Nur ein vergleichsweise geringer Teil der befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter führt Tonaufzeichnungen durch (22 von 205). Eine gänzlich fehlende Protokollierung ist in der Praxis kaum zu beobachten (nur bei zwei der befragten Gemeinden). Die meisten Befragten geben an, dass ein ein- bis vierseitiges Protokoll erstellt werde. Bei den anderen umfasst das Protokoll mehr als fünf Seiten oder die Länge variiert je nach Gespräch.

Etwa ein Fünftel der befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter geben an, dass sinngemäss protokolliert werden muss, was andere Anwesende gesagt haben (46 von 205). Das bedeutet auch, dass die Protokolle in den meisten Fällen den Gesprächsverlauf nicht vollständig wiedergeben, da die Fragen häufig nicht festgehalten und die Antworten somit nicht im Kontext gesehen werden können.

Ein kleiner Teil der befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter (16 von 205) erklärt, dass nur die Bewerberinnen und Bewerber Änderungen am Protokoll vorschlagen dürfen, während etwa ein Drittel (67 von 205) angibt, dass ausschliesslich das Verwaltungspersonal berechtigt ist, Änderungen am Protokoll zu verlangen. Rund ein Zehntel der Befragten geben an, dass sowohl die Bewerberinnen und Bewerber als auch das Verwaltungspersonal Änderungen verlangen können (23 von 205). Ein kleiner Teil der Befragten erklärt, dass es nicht üblich ist, dass andere Anwesende das Protokoll lesen oder unterzeichnen (33 von 205), während dies bei fast der Hälfte der Befragten zur aktuellen Praxis gehört (97 von 205). Das Protokoll nimmt 1,8 Stunden Arbeitszeit in Anspruch, was gemäss der durchgeführten Umfrage Kosten in Höhe von 152.30 Franken pro Protokoll entspricht.

In Fällen, in denen gemäss den Behörden die Anforderungen an eine erfolgreiche Einbürgerung (noch) nicht erfüllt werden, wird den Bewerberinnen und Bewerbern häufig empfohlen, ihr Gesuch zurückzuziehen und es zu einem späteren Zeitpunkt nochmals zu versuchen. Aus Behördensicht wird dies gemäss den Rückmeldungen als faires Vorgehen empfunden, da die Kosten für die Bewerberinnen und Bewerber wegfallen oder zumindest geringer ausfallen. Diese Praxis kann allerdings auch kritisch beurteilt werden, da durch den Wegfall eines formalen Entscheids auch die Beschwerdemöglichkeit der Bewerberinnen und Bewerber entfällt.

2.3 Unterschiede zwischen kantonalen und kommunalen Vorschriften und der Praxis

Die Studienautorinnen und -autoren kommen zum Schluss, dass in den meisten Kantonen Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene stattfinden und diese auch in den meisten Fällen protokolliert

²⁰ Siehe Fussnote 7, S. 30–34.

werden, obwohl nicht in allen Kantonen Protokollierungsvorschriften bestehen. In zwei Kantonen bestehen gemäss den Rückmeldungen keine Protokollierungsvorschriften und die Gespräche werden in der Praxis auch nicht protokolliert (UR, VS), was aus juristischer Sicht mit Blick auf die Aktenführungspflicht problematisch erscheint.

In den Kantonen, in denen Vorschriften bekannt sind, sowohl hinsichtlich Form, Umfang und Inhalte der Protokolle, werden diese Vorschriften gemäss den Rückmeldungen auch eingehalten. Selbst in den Kantonen, in denen diesbezüglich keine Vorschriften bestehen bzw. bekannt sind, wird häufig umfassend protokolliert, indem beispielsweise die Gesprächsdaten und Gesprächsinhalte in einem Umfang erfasst werden, der den Protokollen der Kantone mit entsprechenden Vorschriften nachkommt. Wichtig ist hierbei, dass die Gespräche in neun Kantonen mittels Ergebnisprotokollen und in acht Kantonen mittels Wortprotokollen erfasst werden. In zwei Kantonen werden zusätzliche Audioaufnahmen gemacht. Der Anteil der Wortprotokolle ist somit auf kantonaler Ebene relativ hoch, was von einer sehr robusten Protokollierungspraxis zeugt. In diesen Kantonen werden nur in Genf und in Obwalden die Protokolle von Einbürgerungsgesprächen auf kantonaler Ebene zumindest in der Praxis allen Anwesenden zum Lesen und Unterzeichnen vorgelegt und ihnen Anpassungsvorschläge erlaubt. Während die Kantone hier teilweise über bekannte Vorschriften hinaus sehr gewissenhaft protokollieren, besteht insbesondere bei Überprüfung, Änderungsanträgen und Gegenzeichnung von Protokollen noch mögliches Optimierungspotenzial. Insbesondere um möglichen Beschwerden und einer seitens der Gesuchstellenden als ungerecht empfundenen Behandlung entgegenzuwirken kann es sinnvoll sein, Protokolle allen Gesprächsteilnehmenden vorzulegen, ihnen Änderungsvorschläge zuzugestehen und sie das Protokoll unterzeichnen zu lassen. Eine Unterzeichnung stellt schliesslich auch eine zusätzliche Validierung des Protokolls seitens der Gesuchstellenden dar.

Es zeigt sich, dass auf kommunaler Ebene generell häufiger und detaillierter protokolliert wird, als dies durch die den Behörden bekannten Vorschriften vorgesehen ist. Dabei gilt es aber wie zuvor bereits angemerkt zu berücksichtigen, dass auch Gemeinden in Kantonen, in denen es Vorschriften gibt, angeben, es gebe nach ihrem Wissen keine Vorgaben. Es ist also teilweise eine unzulängliche Kenntnis über die gültigen Vorschriften festzustellen. Dennoch scheint es gemäss den Studienautoren in der Praxis die Norm zu sein, die Gespräche zu einem gewissen Grad zu protokollieren. In Dreiviertel der Fälle wird dabei das Gesagte der Bewerberin und des Bewerbers sinngemäss zusammengefasst, in einem Drittel wortwörtlich. Es fällt hier auf, dass in einem wesentlich kleineren Teil der Fälle (rund ein Viertel) auch das Gesagte der anderen Anwesenden sinngemäss protokolliert wird. Insgesamt werden die Gespräche also in der Mehrheit der Fälle nicht umfassend festgehalten, sondern nur einzelne Gesprächsteile zusammengefasst.²¹

2.4 Best-Practice-Beispiele aus Gemeinden und kantonalen Behörden

Neben den Ist-Zuständen haben die Studienautorinnen und -autoren mögliche Verbesserung von Protokollierungsvorschriften und der Protokollierungspraxis untersucht. Als Best Practice geben die Befragten unterschiedliche Beispiele oder Wünsche an, wovon die zentralsten hier kurz zusammengefasst werden.²² Dazu gehören zunächst eindeutige Vorgaben und das Fördern der Kenntnis dieser Vorgaben (etwa durch Merkblätter). Gleichzeitig sollte ein gewisser Spielraum für die Gestaltung der Gesprächsinhalte erhalten bleiben, um den Einzelfällen und spezifischen Situationen gerecht zu werden. Positiv gesehen wird auch eine Kompetenzteilung zwischen Gemeinden und Kantonen, indem beispielsweise

²¹ Siehe Fussnote 7, S. 35–38.

²² Siehe Fussnote 7, S. 43–48.

formale Kriterien durch die kantonale Behörde geprüft werden. Eine Vorprüfung, ob die formalen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt sind, bevor ein Einbürgerungsgespräch geführt wird, finden die Befragten ebenfalls sinnvoll. Bei kritischen Fällen, die potenziell in einer Ablehnung resultieren, bietet es rechtliche Sicherheit, wenn so genau wie möglich protokolliert wird (Wortprotokoll oder Aufzeichnung des Gesprächs mit geeigneten technischen Mitteln). Aus der Protokollierung von Gesprächen im Rahmen des Asylverfahrens lassen sich einige interessante Erkenntnisse ableiten. Dazu gehören beispielsweise eine systematische Schulung sowie Begleitung bei den ersten Gesprächen von Protokollführerinnen und Protokollführern, eine standardisierte Überprüfung der Protokolle durch die Gesprächsführerinnen und Gesprächsführer sowie jährliche Qualitätsüberprüfungen durch eine übergeordnete Stelle.

2.5 Einschätzung der Befragten im Hinblick auf mögliche Regulierungsoptionen

Die Studienautorinnen und -autoren untersuchten, wie die Befragten den Nutzen obligatorischer Protokollarten einschätzten, und stellte dann die geschätzten Kosten für jede Option auf der Grundlage der Befragungsergebnisse dar.²³

Akzeptanz neuer Anforderungen an die Protokollierung

Wortprotokolle scheinen gemäss den Rückmeldungen aus den Befragungen vor allem dann sinnvoll zu sein, wenn auf Basis der vor einem Einbürgerungsgespräch erhobenen Informationen Zweifel daran bestehen, ob die Bewerberin oder der Bewerber eingebürgert werden kann oder nicht. Gemäss verschiedenen Rückmeldungen ist es aber in einem Grossteil der Fälle vor dem Gespräch bereits so gut wie sicher, dass die Bewerberin oder der Bewerber eingebürgert wird und die Gespräche sind daher primär Formsache. Bei solchen Gesprächen ein Wortprotokoll zu führen, würde demnach gemäss den Befragten zu weit gehen resp. zu einem zu grossen und nicht angemessenen Aufwand führen. Ein Ergebnisprotokoll würde für solche Fälle eine ausreichende Dokumentation darstellen. In den vergleichsweise wenigen Fällen, in denen trotz substanzieller Zweifel an der Einbürgerung ein Gespräch geführt wird, sei aber ein Wortprotokoll (und/oder eine Tonaufzeichnung) gemäss verschiedenen Rückmeldungen unabdingbar, um im Falle eines negativen Entscheids und darauffolgenden Rekursen/Beschwerden eine gute Dokumentation gewährleisten zu können. Bei einer allfälligen Festlegung künftiger Protokollierungsvorschriften sollten diese Nuancen gemäss den Rückmeldungen berücksichtigt werden. Gleichzeitig finden aber mehr als vier Fünftel der Befragten ein obligatorisches Ergebnisprotokoll eher sinnvoll oder sehr sinnvoll (227 von 282). Daraus lässt sich gemäss den Studienautorinnen und -autoren schliessen, dass ein Minimalstandard bezüglich der Protokollierung der Gespräche von einer grossen Mehrheit der Befragten befürwortet wird.

Andere obligatorische Protokollarten werden als ähnlich wenig sinnvoll eingestuft wie das obligatorische Wortprotokoll. Dazu gehören auch Tonaufzeichnungen, die im Vergleich mit einem obligatorischen Ergebnisprotokoll als deutlich weniger sinnvoll angesehen werden. Fast zwei Drittel finden eine obligatorische Tonaufzeichnung wenig oder nicht sinnvoll (191 von 278). Gleichwohl wurde die Erstellung von Tonaufzeichnungen in verschiedenen Rückmeldungen als Möglichkeit gesehen, um den Aufwand im Zusammenhang mit der Protokollierung zu reduzieren. Idealerweise würden die Gespräche demnach standardmässig aufgezeichnet und ordnungsgemäss aufbewahrt. Ein Wortprotokoll könnte dann erst im Nachhinein und auf Verlangen der gesuchstellenden Personen oder im Beschwerdefall erstellt und ausgehändigt werden, was aber nur in den seltensten Fällen notwendig wäre (weil die meisten Gesuche

²³ Siehe Fussnote 7, S. 48–53.

reibungslos bewilligt werden). Somit könnte der grosse administrative Aufwand der Protokollierung für die meisten Fälle minimiert werden. Gleichzeitig wurde aber im Hinblick auf dieses Vorgehen auch der Einwand genannt, dass man in der Praxis nicht gänzlich auf ein schriftliches Ergebnisprotokoll verzichten kann, wenn der Entscheid nicht durch jenes Organ getroffen wird, das auch das Gespräch führt. In diesen Fällen muss für die finale Entscheidung eine Akte bzw. schriftliche Grundlage weitergeleitet werden.

Zusammengefasst werden obligatorische Tonaufzeichnungen als etwas sinnvoller eingestuft als obligatorische Wortprotokolle; jedoch besteht Konsens über Gemeinden, Kantone und andere relevante Befragte hinweg, dass ein obligatorisches Ergebnisprotokoll als Szenario am sinnvollsten wäre. Eine mögliche Schlussfolgerung aus den teils widersprüchlichen Rückmeldungen lautet, dass die Wahl zwischen Wortprotokoll, Tonaufzeichnung oder Ergebnisprotokoll von der jeweiligen Situation und der Qualität der Einbürgerungsgesuche abhängt.

Die Studienautorinnen und -autoren stellten unterschiedliche Positionen in den Rückmeldungen zur Frage fest, ob eine einheitliche Regelung für die Protokollerstellung notwendig ist. Einige der Befragten befinden eine übergeordnete Regelung als nicht nötig. Dies kann insbesondere darauf zurückgeführt werden, dass es in der Praxis nicht häufig zu Beschwerdeverfahren kommt, welche sich spezifisch auf eine fehlende oder unzureichende Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen beziehen und somit keine Notwendigkeit gesehen wird, etwas an der gängigen Praxis zu ändern. Bei anderen Rückmeldungen besteht grundsätzlich eine Offenheit gegenüber einer allgemeingültigen Regelung in Bezug auf die Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen. Die Studienautorinnen und -autoren kommen zum Schluss, dass zwar eine Standardisierung der Protokollierung gewünscht ist, jedoch ein gewisser Spielraum für die inhaltliche Ausgestaltung der Gesprächsführung bestehen bleiben sollte. Dies, um im Gespräch auf regionalen Eigenheiten eingehen zu können. Auch die Gemeindeautonomie und die Befürchtung, dass diese eingeschränkt werden könnte, ist gemäss der Befragten ein weiteres potenzielles Hindernis für eine einheitliche Regelung. Gemäss Rückmeldungen aus einigen Kantonen ist zudem auch zu beachten, dass eine einheitliche Regelung auf Bundesebene die möglichen Umsetzungsprobleme auf lokaler Ebene nicht lösen würde. So bleibt die Frage des Kommunikationsflusses und der Kontrollmechanismen zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen bestehen.

Potenzielle Kosten

Neben der Akzeptanz und der Einschätzung der Zweckmässigkeit einer solchen Vorgabe ist ein zentrales Kriterium für die Änderung der Protokollierungsvorschriften der zusätzliche Aufwand, den diese für die Einbürgerungsbehörden mit sich bringen würde. Im Durchschnitt geben die Befragten an, dass ein obligatorisches Wortprotokoll am meisten Arbeitsstunden pro Einbürgerungsgespräch verursachen würde: durchschnittlich ca. 2.42 Stunden. Der geringste Aufwand wird dagegen für eine obligatorische Tonaufzeichnung mit einem ergänzenden Ergebnisprotokoll geschätzt – hier würden im Durchschnitt 1.34 Stunden gebraucht werden, gefolgt von 1.41 Stunden bei einem obligatorischen Ergebnisprotokoll. Eine obligatorische Tonaufzeichnung mit einem ergänzenden Ergebnisprotokoll erweist sich als die kostengünstigste Alternative der vorgeschlagenen Optionen.

Bei durchschnittlichen Kosten pro Arbeitsstunde von 83 Franken ergibt das für das Wortprotokoll Kosten in Höhe von 200 Franken pro Gespräch, bei einem Ergebnisprotokoll von rund 117 Franken und bei einer Tonaufzeichnung mit einem ergänzenden Ergebnisprotokoll von 111 Franken. Wendet man diese Zahlen auf die gesamtschweizerische Anzahl Bewilligungen von ca. 35 000 eingebürgerten Personen pro Jahr an, so entstünden für eine obligatorische Erstellung eines Wortprotokolls Kosten von jährlich rund 7.03 Mio. Franken, wohingegen für Ergebnisprotokolle etwa 4.1 Mio. Franken und für Protokollierung

rungen durch Tonaufzeichnungen etwa 3.89 Mio. Franken für die Protokollierung der Einbürgerungsgespräche anfallen würden. Bei diesen Berechnungen muss jedoch berücksichtigt werden, dass es sich um eine sehr grobe Schätzung handelt, da die Anzahl Einbürgerungsbewilligungen nicht gleichzusetzen ist mit der Anzahl Protokolle oder Gespräche, die pro Jahr erstellt resp. geführt werden. Dies einerseits deshalb, weil die Kantone und Gemeinden unterschiedliche Prozesse haben und damit pro Gesuch unterschiedlich viele Gespräche führen. Andererseits aber auch, weil Gespräche, die schliesslich zu einem ablehnenden Entscheid oder Sistierungen geführt haben, in der Berechnung mangels entsprechender Daten nicht berücksichtigt werden konnten.

Diese Berechnungen basieren auf einem absoluten Vergleich der Ressourcen, die für verschiedene Arten der Protokollierung benötigt werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass, unabhängig von der Art der Protokollierung, die Durchführung eines Einbürgerungsgesprächs immer mit Kosten verbunden ist. Basierend auf den Rückmeldungen der Befragten kann grundsätzlich geschlussfolgert werden, dass obligatorische Wortprotokolle rund doppelt so viel Kosten wie obligatorische Audioaufnahmen verursachen würden. Dies kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass Tonaufzeichnungen keine oder wenige zusätzliche Kosten zu den üblichen Kosten für die Durchführung eines Gesprächs verursachen, abgesehen von möglichen Anschaffungskosten für Aufnahmegeräte (je nach Qualität des Geräts mehrere hundert Franken), im Gegensatz zu einem obligatorischen Wortprotokoll, das entweder die Anwesenheit einer zusätzlichen Person während des Gesprächs oder eine spätere Transkription des Gesprächs erfordert.

Tonaufzeichnungen bieten also auf Basis der erhobenen Daten einerseits eine hohe Sicherheit, weil die Gesprächsinhalte objektiv aufgezeichnet werden (und bei Bedarf in Form eines Wortprotokolls transkribiert werden können), wären andererseits zudem die kostengünstigste Protokollierungsform. Zu beachten gilt es hierbei aber, dass bei negativen Entscheiden nicht gänzlich auf eine Verschriftlichung der Gespräche verzichtet werden kann. Die Anforderungen an die Protokollierung sind allerdings aus juristischer Sicht bei Vorhandensein einer Tonaufzeichnung geringer, als in Fällen ohne solche Tonaufzeichnungen), womit die Kosten im Zusammenhang mit der schriftlichen Aufzeichnung vergleichsweise gering ausfallen dürften.

3 Zentrale Aspekte aus den Untersuchungsergebnissen

3.1 Empfehlung der Behörde ein Gesuch zurückzuziehen

Die Studienautorinnen und -autoren stellten fest, dass die Behörden den Bewerberinnen und Bewerbern häufig empfehlen, ihr Gesuch zurückzuziehen und zu einem späteren Zeitpunkt erneut einzureichen, wenn die Anforderungen für eine Einbürgerung noch nicht erfüllt sind. Dieses Vorgehen wird aus Behördensicht als fair betrachtet, da die Gebühren für die Bewerberinnen und die Bewerber dadurch entfallen oder zumindest geringer ausfallen. Gleichzeitig wird diese Praxis von den Studienautorinnen und -autoren jedoch kritisch gesehen, da der Verzicht auf einen formalen Entscheid auch den Verlust des Beschwerderechts für die Betroffenen bedeutet.

Zieht die Bewerberin oder der Bewerber das Einbürgerungsgesuch zurück, ist die Einbürgerungsbehörde nicht verpflichtet, eine Verfügung zu erlassen. Der gerichtliche Rechtsschutz im Verwaltungsverfahrensrecht ist an die Erlassform der Verfügung gebunden, sodass eine Beschwerde in der Regel nur bei Vorliegen einer Verfügung möglich ist. Artikel 29a BV garantiert jeder Person bei Rechtsstreitigkeiten

einen Anspruch auf Beurteilung durch eine gerichtliche Behörde.²⁴ Auf Stufe Bund gewährleistet Artikel 25a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG)²⁵ mit Blick auf Artikel 29a BV einen ausreichenden gerichtlichen Rechtsschutz.

Gemäss Artikel 25a VwVG muss die zuständige Behörde eine Verfügung erlassen, wenn jemand durch einen Realakt in seinen Rechten und Pflichten berührt wird und über ein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Verfügung über den betreffenden Realakt verfügt. Der Erlass einer Verfügung über einen Realakt eröffnet somit über einen verfahrensrechtlichen Umweg einen gerichtlichen Rechtsschutz. Artikel 25a VwVG ist somit eine Hilfskonstruktion zur Erfüllung der Rechtsweggarantie anstelle einer unmittelbaren Anfechtbarkeit mittels einer Verfügung.²⁶ Zur Wahrung der Rechtsweggarantie gemäss Artikel 29a BV bedarf es bei Rückzugsempfehlungen auf kantonaler Ebene einer vergleichbaren Regelung zu Artikel 25a VwVG.

3.2 Gesetzliche Regelung der Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen

Gesamthaft betrachtet kommen die Studienautorinnen und -autoren zum Schluss, dass Einbürgerungsgespräche in den meisten Fällen protokolliert werden. Die Kenntnisse über die Protokollierungsvorschriften und die Qualität der Protokolle in den Kantonen und Gemeinden sind sehr unterschiedlich. Teilweise wird der Rechtsprechung des Bundesgerichts und damit Artikel 29 BV in der Praxis nicht genügend Rechnung getragen. Die Protokolle sind von sehr unterschiedlicher Qualität und dürften teilweise den Anforderungen der Aktenführungspflicht nicht genügen. Zudem deuten die Erhebungen darauf hin, dass die zuständigen behördlichen Stellen mit den Vorgaben des rechtlichen Gehörs und den entsprechenden Anforderungen gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht vollumfänglich vertraut sind.

Gemäss den Studienautorinnen und -autoren könnte eine ausdrückliche Protokollierungspflicht im ordentlichen Einbürgerungsverfahren, das durch unterschiedliche Instanzen, Verfahren und Abläufe gekennzeichnet ist, für mehr Transparenz hinsichtlich der anwendbaren rechtlichen Vorgaben sorgen. Im Gesamtbild der erhobenen Daten handelt es sich um eine vergleichsweise kleine Anzahl von dokumentierten Fällen, in denen eine mangelhafte Protokollierung zur Aufhebung von Entscheiden der Gemeinden geführt hat. Aus diesen Gründen wird von den Befragten eine übergeordnete Regelung zur Protokollierung teilweise als nicht notwendig erachtet. Demgegenüber besteht eine grundsätzliche Offenheit für eine Standardisierung der Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen, sofern ein gewisser Spielraum für die inhaltliche Ausgestaltung der Gesprächsführung verbleibt, um so auf regionale Besonderheiten im Gespräch eingehen zu können. Auch die Gemeindeautonomie und die Befürchtung, dass diese eingeschränkt werden könnte, ist gemäss den Befragten ein weiteres Hindernis für eine einheitliche Regelung. Gemäss Rückmeldungen aus einigen Kantonen ist zudem auch zu beachten, dass eine einheitliche Regelung auf Bundesebene die möglichen Umsetzungsprobleme auf Gemeindeebene nicht lösen würde.

3.3 Aufzeichnungen von Einbürgerungsgesprächen

Die Studienautorinnen und -autoren sprechen sich dafür aus, Einbürgerungsgespräche mit geeigneten technischen Mitteln aufzuzeichnen. Ziel dieser Regelung ist es, einen übergreifenden Mindeststandard

²⁴ Wiederkehr René, Egli Philipp, Rechtsweggarantie und Rechtsverhältnislehre: Eine Analyse der neueren Rechtsprechung zu Art. 29a BV, Art. 5, Art. 25 und Art. 25a VwVG, recht 2021, 40–54, hier S. 41.

²⁵ SR 172.021

²⁶ Beriger Julian-Ivan, Glaser Andreas, Rechtsschutz gegen Realakte: Bundesgericht schafft Klarheit, SJZ 111/2015, S. 169–176, hier S. 169–170.

für die Dokumentation von Einbürgerungsgesprächen festzulegen. Eine solche Aufzeichnungspflicht würde die Vollständigkeit und spätere Nachvollziehbarkeit der Sachverhaltsermittlung sowie die Überprüfbarkeit des Protokolls gewährleisten und hätte zur Folge, dass die Anforderungen an die Ausformulierung des schriftlichen Protokolls etwas reduziert werden könnten.

Gemäss den Umfrageergebnisse wird eine Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts des Gesprächs für eine sinnvolle Regulierung angesehen. Obligatorische Wortprotokolle und Tonaufzeichnungen werden im Vergleich mit einem obligatorischen Ergebnisprotokoll als deutlich weniger sinnvoll angesehen. Fast zwei Drittel der Befragten finden eine obligatorische Tonaufzeichnung wenig oder nicht sinnvoll (191 von 278). Tonaufzeichnungen mit einem ergänzenden Ergebnisbericht verursachen den geringsten Aufwand und damit die geringsten Kosten. Sie bieten zudem aus Sicht der Befragten die grösste rechtliche Absicherung, da ein nachträgliches Erstellen eines Wortprotokolls möglich ist und die Gesprächsinhalte am detailliertesten protokolliert werden können. Bei durchschnittlichen Kosten pro Arbeitsstunde von 83 Franken ergeben sich Kosten von 200 Franken pro Gespräch für das Wortprotokoll, rund 117 Franken für das Ergebnisprotokoll und 111 Franken für Tonaufzeichnungen mit einem ergänzenden Ergebnisprotokoll.

Ein Vergleich mit dem Bundesrecht zeigt, dass die Pflicht zur Tonaufzeichnung differenziert geregelt ist:

- Im Bereich der Sozialversicherung hat das Parlament zusätzlich zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen die Pflicht zur Tonaufzeichnung von Gesprächen zwischen der versicherten Person und dem Sachverständigen für ein medizinisches Gutachten eingeführt. Seit dem 1. Januar 2022 werden die Gespräche zwischen der versicherten Person und dem Sachverständigen mittels Tonaufzeichnung erfasst und im IV-Dossier aufbewahrt. Will die versicherte Person nicht, dass der Inhalt der Gespräche zu den Akten genommen wird, kann sie auf die Tonaufzeichnung verzichten (Art. 44 Abs. 6 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts²⁷).²⁸

In der Ratsdebatte wurde die Tonaufzeichnung als präventive Massnahme zur Verhinderung von Missbrauch bezeichnet. Sie führe auch zu mehr Transparenz und zu einer höheren Qualität der Gespräche. Letztlich könne so im Konfliktfall sichergestellt werden, was im Gespräch zwischen der betroffenen Person und der Gutachterin oder dem Gutachter tatsächlich gesagt wurde.²⁹ Die Aufzeichnung der Gespräche sei sicherlich die Form der Transkription, die den geringsten Verwaltungsaufwand verursache und sich für die Versicherten als die nützlichste erweisen könnte.³⁰

- Im Strafprozess kann zusätzlich zum Protokoll eine Bild- oder Tonaufzeichnung von der Einvernahme angefertigt werden (Art. 76 Abs. 4 der Strafprozessordnung; StPO³¹). Die Aufzeichnung von Einvernahmen auf Ton- oder Bilddatenträger stellt jedoch die absolute Ausnahme dar. Rund 95 Prozent der Einvernahmen werden ausschliesslich durch ein Protokoll dokumentiert. Der Verzicht auf eine Bild- oder Tonaufzeichnung wird unter anderem damit begründet, dass diese ohnehin transkribiert werden müssten, was als unverhältnismässiger Aufwand angesehen wird.³² Seit dem 1. Januar 2024 ist die Möglichkeit der Aufzeichnung mit technischen Hilfsmitteln bei gleichzeitiger Befreiung von der Pflicht zur fortlaufenden Protokollierung nicht

²⁷ SR 830.1

²⁸ AS 2021 705; Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Christian Dandrès vom 16. März 2023 (23.3282 «Versicherte haben das Recht auf eine korrekte Abklärung ihrer Fälle»).

²⁹ Votum Lohr Christian (Nationalrat, EVP, Thurgau) AB 2019 N 2199.

³⁰ Votum Bundesrat Berset Alain, AB 2019 N 2199.

³¹ SR 312.0

³² Kottmann Simon, Problematiken des Einvernahmeprotokolls – die audiovisuelle Aufzeichnung als denkbare Alternative?, ZStrR 1/2023; S. 114–136, hier S. 115–116 und 130.

mehr auf das Hauptverfahren beschränkt, sondern gilt für alle Verfahrensstadien (78a StPO). Damit wird keine Pflicht zur Aufzeichnung eingeführt. Eine solche Verpflichtung hätte vor allem für die Kantone einen Mehraufwand bedeutet. Zudem ist nicht in allen Fällen eine Tonaufzeichnung notwendig.³³

- Im Zivilprozess ist seit dem 1. Januar 2025 die Protokollierung von Aussagen mittels technischer Hilfsmittel ausführlich und klar geregelt. Das Protokoll kann nun auch erst nachträglich gestützt auf die Aufzeichnung erstellt werden (Art. 176a der Zivilprozessordnung³⁴).³⁵

4 Ergebnis der Fachtagung mit den kantonalen Einbürgerungsbehörden

Am 13. März 2024 diskutierte das SEM mit den Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Einbürgerungsbehörden die Ergebnisse der Studie.³⁶ Die wichtigsten Ergebnisse der Fachtagung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Handlungsbedarf und Optimierungspotenzial Die kantonalen Einbürgerungsbehörden sehen übereinstimmend Handlungsbedarf bei den Protokollierungsvorschriften. Darüber hinaus besteht Konsens über die Notwendigkeit von Mindeststandards und einheitlichen Rahmenbedingungen für die Protokollierung. Die kantonalen Einbürgerungsbehörden betonten die Notwendigkeit eines klareren gesetzlichen Rahmens. Es wurde der Wunsch nach mehr Nachvollziehbarkeit und Transparenz geäußert. Insbesondere wurde auf die Notwendigkeit einer verbesserten Kontrollfunktion hingewiesen, sowohl hinsichtlich der Umsetzung der bestehenden Vorgaben als auch hinsichtlich der Qualität der Umsetzung.

Mindeststandards Als Mindeststandard sollten Protokolle nicht nur Antworten, sondern auch Fragen und formale Angaben wie Datum, Uhrzeit, Dauer und die Namen der Anwesenden enthalten. Alle Anwesenden sollten das Protokoll lesen können oder es sollte ihnen vorgelesen werden, bevor es von allen unterschrieben wird. Zudem sollte das Protokoll der Einbürgerungsgespräche von den anderen Abklärungen getrennt werden, um deutlich zu machen, welche Aspekte in welchem Rahmen besprochen wurden.

Herausforderungen Die kantonalen Einbürgerungsbehörden sehen Herausforderungen bei der Sicherstellung der Qualität der Protokolle. Entscheidend sei, dass genügend Ressourcen für die Kontrolle zur Verfügung stünden, sowohl in zeitlicher als auch in finanzieller und personeller Hinsicht. Die Protokollführerinnen und Protokollführer sollten über die notwendigen Kompetenzen und Ressourcen verfügen, um den Anforderungen gerecht zu werden. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, wird vorgeschlagen, die Ausbildung der Protokollfüh-

³³ Botschaft vom 28. August 2019 zur Änderung der Strafprozessordnung (Umsetzung der Motion 14.3383, Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, Anpassung der Strafprozessordnung), BBl 2019 6697 S. 6726–6727.

³⁴ SR 272

³⁵ Botschaft vom 26. Februar 2020 zur Änderung der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Verbesserung der Praxistauglichkeit und der Rechtsdurchsetzung) vom 26. Februar 2020, BBl 2020 2697, 2751.

³⁶ Die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons Nidwalden konnten nicht teilnehmen.

rerinnen und Protokollführer zu verbessern und klare Richtlinien und Vorgaben zur Verfügung zu stellen (Fragekataloge, Fragen, die nicht gestellt werden dürfen, Checklisten und Vorgaben für die Protokollierung usw.).

Gesetzliche

Protokollierungspflicht

Die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Einbürgerungsbehörden äussern sich auch zu den in der Studie vorgeschlagenen Varianten zur gesetzlichen Protokollierungspflicht von Einbürgerungsgesprächen. Die kantonalen Einbürgerungsbehörden sehen die Vorteile einer umfassenden Regelung durch den Bund darin, dass in allen Kantonen ein einheitliches Protokoll mit einheitlichen Mindeststandards geführt würde. Dies würde die Gleichbehandlung der Bewerberinnen und Bewerber fördern. Sie geben jedoch zu bedenken, dass eine umfassende Regelung durch den Bund die Gestaltungsfreiheit der Kantone einschränke und kantonalen Besonderheiten nicht immer Rechnung getragen werden könne. Würde den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt, ergänzende Vorschriften zu erlassen, könnten die Protokollierungsmodalitäten entsprechend den kantonalen oder kommunalen Bedürfnissen ausgestaltet werden.

Tonaufzeichnungen

Die kantonalen Einbürgerungsbehörden stehen Tonaufzeichnungen von Einbürgerungsgesprächen grundsätzlich positiv gegenüber, die technische und praktische Umsetzung wird jedoch teilweise kritisch hinterfragt (Tonqualität, Speicherung der Audiodaten, Kompatibilitätsprobleme usw.).

5 Tragweite der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 2 BV

Artikel 38 BV regelt die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen beim Erwerb und Verlust der Bürgerrechte. Mit Blick auf diese Kompetenzverteilung ist zu klären, inwieweit der Bundesgesetzgeber Protokollierungsvorschriften im ordentlichen Einbürgerungsverfahren regeln kann. Nach Artikel 38 Absatz 2 BV erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

Das nach Artikel 38 Absatz 2 BV geltende Verfassungsrecht lässt sich gestützt auf das Gutachten des BJ wie folgt zusammenfassen:³⁷ Es handelt sich bei Artikel 38 Absatz 2 BV nicht um eine normale Grundsatzgesetzgebungskompetenz, im Rahmen deren gesetzgeberischer Umsetzung sich das kantonale Recht nach oben wie nach unten bewegen muss.

Art. 38 BV Erwerb und Verlust der Bürgerrechte

¹ Der Bund regelt Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption. Er regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung.

² Er erlässt Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

³ Er erleichtert die Einbürgerung von:

- a. Personen der dritten Ausländergeneration;
- b. staatenlosen Kindern.

³⁷ BJ, Gutachten zur Tragweite der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 2 BV, S. 11 ff, abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Publikationen & Service > Berichte und Gutachten > Tragweite der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 2 BV.

Der Bundesgesetzgeber muss sich bei der Festlegung von Mindestvorschriften ausserhalb der Normierung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes grosse Zurückhaltung auferlegen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich materieller Einbürgerungsvoraussetzungen, wie etwa der Eignungs- und Wohnsitzvoraussetzungen (Art. 11 bzw. 18 BÜG).

Nach Artikel 38 Absatz 2 BV muss es den unteren Staatsebenen möglich sein, für ihre Einbürgerungsentscheide weitere Voraussetzungen vorzusehen als diejenigen, die der Bund für die Einbürgerungsbewilligung verlangt. Dies ergibt sich insbesondere aus der Zusammenschau der Bundeszuständigkeit für die Einbürgerungsbewilligung (Art. 38 Abs. 2 Teilsatz 2 BV) einerseits und der Mindestvorschriften für die kantonale Einbürgerung (Art. 38 Abs. 2 Teilsatz 1 BV) andererseits. Artikel 38 Absatz 2 BV erlaubt es daher grundsätzlich nicht, dass der Bund einen oberen Rahmen für die materiellen Voraussetzungen, die die Kantone und Gemeinden an Einbürgerungsgesuche stellen, vorgibt.

Der Bundesgesetzgeber darf detaillierte Mindestvorschriften erlassen, auch wenn sie es den Kantonen nicht ermöglichen, strenger zu sein. Gewisse Einbürgerungsvoraussetzungen und Verfahrensvorgaben sind per definitionem nicht oder kaum steigerungsfähig (z. B. die Begründungspflicht nach Art. 16 BÜG; vgl. auch Art. 11 Bst. c BÜG; keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz). In diesem Sinn muss sich der Begriff der «Mindestvorschriften» nach Artikel 38 Absatz 2 BV daher auf das Total der Vorschriften beziehen. Nicht jede Vorschrift muss für sich genommen steigerungsfähig sein, aber insgesamt müssen sich die Bundesvorgaben als steigerungsfähiges Minimum darstellen, das den Kantonen einen erheblichen Regelungsspielraum belässt.

Es ist heute unbestritten, dass der Bund gestützt auf Artikel 38 Absatz 2 BV Vorschriften erlassen kann, die gewährleisten, dass die bundesverfassungsrechtlichen Grundrechte und Abgabeprinzipien im Verfahren der ordentlichen Einbürgerung einheitlich gewahrt werden. Bei der Dichte beziehungsweise dem Detaillierungsgrad solcher Vorschriften sollte sich der Bundesgesetzgeber aber auf das verfassungsrechtliche Notwendige beschränken, um den Kantonen den grösstmöglichen Spielraum zu belassen.

Bei materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen sollte sich der Bund hinsichtlich nicht steigerungsfähiger Vorgaben besondere Zurückhaltung auferlegen (siehe oben). Das ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte und dem Sinn und Zweck von Artikel 38 Absatz 2 BV. Diese Bestimmung soll verhindern, dass die Kantone die Einbürgerungsschranken zu sehr absenken; insbesondere hinsichtlich materieller Einbürgerungsvoraussetzungen fokussiert sie mithin klarerweise auf grundsätzlich steigerungsfähige Mindestvorgaben.

6 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat hat vom Parlament den Auftrag erhalten, die Protokollierungsvorschriften im Rahmen von Einbürgerungsgesprächen zu überprüfen und mit den Kantonen abzuklären, wie allfällige Vollzugsdefizite behoben werden können. Zu diesem Zweck wurden die Protokollierungsvorschriften einer eingehenden Prüfung unterzogen und eine Fachtagung mit den kantonalen Einbürgerungsbehörden durchgeführt. Der Bundesrat nimmt im Folgenden zu den aus seiner Sicht zentralen Punkten Stellung.

Empfehlung der Behörde ein Gesuch zurückzuziehen Die Empfehlung der Einbürgerungsbehörden an die Bewerberinnen und Bewerber, ihr Gesuch bei Nichterfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen zurückzuziehen und zu einem späteren Zeitpunkt erneut einzureichen, wird vom Bundesrat als eine vertretbare Praxis angesehen. Der Bundesrat erwartet jedoch, dass die Rechtsweggarantie gewahrt wird.

Gesetzliche Protokollierungspflicht Es kann festgestellt werden, dass die grosse Mehrheit der Einbürgerungen problemlos und korrekt verläuft. In den meisten Kantonen, in denen Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene stattfinden, werden diese auch in den meisten Fällen protokolliert, obwohl nicht in allen Kantonen Protokollierungsvorschriften bestehen. In zwei Kantonen bestehen gemäss den Rückmeldungen keine Protokollierungsvorschriften und die Gespräche werden in der Praxis auch nicht protokolliert. Eine ausdrückliche Protokollierungspflicht im Bürgerrechtsgesetz führt nach Auffassung des Bundesrats zu mehr Rechtssicherheit für die Bewerberinnen und Bewerber und auch für die Einbürgerungsbehörden.

Pflicht zur Aufzeichnung von Einbürgerungsgesprächen Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass die Verpflichtung zur Aufzeichnung von Einbürgerungsgesprächen die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit der Protokolle erleichtert. Im Bereich der Sozialversicherung besteht aus den gleichen gesetzgeberischen Motiven eine ausdrückliche Aufzeichnungspflicht für Gespräche zwischen der versicherten Person und dem Sachverständigen für medizinische Gutachten. In anderen Rechtsgebieten sind Tonaufzeichnungen zulässig, aber nicht ausdrücklich vorgeschrieben. Die Kantone können bereits heute in ihrer kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung den Einsatz von Tonaufzeichnungen vorsehen, wenn sie dies für die Vollständigkeit und Überprüfbarkeit der Einbürgerungsgespräche als notwendig erachten. Der Bundesrat hält eine Änderung der geltenden Regelung von einer fakultativen zu einer obligatorischen Aufzeichnung von Einbürgerungsgesprächen jedoch für erforderlich, um mehr Transparenz bei den Einbürgerungsgesprächen zu schaffen.

Weiteres Vorgehen Der Bundesrat wird die Schlussfolgerungen in die laufende Evaluation des Bürgerrechtsgesetzes einbeziehen, insbesondere auch unter Berücksichtigung des Berichts in Erfüllung des Postulats 22.3397 vom 5. Mai 2022 «Der tiefen Einbürgerungszahl von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation auf den Grund gehen».



5 novembre 2025

Procédures de naturalisation ; Tenue d'un procès-verbal

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 20.4344,
déposé le 20 novembre 2020 par la Commission
des institutions politiques du Conseil national

Résumé

Le 4 mai 2021, le Conseil national a adopté le postulat 20.4344 « Procédures de naturalisation. Tenue d'un procès-verbal », déposé par la CIP-N. Le postulat charge le Conseil fédéral d'examiner la manière dont les procès-verbaux des entretiens liés aux procédures de naturalisation sont rédigés dans les cantons et de relever s'il existe des prescriptions en la matière. En outre, le Conseil fédéral doit étudier, avec les cantons, les possibilités de remédier aux éventuelles lacunes concernant la mise en œuvre de ces prescriptions.

Pour répondre au postulat, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a commandé une étude externe. Selon cette étude, divers cantons, communes et représentations de la Suisse à l'étranger mènent, dans le cadre de la naturalisation ordinaire, des entretiens avec les candidats afin de clarifier les faits pertinents. Il n'existe aucune prescription fédérale, que ce soit dans une loi ou dans une ordonnance, sur la manière dont ces entretiens doivent se dérouler.

Les auteurs de l'étude ont, entre autres, interrogé quelque 500 représentants d'autorités cantonales et communales, et constaté que, dans 17 cantons, les autorités compétentes avaient soit la possibilité soit l'obligation d'organiser des entretiens de naturalisation. Les autorités interrogées ont indiqué qu'à leur connaissance, il n'existait aucune prescription relative à l'établissement de procès-verbaux pour environ un tiers des entretiens réalisés à l'échelle cantonale et un peu moins de la moitié des entretiens menés au niveau communal. Si prescriptions il y a, la teneur de l'entretien est généralement résumée et retranscrite en substance ; rares sont les cas où elle est restituée mot pour mot.

La pratique étudiée dans le cadre de l'étude révèle qu'une grande partie des entretiens de naturalisation donnent lieu à un procès-verbal sous quelque forme que ce soit. Seules deux des communes sondées et deux autorités cantonales n'établissent aucun procès-verbal. Les connaissances relatives aux prescriptions portant sur l'établissement de procès-verbaux et la qualité de ces derniers varient considérablement selon les cantons et les communes. La jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) relative à la consignation des entretiens de naturalisation dans des procès-verbaux n'est pas toujours suffisamment prise en compte dans les faits. Les autorités compétentes en matière de naturalisation doivent s'assurer que le droit des candidats de consulter leur dossier est garanti. Elles sont tenues de constituer un dossier complet et de documenter toutes les informations pertinentes. La teneur des entretiens doit donc être consignée, au moins sous forme de résumé. Si un entretien est organisé dans le but de vérifier les connaissances de base du candidat sur la Suisse, il convient de noter les questions et les réponses en substance.

Les auteurs de l'étude concluent qu'une obligation légale d'établissement d'un procès-verbal au niveau fédéral et l'enregistrement des entretiens de naturalisation à l'aide de moyens techniques appropriés permettraient de mieux uniformiser la qualité des procès-verbaux. Instaurer une obligation d'enregistrer les entretiens garantirait l'exhaustivité et la traçabilité des faits, et permettrait de vérifier l'exactitude du procès-verbal.

Le 13 mars 2024, le SEM a discuté des résultats de l'étude avec des représentants des autorités cantonales de naturalisation et constaté que des mesures s'imposaient concernant les prescriptions relatives à l'établissement de procès-verbaux. L'instauration de normes minimales et d'un cadre uniforme s'est avérée nécessaire pour améliorer la transparence et la traçabilité des entretiens de naturalisation. Tant les questions que les réponses doivent figurer dans le procès-verbal, lequel doit être certifié conforme et signé par toutes les parties présentes. La qualité des procès-verbaux étant une priorité, l'adoption de directives et de mesures de formation s'impose. Les spécificités régionales doivent être prises en compte au cours de l'entretien. L'enregistrement des entretiens de naturalisation a été vu d'un bon œil, même s'il reste des points à éclaircir concernant la mise en œuvre technique de cette mesure.

Le Conseil fédéral est favorable à l'inscription dans la loi sur la nationalité suisse (LN) de l'obligation d'enregistrer les entretiens de naturalisation et de dresser un procès-verbal. Il intégrera ces conclusions dans l'évaluation en cours de la LN, en tenant compte notamment du rapport rédigé en réponse au postulat 22.3397 « Faible nombre de naturalisations chez les étrangères et les étrangers de la seconde génération. Quelles en sont les raisons ? », déposé le 5 mai 2022.

Sommaire

1	Contexte	5
1.1	Introduction	5
1.2	Mandat.....	5
1.3	Historique.....	6
1.4	Processus suivi pour répondre au postulat	6
1.5	Cadre juridique de l'obligation d'établir un procès-verbal en procédure de naturalisation	7
1.6	Types de procès-verbaux	8
2	Consignation des entretiens de naturalisation dans des procès-verbaux : analyse des prescriptions et des pratiques des cantons et des communes.....	8
2.1	Prescriptions en matière de consignation dans un procès-verbal aux niveaux cantonal et communal	8
2.2	Pratique en matière de consignation dans un procès-verbal aux niveaux cantonal et communal	10
2.3	Différences entre les cantons et les communes en matière de prescriptions et de pratique	11
2.4	Exemples de bonnes pratiques dans les autorités communales et cantonales	12
2.5	Avis des personnes interrogées sur les options de réglementation potentielles	13
3	Principaux résultats du sondage	15
3.1	Recommandation faite par l'autorité au candidat de retirer sa demande	15
3.2	Réglementation de la consignation des entretiens de naturalisation dans des procès-verbaux.....	15
3.3	Enregistrement des entretiens de naturalisation	16
4	Résultat de la conférence tenue avec les autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation	18
5	Étendue de la compétence fédérale prévue par l'art. 38, al. 2, Cst.	19
6	Conclusions	21

1 Contexte

1.1 Introduction

Dans le cadre d'une procédure de naturalisation, des entretiens sont organisés avec les candidats par diverses autorités (cantons, communes et représentations de la Suisse à l'étranger). Le but de ces entretiens est de clarifier les faits juridiquement pertinents au regard des critères d'intégration de façon à ce que les autorités compétentes soient à même d'apprécier le degré d'intégration du candidat et des enfants inclus dans sa demande. Or aucune prescription spécifique ne régit ces entretiens dans la législation fédérale : ni l'ancienne LN¹ ni la LN totalement révisée entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018² ne prescrivent d'obligation d'établir un procès-verbal.

La réglementation de ces entretiens relève plutôt de la compétence des cantons. À cet égard, ceux-ci doivent garantir le respect du droit constitutionnel d'être entendu (art. 29, al. 2, de la Constitution fédérale ; Cst.³), qui comprend, entre autres, le droit du candidat de consulter son dossier. Ce dernier droit oblige l'autorité à tenir un dossier de naturalisation complet⁴ et à documenter toutes les informations déterminantes pour la décision. La teneur de l'entretien de naturalisation doit ainsi être consignée, au moins sous une forme résumée⁵.

1.2 Mandat

Par le présent rapport, le Conseil fédéral donne suite au postulat 20.4344 « Procédures de naturalisation. Tenue d'un procès-verbal », déposé par la CIP-N le 20 novembre 2020 et dont le texte est le suivant :

« Le Conseil fédéral est prié :

- de relever s'il existe, dans les cantons, des prescriptions concernant la tenue d'un procès-verbal pour les entretiens ayant lieu dans le cadre des procédures de naturalisation, si ces prescriptions sont mises en œuvre et selon quelles modalités ;
- de clarifier avec les cantons les manières de remédier aux éventuelles lacunes de mise en œuvre. »

Le Conseil fédéral a rejeté le postulat dans son avis du 27 janvier 2021, estimant que les cantons devaient disposer d'une large autonomie concernant les modalités de la naturalisation ordinaire. Si une violation des prescriptions légales ou constitutionnelles est constatée à l'échelon cantonal ou communal, le législateur cantonal peut modifier en conséquence les actes législatifs de son canton. Le postulat a été adopté par le Conseil national le 4 mai 2021 par 122 voix contre 54 et 1 abstention.

¹ RO 1952 1115

² RS 141.0

³ RS 101

⁴ ATF 141 I 60 consid. 4.3 ; arrêts du TF 1D_4/2018 du 11 juillet 2019 consid. 3.2 et 1D_1/2017 du 24 mai 2017 consid. 6

⁵ Arrêts du TF 1D_4/2018 du 11 juillet 2019 consid. 3.5 ; 1D_1/2017 du 24 mai 2017 consid. 6

1.3 Historique

Le postulat repose sur l'initiative parlementaire 18.478 « Vérifiabilité des procédures de naturalisation. Procès-verbal obligatoire », déposée par Cédric Wermuth (conseiller national, PS, Argovie) le 13 décembre 2018 et dont le texte est le suivant :

« La loi sur la nationalité (LN ; RS 141.0), dont notamment l'article 13, sera adaptée de telle sorte que les entretiens menés avec les autorités fédérales, cantonales et communales (commissions de naturalisation) dans le cadre des procédures de naturalisation feront systématiquement l'objet d'un procès-verbal. Ce procès-verbal sera automatiquement communiqué au candidat à la naturalisation ; il ne pourra être rendu public qu'avec l'assentiment de ce dernier. »

Le 24 janvier 2020, la CIP-N a donné suite à l'initiative, que la Commission des institutions politiques du Conseil des États a rejetée le 25 juin 2020. À la suite de ce rejet, la CIP-N s'est à nouveau penchée sur la requête de l'auteur de l'initiative, le 20 novembre 2020. Elle est parvenue à la conclusion qu'il était prématuré de légiférer sur une obligation d'établissement d'un procès-verbal dans le cadre des procédures de naturalisation et que des clarifications s'imposaient encore. C'est la raison pour laquelle elle a déposé le postulat 20.4344 « Procédures de naturalisation. Tenue d'un procès-verbal »⁶.

1.4 Processus suivi pour répondre au postulat

Le traitement du postulat et la rédaction du rapport ont été confiés au SEM, lequel a commandé une étude. C'est ainsi que l'Université de Berne, et plus précisément le Centre universitaire d'administration publique (*Kompetenzzentrum für Public Management* ; KPM), a étudié les prescriptions et les pratiques des cantons et des communes en matière d'établissement de procès-verbaux. Les auteurs de l'étude ont également identifié les éventuelles mesures nécessaires dans ce domaine et réalisé une analyse d'impact de la réglementation.

Toutes les autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation ont été invitées à contribuer à l'étude. Par la suite, un groupe de suivi a été constitué, rassemblant des représentants des cantons suivants : Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Genève, Soleure, Saint-Gall, Zoug, Obwald et Tessin. Ce groupe, qui s'est réuni les 24 mai 2022, 30 novembre 2022 et 23 mai 2023, était chargé de donner un avis technique sur le déroulement et les résultats de l'étude. La version finale de cette dernière est parue le 31 août 2023 en allemand et le 27 octobre 2023 en français et, sous une forme condensée, en italien⁷. Les résultats de l'étude KPM sont récapitulés au point 2.

Le 13 mars 2024, le SEM a organisé un colloque avec des représentants des autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation. L'objectif de ce colloque était de définir avec les cantons la manière de combler les éventuelles lacunes constatées dans la mise en œuvre des prescriptions relatives à l'établissement de procès-verbaux. Le 1^{er} décembre 2023 ont été envoyés aux autorités susmentionnées la version finale de l'étude en allemand et en français ainsi qu'un résumé en italien. Les résultats du colloque sont présentés au point 3.

⁶ Rapport de la Commission des institutions politiques du 22 janvier 2021, IP Wermuth. Vérifiabilité des procédures de naturalisation. Procès-verbal obligatoire.

⁷ Susanne Hadorn, Lisa Asticher, Johanna Hornung, Azad Ali, Markus Kern, étude sur la tenue de procès-verbaux lors des procédures de naturalisation, Université de Berne, sur mandat du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), 2023 ; accessible sur www.sem.admin.ch > Publications & services > Rapports du Conseil fédéral > 2025 > Étude sur la tenue de procès-verbaux lors des procédures de naturalisation. Cette étude sera citée à plusieurs reprises dans le présent document.

Le 2 décembre 2024, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a émis un avis de droit détaillé sur la portée de la compétence fédérale prévue par l'art. 38, al. 2, Cst.⁸.

1.5 Cadre juridique de l'obligation d'établir un procès-verbal en procédure de naturalisation

Les procédures de naturalisation doivent respecter les garanties générales de procédure (art. 29 Cst.)⁹, notamment le droit d'être entendu (art. 29, al. 2, Cst.), et les principes généraux de l'État de droit, comme le principe de proportionnalité, le principe de la bonne foi et le principe de l'égalité devant la loi (art. 5, al. 2 et 3, et 8 Cst.)¹⁰. Le droit d'être entendu implique celui de consulter son dossier, lequel droit pré-suppose la constitution et la tenue d'un dossier. Il résulte par conséquent de l'art. 29, al. 2, Cst. une obligation générale de tenir des dossiers. Ainsi, l'autorité doit consigner dans le dossier toutes les informations en rapport avec l'affaire et susceptibles d'être déterminantes pour la décision, que les pièces soient en fin de compte réellement importantes pour l'issue de la procédure ou non. Les dossiers doivent être complets et à jour pour que le droit de consultation puisse être garanti.

En matière de naturalisation ordinaire, la législation cantonale régit la procédure dans le respect du droit fédéral (art. 38, al. 2, Cst. et art. 13 ss LN). Ainsi, la manière dont les faits sont établis et la rédaction des procès-verbaux, en particulier, sont réglementées par le droit cantonal. La procédure de naturalisation est soumise à une obligation de tenir des dossiers et, partant, à une obligation d'établir un procès-verbal. La consignation d'un entretien de naturalisation dans un procès-verbal peut se limiter à un résumé, une restitution mot pour mot n'étant pas nécessaire. Si un entretien est organisé dans le but de vérifier les connaissances de base du candidat sur la Suisse, il convient de noter les questions et les réponses en substance.

Selon la jurisprudence du TF, les enregistrements sonores des entretiens de naturalisation sont licites¹¹. Ils permettent de compléter les faits, d'en garantir la traçabilité et de vérifier l'exactitude du procès-verbal¹². Les exigences en matière de consignation sont moins élevées en cas d'enregistrement sonore, le procès-verbal pouvant être contrôlé et complété au besoin¹³. Dans le cadre des procédures de naturalisation, le statut juridique des candidats fait l'objet d'une décision, laquelle est soumise à l'obligation de motivation qui résulte des garanties générales de procédure prévues à l'art. 29 Cst. Selon le TF, cette obligation offre aux autorités compétentes la possibilité d'effectuer un autocontrôle afin de rationaliser la prise de décision ; elle permet également que les décisions de naturalisation soient contestées et vérifiées correctement¹⁴. Les électeurs d'une assemblée communale ne peuvent rejeter une demande de naturalisation que si celle-ci a fait l'objet d'une proposition de rejet motivée (art. 16, al. 2, LN)¹⁵.

⁸ OFJ, *Gutachten zur Tragweite der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 2 BV*, accessible sur www.ofj.admin.ch > Publications & services > Rapports, avis de droit et décisions > Rapports et avis de droit > Portée de la compétence fédérale prévue par l'art. 38, al. 2, Cst.

⁹ ATF 129 I 217 consid. 2.2 ; ATF 129 I 232 consid. 3.4.2

¹⁰ ATF 146 I 49 consid. 4

¹¹ ATF 146 I 49 consid. 3

¹² Arrêt du TF 1D_4/2018 du 11 juillet 2019 consid. 3.5

¹³ ATF 146 I 49 consid. 3 et TF ; Arrêt du TF 1D_4/2018 du 11 juillet 2019 consid. 3.5

¹⁴ ATF 129 I 232 consid. 3.3 ; cf. également ATF 129 I 217 consid. 3.6 ss

¹⁵ Arrêt du TF 1D_5/2021 du 26 avril 2022 consid. 3.3

1.6 Types de procès-verbaux

Il convient de distinguer le procès-verbal textuel du procès-verbal synthétique, qui restitue la teneur de l'entretien sous une forme condensée, tout en restant fidèle au sens. Dans ce dernier type de procès-verbal, où certains passages peuvent également être repris mot pour mot, le procès-verbaliste doit évaluer la teneur de l'entretien de manière objective et impartiale pour n'en retenir que l'essentiel. Le procès-verbal textuel, pour sa part, restitue in extenso les propos sans les abréger ou les résumer et permet notamment de mieux comprendre le cheminement d'une déclaration¹⁶.

2 Consignation des entretiens de naturalisation dans des procès-verbaux : analyse des prescriptions et des pratiques des cantons et des communes

Le KPM de l'Université de Berne a étudié les prescriptions et les pratiques des cantons et des communes en matière de consignation dans un procès-verbal. Les auteurs de l'étude ont également identifié les mesures nécessaires dans ce domaine et réalisé une analyse d'impact de la réglementation. Ils ont notamment questionné environ 500 représentants d'autorités cantonales et communales, dont 374 ont répondu. À cela se sont ajoutés 25 entretiens qualitatifs et une analyse documentaire.

Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) organise, lui aussi, des entretiens de naturalisation au sein des représentations de la Suisse à l'étranger sur mandat des cantons. Ces entretiens ne font pas l'objet de la présente étude. Les conclusions qui en résulteraient, si elles étaient mises en œuvre, concerneraient également les entretiens menés par le DFAE.

2.1 Prescriptions en matière de consignation dans un procès-verbal aux niveaux cantonal et communal

Les résultats obtenus reposent sur les réponses fournies au cours du sondage et les déclarations faites lors des entretiens, aux niveaux cantonal et communal. Ils se réfèrent donc aux prescriptions dont ont connaissance les personnes interrogées au poste qu'elles occupent dans l'administration. Il est toutefois possible que certains cantons ou communes appliquent d'autres prescriptions, dont n'ont pas connaissance lesdites personnes et qui n'ont donc pas été prises en compte dans l'analyse¹⁷. Les cantons sont énumérés ci-après par ordre alphabétique.

Prescriptions en matière de consignation dans un procès-verbal au niveau cantonal

Les auteurs de l'étude parviennent à la conclusion que, dans 17 cantons (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SO, TI, UR, VS et ZG), il est soit possible soit obligatoire de mener des entretiens de naturalisation au niveau cantonal. Dix de ces 17 cantons (AG, AI, BE, BS, FR, GE, NE, NW, OW et SO) ont adopté des prescriptions en matière de consignation dans un procès-verbal. Parmi eux, trois (OW, NW et SO) rédigent un procès-verbal synthétique. Trois autres (BS, GE et NE) établissent à la fois un procès-verbal textuel et un procès-verbal synthétique. Seul un canton (FR) dresse un procès-verbal textuel.

¹⁶ Christoph Leuenberger, *Protokoll der Zeugeneinvernahme im Zivilprozess*, ZZZ 25/2011, p. 19 à 22, ici p. 19 à 20 ; Roland Müller, *Protokollführung und Protokollauswertung bei Sitzungen und Versammlungen*, 3^e éd., Zurich, Saint-Gall, p. 25 à 30

¹⁷ Voir note de bas de page 7, p. 19 à 22

En ce qui concerne la longueur du procès-verbal, six cantons (AI, FR, GE, NE, OW et SO) ne disposent d'aucune prescription. Dans le canton de BS, le procès-verbal doit faire entre trois et quatre pages. Six cantons (AI, BS, FR, GE, NE et SO) doivent saisir les données relatives à l'entretien et les données personnelles du candidat conformément à des prescriptions. Dans sept cantons (AI, BS, FR, GE, NE, OW et SO), les déclarations du candidat doivent être consignées en substance dans un procès-verbal. Elles doivent l'être au mot près dans trois de ces cantons (BS, FR et NE). Dans trois cantons (AI, BS et OW), les propos des autres personnes présentes doivent également figurer dans le procès-verbal.

Trois cantons (FR, NE et SO) ne permettent pas au candidat ou au personnel administratif de demander une modification du procès-verbal, alors que le canton d'AI offre cette possibilité au personnel administratif. Dans quatre cantons (BS, FR, NE et SO), aucune prescription ne prévoit que le candidat lise ou signe le procès-verbal, tandis que, dans celui de GE, l'intéressé a le droit de consulter et de signer le procès-verbal à la suite de l'entretien. Par ailleurs, quatre cantons (FR, GE, NE et SO) précisent que le respect des prescriptions fait l'objet d'un contrôle. Le service des naturalisations du canton de Genève, par exemple, dispose d'une autorité de surveillance chargée de veiller au respect des prescriptions.

Prescriptions en matière de consignation dans un procès-verbal au niveau communal

Parmi les représentants communaux ayant participé au sondage, 135 ont confirmé l'existence dans leur commune de prescriptions de consignation des entretiens de naturalisation dans des procès-verbaux. Les conclusions qui suivent s'appuient donc sur les informations fournies par ces 135 personnes¹⁸.

Les résultats obtenus donnent non seulement un aperçu de l'existence de prescriptions spécifiques en matière de consignation dans un procès-verbal, mais aussi une indication de la mesure dans laquelle les communes en sont informées. Bien qu'il existe, dans plusieurs cantons (AG, BS, FR, GR, TI et VS, p. ex.), des réglementations et des guides à l'intention des communes sur la procédure de naturalisation, la conduite des entretiens et la rédaction des procès-verbaux, une part non négligeable des communes de ces mêmes cantons déclarent qu'il n'y en a pas ou qu'elles ne savent pas s'il y en a. Les auteurs de l'étude soulignent ici un décalage entre l'existence de prescriptions de consignation dans un procès-verbal à l'échelon cantonal et la connaissance de ces prescriptions à l'échelon communal.

La majorité des représentants communaux interrogés (70 sur 135) indiquent qu'un procès-verbal synthétique doit être dressé. Un petit nombre déclarent être tenus de rédiger des procès-verbaux textuels (16 sur 135) ou de procéder à des enregistrements sonores (8 sur 135). Près de la moitié (66 sur 135) déclarent qu'il n'y a aucune prescription concernant la longueur du procès-verbal. Dans les communes disposant de prescriptions à ce sujet, le nombre de pages prescrit varie entre une et quatre, voire plus de cinq. La majorité des représentants communaux sondés doivent saisir les données personnelles du candidat (77 sur 135) et des informations concernant l'entretien, comme la durée ou l'heure (53 sur 135). Un petit nombre (33 sur 135) déclarent que les propos des autres personnes présentes sont également consignés en substance.

Selon un tiers environ des représentants communaux interrogés (47 sur 135), les prescriptions en vigueur ne prévoient pas pour le candidat ou le personnel administratif la possibilité de demander de modifier le procès-verbal. Près d'un sur quatre (31 sur 135) ne sait pas s'il existe de telles prescriptions. Seule une part minime des communes (6 sur 135) permettent, conformément aux directives en vigueur, tant au personnel administratif qu'au candidat de demander des modifications du procès-verbal. La moitié des représentants communaux sondés (64 sur 135) déclarent que le respect des prescriptions en matière de consignation dans un procès-verbal fait l'objet d'un contrôle, tandis que, pour près d'un

¹⁸ Voir note de bas de page 7, p. 22 à 25

tiers d'entre eux, aucun suivi n'est assuré dans ce domaine (42 sur 135). Ce contrôle des procès-verbaux est souvent effectué par l'unité administrative supérieure ou par le responsable de l'autorité compétente en matière de naturalisation. L'étendue des contrôles varie cependant selon la personne qui s'en charge et le mode opératoire de l'autorité compétente. La rédaction du procès-verbal et le processus y afférent peuvent ainsi nécessiter le feu vert du responsable hiérarchique supérieur, chargé de veiller à l'exactitude et à l'exhaustivité du procès-verbal. Dans de nombreux cas, le canton s'assure également que le dossier établi par la commune est complet et conforme aux prescriptions. Mais dans d'autres, les communes doivent uniquement envoyer leur décision dûment motivée au canton ; il en résulte que le procès-verbal d'entretien (pour autant qu'il ait été dressé) ne doit pas obligatoirement être transmis dans le cadre de la procédure et qu'il n'est donc pas contrôlé.

2.2 Pratique en matière de consignation dans un procès-verbal aux niveaux cantonal et communal

Pratique en matière de consignation dans un procès-verbal au niveau cantonal

Les conclusions qui suivent reposent sur les données livrées par 13 cantons (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, JU, NE, OW, SO et ZG). Dans neuf cantons (GL, GR, LU, SG, SH, SZ, TG, VD et ZH), les entretiens n'ont pas lieu au niveau cantonal. Deux cantons (UR et VS) mènent des entretiens, mais ne dressent pas de procès-verbal. Les deux cantons restants (NW et TI) n'ayant fourni que peu d'informations aux auteurs de l'étude, leurs données n'ont été prises en compte que partiellement¹⁹.

Cinq cantons (AI, AR, BL, OW et SO) rédigent des procès-verbaux synthétiques, tandis que quatre (AG, BE, FR et JU) optent pour des procès-verbaux textuels. Dans quatre autres cantons (BS, GE, NE et ZG), on trouve les deux types de procès-verbaux. Deux cantons (AG et ZG) procèdent également à l'enregistrement sonore des entretiens. Dans les 13 cantons (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, JU, NE, OW, SO et ZG), certaines données relatives à l'entretien sont consignées dans le procès-verbal, les données personnelles du candidat étant systématiquement saisies. Les données relatives à l'entretien, comme la durée et l'heure, sont portées au procès-verbal dans dix cantons (AI, AR, BE, BS, FR, GE, JU, OW, SO et ZG). Sept cantons (AG, AI, BE, BS, GE, JU et OW) permettent au personnel administratif et au candidat de demander des modifications du procès-verbal, même si, en pratique, seuls quatre d'entre eux (BE, GE, JU et OW) soumettent le procès-verbal à l'intéressé. Sept cantons (AR, BL, FR, NE, SO, TI et ZG) ne prévoient aucune possibilité de lire ou de modifier le procès-verbal.

Le temps nécessaire pour établir un procès-verbal est estimé en moyenne à 1,46 heure (pour un coût de 226 francs). Dans les deux cantons qui ne dressent pas de procès-verbal (UR et VS), les faits juridiquement pertinents soit ne sont pas consignés, soit, si des éclaircissements s'avèrent nécessaires, ne font l'objet que d'une annotation.

Pratique en matière de consignation dans un procès-verbal au niveau communal

Dans le cadre du sondage, 205 représentants communaux ont indiqué dresser un procès-verbal. Les conclusions qui suivent s'appuient donc sur les informations fournies par ces 205 personnes²⁰.

Une grande partie des représentants communaux (127 sur 205) ont déclaré que les entretiens de naturalisation donnaient lieu à un procès-verbal synthétique. Un petit nombre (53 sur 205) dressent un procès-verbal textuel, même si cela dépend du niveau de clarté de la décision avant l'entretien. Seule une

¹⁹ Voir note de bas de page 7, p. 26 à 30

²⁰ Voir note de bas de page 7, p. 30 à 34

part relativement faible des représentants communaux interrogés (22 sur 205) procèdent à des enregistrements sonores. En pratique, il est rare qu'un entretien ne soit absolument pas consigné dans un procès-verbal (cas de deux communes seulement). Selon la plupart des sondés, un procès-verbal d'une à quatre pages est rédigé. Pour les autres, le procès-verbal fait plus de cinq pages ou sa longueur varie en fonction de l'entretien.

Près d'un représentant communal interrogé sur cinq (46 sur 205) indique que les propos des autres personnes présentes lors de l'entretien doivent être portés en substance au procès-verbal. Dans la plupart des cas, les procès-verbaux ne reflètent donc pas l'intégralité de l'entretien : les questions ne sont souvent pas mentionnées et les réponses ne peuvent donc pas être replacées dans leur contexte.

Une petite partie des représentants communaux interrogés (16 sur 205) expliquent que seul le candidat est habilité à proposer des modifications du procès-verbal, tandis qu'environ un tiers (67 sur 205) indiquent que cette possibilité est réservée au personnel administratif. Près d'un sur dix (23 sur 205) déclare que tant le candidat que le personnel administratif peuvent demander que le procès-verbal soit modifié. Une faible part des personnes sondées (33 sur 205) expliquent qu'il n'est pas habituel que d'autres personnes présentes lisent ou signent le procès-verbal, alors que près de la moitié (97 sur 205) estiment que c'est la pratique courante. Le procès-verbal requiert 1,8 heure de travail, soit, selon le sondage, un coût à hauteur de 152,30 francs par procès-verbal.

Lorsqu'elles estiment que les conditions de naturalisation ne sont pas (encore) remplies, les autorités compétentes recommandent généralement au candidat de retirer sa demande et de la déposer à nouveau ultérieurement. Elles considèrent, d'après les échos qu'elles ont reçus, que cette manière de procéder est équitable, les coûts pour les candidats étant réduits, voire supprimés. Elle peut cependant être critiquée, du fait que l'absence de décision formelle prive l'intéressé de la possibilité de faire recours.

2.3 Différences entre les cantons et les communes en matière de prescriptions et de pratique

Les auteurs de l'étude parviennent à la conclusion que, dans la plupart des cantons, les entretiens de naturalisation ont lieu au niveau cantonal et sont consignés dans des procès-verbaux, bien que tous les cantons ne possèdent pas de prescriptions en la matière. D'après les réponses obtenues, deux cantons (UR et VS) ne disposent d'aucune directive en matière de consignation et ne dressent aucun procès-verbal à l'issue des entretiens, ce qui semble problématique d'un point de vue juridique eu égard à l'obligation de tenir des dossiers.

Lorsque des prescriptions relatives aussi bien à la forme et au fond qu'à la longueur des procès-verbaux ont été édictées, les cantons semblent s'y tenir. Même dans ceux qui ne disposent pas de prescriptions de consignation ou qui n'en ont pas connaissance, il est fréquent de rédiger des procès-verbaux textuels et, par exemple, de saisir les données relatives à l'entretien et la teneur des propos de la même manière que dans les cantons qui suivent des directives. Il importe de relever que les entretiens font l'objet d'un procès-verbal synthétique dans neuf cantons et d'un procès-verbal textuel dans huit autres. Deux cantons procèdent également à des enregistrements sonores. La proportion de procès-verbaux textuels est donc relativement élevée à l'échelle cantonale, preuve d'une pratique très répandue dans ce domaine. Seuls les cantons de GE et d'OW ont pour habitude de soumettre les procès-verbaux des entretiens de naturalisation menés sur le plan cantonal à toutes les personnes présentes afin qu'elles puissent les lire, les signer et éventuellement proposer des modifications. Même si les cantons sont très consciencieux dans la rédaction des procès-verbaux, parfois au-delà des prescriptions connues, il existe une marge d'optimisation, notamment en ce qui concerne le contrôle, les demandes de modification et la

contresignature des procès-verbaux. Afin d'éviter un éventuel recours et le sentiment pour l'intéressé d'être traité injustement, il pourrait s'avérer judicieux de soumettre le procès-verbal à tous les participants à l'entretien en leur donnant la possibilité de proposer des modifications avant de le signer. Une signature constitue une validation supplémentaire du procès-verbal par le candidat.

Au niveau communal, il s'avère que les procès-verbaux sont souvent plus fréquents et plus détaillés que ne le prévoient les prescriptions. Il faut toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, tenir compte du fait que certaines communes rattachées à un canton dans lequel il existe des prescriptions ont indiqué qu'elles n'avaient pas connaissance de l'existence de ces prescriptions. Force est donc de constater parfois une connaissance insuffisante des directives en vigueur. D'après les auteurs de l'étude, la pratique semble néanmoins être de consigner les entretiens dans une certaine mesure. Les propos du candidat sont résumés dans les trois quarts des cas et restitués intégralement dans un tiers des cas. Relevons que, dans une proportion nettement plus faible des cas (environ un quart des cas), les déclarations des autres personnes présentes sont également portées en substance au procès-verbal. Dans la majorité des cas, les entretiens ne sont donc pas restitués intégralement ; seules certaines parties sont résumées²¹.

2.4 Exemples de bonnes pratiques dans les autorités communales et cantonales

En plus de dresser un état des lieux, les auteurs de l'étude ont examiné les possibilités d'améliorer les prescriptions de consignation dans un procès-verbal et la pratique en la matière. Les personnes interrogées ont cité différents exemples ou souhaits de bonnes pratiques, dont les principaux sont résumés ici²². Il faudrait tout d'abord édicter des prescriptions claires et faire en sorte qu'elles soient portées à la connaissance de toutes les autorités concernées (au moyen de fiches d'information). En même temps, lesdites autorités devraient pouvoir conserver une certaine marge de manœuvre pour concevoir les entretiens, afin de tenir compte des cas particuliers et des situations spécifiques. La répartition des compétences entre les communes et les cantons est également considérée comme satisfaisante, notamment le contrôle des critères formels par l'autorité cantonale. Par ailleurs, les personnes sondées estiment qu'il est judicieux d'examiner si les conditions formelles de naturalisation sont remplies avant d'organiser l'entretien. Dans les cas critiques susceptibles d'aboutir à un refus, un procès-verbal doit, pour des raisons de sécurité juridique, être rédigé autant que faire se peut (procès-verbal textuel ou enregistrement de l'entretien par des moyens techniques appropriés). La consignation, dans des procès-verbaux, des entretiens menés dans le cadre de la procédure d'asile permet de tirer certaines conclusions intéressantes. Il en ressort, par exemple, le besoin d'une formation systématique des procès-verbalistes et d'un accompagnement de ces derniers lors des premiers entretiens, d'un contrôle uniforme des procès-verbaux par les collaborateurs chargés de mener les entretiens et de contrôles de qualité annuels par une autorité supérieure.

²¹ Voir note de bas de page 7, p. 35 à 38

²² Voir note de bas de page 7, p. 43 à 48

2.5 Avis des personnes interrogées sur les options de réglementation potentielles

Après avoir demandé l'avis des personnes interrogées sur l'utilité des procès-verbaux, les auteurs de l'étude ont estimé le coût de chaque option sur la base des résultats du sondage²³.

Acceptation de nouvelles exigences en matière de consignation dans un procès-verbal

Selon les réponses au sondage, les procès-verbaux textuels semblent surtout utiles lorsque, sur la base des informations recueillies avant l'entretien, des doutes subsistent quant au bien-fondé de la naturalisation d'un candidat. Dans une grande partie des cas, la question de savoir si la naturalisation sera accordée à un candidat est cependant déjà réglée avant même l'entretien, qui n'est alors plus qu'une formalité. Par conséquent, rédiger un procès-verbal textuel dans ces conditions serait excessif et requerrait des ressources disproportionnées et inappropriées. Un procès-verbal synthétique serait suffisant. Dans les cas relativement rares où un entretien est mené malgré des doutes substantiels quant au bien-fondé de la naturalisation d'un candidat, il semble indispensable de dresser un procès-verbal textuel (et de procéder à un enregistrement sonore) afin de garantir des supports dans l'hypothèse où une décision négative serait rendue et un recours déposé par la suite. Ces considérations devraient être prises en compte si des prescriptions de consignation dans des procès-verbaux devaient être fixées. Plus de quatre personnes interrogées sur cinq (227 sur 282) estiment pourtant qu'opter pour un procès-verbal synthétique est plutôt judicieux, voire très judicieux. Les auteurs de l'étude en concluent qu'une grande majorité des personnes sondées sont favorables à l'instauration d'une norme minimale en matière de consignation des entretiens dans des procès-verbaux.

D'autres types de procès-verbaux sont considérés aussi peu utiles que le procès-verbal textuel. C'est le cas de l'enregistrement sonore, qui est jugé nettement moins judicieux que le procès-verbal synthétique. Près des deux tiers des participants au sondage (191 sur 278) estiment que l'enregistrement sonore est peu utile, voire inutile. Il est toutefois vu par certains comme un moyen de réduire la charge de travail liée à l'établissement des procès-verbaux. L'idéal serait donc que les entretiens soient systématiquement enregistrés et les enregistrements conservés en bonne et due forme. Un procès-verbal textuel pourrait n'être rédigé et remis qu'ultérieurement et à la demande de l'intéressé ou en cas de recours, soit uniquement dans de très rares cas, la plupart des demandes étant approuvées sans problèmes. La lourde charge administrative qui découle de l'établissement des procès-verbaux pourrait ainsi être réduite dans la grande majorité des cas. Une objection a toutefois été soulevée : en pratique, il n'est pas vraiment possible de ne pas consigner un entretien de naturalisation dans un procès-verbal synthétique si la décision n'est pas prise par l'organe chargé de mener l'entretien. Lorsque tel est le cas, un dossier ou un support écrit doit être transmis pour que la décision finale puisse être rendue.

En résumé, si l'enregistrement sonore est jugé plus utile que le procès-verbal textuel, les communes, les cantons et les autres sondés s'accordent à dire que le procès-verbal synthétique est finalement l'outil le plus judicieux. Malgré des réponses parfois contradictoires, la conclusion peut être la suivante : le choix entre le procès-verbal textuel, l'enregistrement sonore et le procès-verbal synthétique dépend de la situation et des chances qu'a la demande de naturalisation d'aboutir.

Les auteurs de l'étude ont constaté des avis divergents sur la question de savoir si une réglementation uniforme était nécessaire en matière de consignation dans des procès-verbaux. Pour certains, une réglementation suprême ne s'impose pas : en pratique, il est rare que, dans le cadre d'une procédure de recours, on déplore l'absence de procès-verbaux des entretiens de naturalisation ou l'insuffisance des

²³ Voir note de bas de page 7, p. 48 à 53

supports ; il n'est donc pas nécessaire de modifier l'usage courant. D'autres, en revanche, étaient ouvertement favorables à une réglementation de portée générale en matière de consignation dans des procès-verbaux. Les auteurs de l'étude parviennent à la conclusion que, si une réglementation uniforme en matière de consignation dans des procès-verbaux est souhaitée, une certaine marge de manœuvre doit demeurer en ce qui concerne la manière de mener les entretiens afin de permettre aux collaborateurs de tenir compte des particularités régionales. La perte d'autonomie des communes ou ne serait-ce que la crainte d'une restriction de leur autonomie constitueraient également un obstacle potentiel à une uniformisation de la réglementation. Par ailleurs, certains cantons relèvent qu'une réglementation uniforme à l'échelle fédérale ne résoudrait pas les éventuels problèmes de mise en œuvre au niveau local. La question des canaux de communication et des mécanismes de contrôle entre les différents niveaux du système fédéral reste donc d'actualité.

Coûts potentiels

Outre l'acceptation et l'opportunité d'une éventuelle modification de la réglementation, la charge de travail supplémentaire susceptible d'être causée aux autorités de naturalisation constitue un critère essentiel. Les personnes interrogées indiquent que c'est l'établissement d'un procès-verbal textuel qui engendrerait le plus d'heures de travail, à savoir en moyenne 2,42 heures. À l'opposé, l'enregistrement sonore suivi d'un rapport sur les résultats s'avérerait être la solution la moins coûteuse : il ne nécessiterait que 1,34 heure en moyenne, alors que 1,41 heure serait nécessaire pour rédiger un procès-verbal synthétique.

Sur la base d'un coût moyen de 83 francs par heure de travail, le coût total par entretien reviendrait à quelque 200 francs pour un procès-verbal textuel, environ 117 francs pour un procès-verbal synthétique et 111 francs pour un enregistrement sonore complété d'un rapport sur les résultats. Sachant que près de 35 000 personnes sont naturalisées chaque année en Suisse, on arriverait à un coût annuel de 7,03 millions de francs dans le premier cas, 4,1 dans le deuxième et 3,89 dans le troisième. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'il s'agit d'une estimation très approximative. En effet, le nombre d'autorisations de naturalisation n'équivaut pas au nombre de procès-verbaux dressés ou d'entretiens menés chaque année, d'une part, parce que les cantons et les communes suivent des processus différents et mènent donc un nombre différent d'entretiens par demande de naturalisation, et, d'autre part, parce que les entretiens qui ont finalement abouti à une décision négative ou à une suspension n'ont, faute de données, pas pu être inclus dans les calculs.

Ces calculs se basent sur une comparaison absolue des ressources nécessaires pour établir les différents types de procès-verbaux, même si la réalisation d'un entretien de naturalisation entraîne toujours des coûts, quel que soit le procès-verbal choisi. Des réponses des sondés, on peut conclure que le procès-verbal textuel coûterait environ deux fois plus cher que l'enregistrement sonore. Cette différence s'explique notamment par le fait que l'enregistrement sonore n'implique pas ou guère de coûts en plus des coûts habituels d'un entretien, exception faite des éventuels frais d'acquisition des appareils d'enregistrement (plusieurs centaines de francs selon la qualité de l'appareil), alors que le procès-verbal textuel requiert soit la présence d'une personne supplémentaire pendant l'entretien soit une transcription ultérieure de l'entretien.

Par conséquent, l'enregistrement sonore, d'une part, garantit un niveau élevé de sécurité, la teneur de l'entretien étant enregistrée objectivement (et pouvant au besoin être transcrite sous la forme d'un procès-verbal textuel), et, d'autre part, constitue la forme de consignation dans un procès-verbal la moins onéreuse. À noter toutefois que, en cas de décision négative, il n'est pas possible de se passer totalement d'une consignation des entretiens dans un procès-verbal. D'un point de vue juridique, les exi-

gences en matière de consignation dans un procès-verbal sont cependant moins élevées lorsque l'entretien a fait l'objet d'un enregistrement sonore, de sorte que les coûts liés à la consignation devraient être relativement faibles.

3 Principaux résultats du sondage

3.1 Recommandation faite par l'autorité au candidat de retirer sa demande

Les auteurs de l'étude ont constaté que les autorités recommandaient souvent aux candidats, lorsque les conditions de naturalisation n'étaient pas encore remplies, de retirer leur demande et de la déposer à nouveau ultérieurement. Les autorités considèrent que cette manière de procéder est équitable, les coûts pour les candidats étant réduits, voire supprimés. Mais elle est aussi critiquée par les auteurs de l'étude, qui déplorent que la renonciation à une décision formelle prive l'intéressé de la possibilité de faire appel.

Si le candidat retire sa demande de naturalisation, l'autorité compétente n'est pas tenue de rendre une décision. La protection juridique dans le cadre de la procédure administrative est liée à la forme de la décision, de sorte qu'un recours n'est généralement possible qu'en présence d'une décision. Conformément à l'art. 29a Cst., chaque personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire²⁴. Au niveau fédéral, l'art. 25a de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA)²⁵ garantit une protection juridique suffisante au regard de l'art. 29a Cst.

Selon l'art. 25a PA, l'autorité compétente doit statuer par décision lorsqu'un acte matériel touche à des droits ou à des obligations d'une personne et que cette personne a un intérêt digne de protection à ce qu'une décision relative audit acte soit rendue. Une telle décision permet effectivement à l'intéressé d'accéder aux voies de recours. L'art. 25a PA constitue ainsi un instrument qui garantit non pas une contestabilité directe via une décision, mais l'accès au juge²⁶. Afin de garantir cet accès aux termes de l'art. 29a Cst., une réglementation comparable à l'art. 25a PA s'impose en cas de retrait recommandé au niveau cantonal.

3.2 Réglementation de la consignation des entretiens de naturalisation dans des procès-verbaux

Dans l'ensemble, les auteurs de l'étude parviennent à la conclusion que la plupart des entretiens de naturalisation font l'objet d'un procès-verbal. Les connaissances relatives aux prescriptions portant sur l'établissement de procès-verbaux et la qualité de ces derniers varient considérablement selon les cantons et les communes. La jurisprudence du TF et, partant, l'art. 29 Cst., ne sont parfois pas suffisamment pris en compte en pratique. Certains procès-verbaux ne satisfont pas aux exigences en matière de consignation et leur qualité diffère sensiblement. De plus, les informations recueillies révèlent que les autorités compétentes ne sont pas pleinement familiarisées avec l'usage du droit d'être entendu et les exigences posées en la matière par la jurisprudence du TF.

Selon les auteurs de l'étude, instaurer une obligation explicite d'établir un procès-verbal dans la procédure de naturalisation ordinaire, laquelle se caractérise par différentes instances, différents usages et

²⁴ Wiederkehr René, Egli Philipp, *Rechtsweggarantie und Rechtsverhältnislehre: Eine Analyse der neueren Rechtsprechung zu Art. 29a BV, Art. 5, Art. 25 und Art. 25a VwVG*, recht 2021, p. 40 à 54, ici p. 41

²⁵ RS 172.021

²⁶ Beriger Julian-Ivan, Glaser Andreas, *Rechtsschutz gegen Realakte: Bundesgericht schafft Klarheit*, RSJ 111/2015, p. 169 à 176, ici p. 169 et 170

différentes manières de procéder, pourrait accroître la transparence relative aux prescriptions légales applicables. Parmi toutes les données recueillies, on recense un nombre relativement faible de cas dans lesquels l'absence de procès-verbal a conduit à l'annulation d'une décision communale. C'est pourquoi les personnes interrogées considèrent qu'une réglementation suprême en matière de consignation dans des procès-verbaux n'est pas toujours nécessaire. En revanche, elles sont favorables à une uniformisation de la manière d'établir les procès-verbaux des entretiens de naturalisation, pour autant qu'une certaine marge de manœuvre soit laissée aux autorités compétentes quant à l'organisation des entretiens afin qu'elles puissent prendre en compte les spécificités régionales. La perte d'autonomie des communes ou ne serait-ce que la crainte d'une restriction de leur autonomie constitueraient également un obstacle à une uniformisation de la réglementation. Par ailleurs, certains cantons relèvent qu'une réglementation uniforme à l'échelle fédérale ne résoudrait pas les éventuels problèmes de mise en œuvre au niveau communal.

3.3 Enregistrement des entretiens de naturalisation

Les auteurs de l'étude se prononcent en faveur de l'enregistrement des entretiens de naturalisation à l'aide de moyens techniques appropriés. L'objectif est de définir une norme minimale globale en matière de documentation des entretiens. Instaurer une obligation d'enregistrer les entretiens garantirait l'exhaustivité et la traçabilité des faits, et permettrait de vérifier l'exactitude du procès-verbal et de réduire quelque peu les exigences liées à la formulation du procès-verbal écrit.

D'après les résultats du sondage, un résumé de la teneur de l'entretien semble être la meilleure solution. Les procès-verbaux textuels et les enregistrements sonores sont effectivement considérés comme nettement moins judicieux que les procès-verbaux synthétiques. Près des deux tiers des participants au sondage (191 sur 278) estiment que l'enregistrement sonore est peu utile, voire inutile. L'enregistrement sonore complété d'un rapport sur les résultats est le moins exigeant et donc le moins coûteux. De plus, il garantit la plus grande sécurité juridique, car il offre la possibilité de rédiger un procès-verbal textuel par la suite et de consigner la teneur de l'entretien de la manière la plus détaillée. Sur la base d'un coût moyen de 83 francs par heure de travail, le coût total par entretien reviendrait à quelque 200 francs pour un procès-verbal textuel, environ 117 francs pour un procès-verbal synthétique et 111 francs pour un enregistrement sonore complété d'un rapport sur les résultats.

Une comparaison avec le droit fédéral montre que l'obligation d'enregistrer les entretiens est réglementée de différentes manières :

- Dans le domaine de la sécurité sociale, le Parlement a introduit, en plus des mesures proposées par le Conseil fédéral, l'obligation d'enregistrer les entretiens en vue d'une expertise médicale. Depuis le 1^{er} janvier 2022, les entretiens entre l'assuré et l'expert font l'objet d'enregistrements sonores, lesquels sont conservés dans le dossier AI. Si l'assuré ne souhaite pas que la teneur de ces entretiens soit versée au dossier, il peut renoncer à l'enregistrement sonore (art. 44, al. 6, de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales²⁷)²⁸.

Lors des débats, l'enregistrement sonore a été présenté comme une mesure de prévention visant à empêcher les abus. De plus, il permettrait non seulement d'accroître la transparence et d'améliorer la qualité des entretiens, mais aussi et surtout de garantir, en cas de conflit, ce

²⁷ RS 830.1

²⁸ RO 2021 705 ; avis du Conseil fédéral relatif à la motion 23.3282 « Les assurées et les assurés ont le droit à une instruction correcte de leur dossier », déposée le 16 mars 2023 par Christian Dandrès

qui a été réellement dit au cours de l'entretien entre l'assuré et l'expert²⁹. L'enregistrement des entretiens est certainement la forme de transcription qui engendre le moins de travail administratif et qui pourrait s'avérer la plus utile pour les assurés³⁰.

- Dans le cadre d'une procédure pénale, il est possible d'ordonner qu'un interrogatoire soit enregistré sur support-son ou support-image, en plus d'être consigné par écrit (art. 76, al. 4, du code de procédure pénale ; CPP³¹). Ce cas de figure est cependant exceptionnel. En effet, environ 95 % des interrogatoires font uniquement l'objet d'un procès-verbal. Cette situation s'explique notamment par le fait que l'enregistrement devrait tout de même être transcrit, ce qui est vu comme une charge de travail disproportionnée³². Depuis le 1^{er} janvier 2024, la possibilité d'enregistrer un entretien à l'aide de moyens techniques tout en étant exempté de l'obligation de dresser un procès-verbal par la suite n'est plus limitée à la procédure principale, mais vaut pour toutes les étapes de la procédure (78a CPP). Aucune obligation d'enregistrement n'est ainsi instaurée. Une telle obligation aurait entraîné un surplus de travail en particulier pour les cantons, d'autant que l'enregistrement sonore n'est pas toujours nécessaire³³.
- En matière de procédure civile, la consignation, dans des procès-verbaux, des dépositions à l'aide de moyens techniques est réglementée de manière claire et détaillée depuis le 1^{er} janvier 2025. Désormais, le procès-verbal peut également être rédigé par la suite sur la base de l'enregistrement (art. 176a du code de procédure civile³⁴)³⁵.

²⁹ Intervention de Christian Lohr (conseiller national, PEV, Thurgovie) BO 2019 N 2199

³⁰ Intervention du conseiller fédéral Alain Berset, BO 2019 N 2199

³¹ **RS 312.0**

³² Kottmann Simon, *Problematiken des Einvernahmeprotokolls – die audiovisuelle Aufzeichnung als denkbare Alternative?*, RPS 1/2023; p. 114 à 136, ici p. 115, 116 et 130

³³ Message du 28 août 2019 concernant la modification du code de procédure pénale (mise en œuvre de la motion 14.3383 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États « Adaptation du code de procédure pénale »), FF **2019** 6351, p. 6379 à 6380

³⁴ **RS 272**

³⁵ Message du 26 février 2020 relatif à la modification du code de procédure civile suisse (Amélioration de la praticabilité et de l'application du droit), FF **2020** 2607, p. 2658

4 **Résultat de la conférence tenue avec les autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation**

Le 13 mars 2024, le SEM a discuté des résultats de l'étude avec des représentants des autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation³⁶. Les principales conclusions de la conférence sont résumées ci-dessous.

Mesures à prendre et améliorations à apporter Les autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation s'accordent à dire que des prescriptions de consignation dans des procès-verbaux doivent être fixées. Elles reconnaissent également la nécessité de définir des normes minimales et des règles uniformes en matière de consignation dans un procès-verbal. Par ailleurs, elles ont souligné le besoin d'un cadre juridique plus clair et ont exprimé le souhait d'une meilleure traçabilité et d'une plus grande transparence. Elles ont enfin tout particulièrement mis l'accent sur la nécessité d'améliorer la fonction de contrôle, en ce qui concerne tant la mise en œuvre des prescriptions existantes que la qualité de cette mise en œuvre.

Normes minimales Les procès-verbaux des entretiens de naturalisation doivent comporter non seulement les réponses données, mais aussi les questions posées, de même que les informations formelles, telles que la date, l'heure, la durée et le nom des personnes présentes. Toutes les personnes présentes doivent pouvoir lire ou se faire lire le procès-verbal avant qu'elles ne le signent. Par ailleurs, il importe de séparer le procès-verbal des autres documents d'investigation afin d'indiquer clairement quels aspects ont été discutés et dans quel cadre.

Difficultés Les autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation ont du mal à garantir la qualité des procès-verbaux. Elles doivent disposer de suffisamment de ressources pour le contrôle des procès-verbaux, en matière de temps comme de finances et de personnel. Les procès-verbalistes doivent, quant à eux, disposer des compétences et des ressources nécessaires pour satisfaire aux exigences fixées. Afin de remédier à toutes ces difficultés, il faudrait améliorer la formation des procès-verbalistes et mettre à leur disposition des prescriptions claires (listes de questions, questions à ne pas poser, listes de contrôle et instructions pour la rédaction de procès-verbaux, etc.).

Obligation légale de consignation dans des procès-verbaux Les représentants des autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation se sont également exprimés sur les solutions proposées dans le cadre de l'étude concernant l'obligation légale de consigner dans des procès-verbaux les entretiens de naturalisation. Selon eux, une réglementation globale édictée par la Confédération aurait ceci d'avantageux que tous les cantons dresseraient un procès-verbal uniforme répondant aux mêmes normes minimales. Cette manière de procéder favoriserait l'égalité de traitement des candidats. Ils relèvent toutefois qu'une telle réglementation restreindrait la liberté d'action des cantons et ne permettrait pas toujours de tenir compte des particularités cantonales. Si les cantons avaient la possibilité d'édicter des

³⁶ Les représentants du canton de NW n'ont pas pu participer à la conférence.

dispositions complémentaires, les modalités de consignation dans des procès-verbaux pourraient alors être adaptées aux besoins cantonaux ou communaux.

Enregistrements sonores

Si les autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation sont généralement favorables à l'enregistrement sonore des entretiens, elles déplorent parfois les difficultés liées à sa mise en œuvre (qualité sonore, stockage des données audio, problèmes de compatibilité, etc.).

5 Étendue de la compétence fédérale prévue par l'art. 38, al. 2, Cst.

L'art. 38 Cst. régit la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière d'acquisition ou de perte des droits de cité. Eu égard à cette répartition, il convient de déterminer dans quelle mesure le législateur fédéral peut édicter des prescriptions de consignation dans des procès-verbaux en procédure de naturalisation ordinaire. Aux termes de l'art. 38, al. 2, Cst., la Confédération édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation.

Le droit constitutionnel applicable en vertu de l'art. 38, al. 2, Cst. peut être résumé comme suit selon l'avis de droit de l'OFJ³⁷. L'art. 38, al. 2, Cst. ne définit pas une compétence législative ordinaire imposant aux cantons des limites maximales et minimales dans lesquelles leurs législations doivent s'inscrire.

Le législateur fédéral doit faire preuve d'une grande retenue lorsqu'il fixe des prescriptions minimales en dehors des normes relatives à l'autorisation de naturalisation de la Confédération. Cette remarque s'applique tout particulièrement aux conditions matérielles de naturalisation, telles que celles relatives à l'aptitude et au domicile du candidat (art. 11 et 18 LN).

Selon l'art. 38, al. 2, Cst., les échelons étatiques inférieurs doivent avoir la possibilité de prévoir, pour rendre leurs décisions de naturalisation, d'autres conditions que celles exigées par la Confédération pour octroyer les autorisations de naturalisation. Ce constat résulte notamment de la combinaison de la compétence fédérale en matière d'octroi d'autorisations de naturalisation (art. 38, al. 2, 2^e partie de la phrase, Cst.) et des dispositions minimales sur la naturalisation par les cantons (art. 38, al. 2, 1^{re} partie

Art. 38 Cst. Acquisition et perte de la nationalité et des droits de cité

¹ La Confédération règle l'acquisition et la perte de la nationalité et des droits de cité par filiation, par mariage ou par adoption. Elle règle également la perte de la nationalité suisse pour d'autres motifs ainsi que la réintégration dans cette dernière.

² Elle édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation.

³ Elle facilite la naturalisation :

- a. des étrangers de la troisième génération ;
- b. des enfants apatrides.

³⁷ OFJ, *Gutachten zur Tragweite der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 2 BV*, p. 11 ss, accessible sur www.ofj.admin.ch > Publications & services > Rapports, avis de droit et décisions > Rapports et avis de droit > Portée de la compétence fédérale prévue par l'art. 38, al. 2, Cst.

de la phrase, Cst.). L'art. 38, al. 2, Cst. n'autorise donc pas la Confédération à fixer une limite concernant les conditions matérielles que les cantons et les communes imposent aux candidats à la naturalisation.

Le législateur fédéral peut édicter des dispositions minimales précises, même si les cantons ne peuvent les durcir. En effet, certaines conditions de naturalisation et directives de procédure ne peuvent, par définition, pas ou guère être durcies (cas de l'obligation de motiver la décision conformément à l'art. 16 LN et de l'interdiction de mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse conformément à l'art. 11, let. c, LN). En ce sens, la notion de dispositions minimales aux termes de l'art. 38, al. 2, Cst. doit donc faire référence aux dispositions dans leur ensemble. Ainsi, prises individuellement, les prescriptions fédérales ne doivent pas toutes pouvoir être durcies, mais prises collectivement, elles doivent constituer une norme minimale susceptible de l'être, laissant ainsi aux cantons une marge de manœuvre considérable en matière de réglementation.

Il est aujourd'hui incontestable que la Confédération peut, en vertu de l'art. 38, al. 2, Cst., édicter des dispositions garantissant que les droits fondamentaux et les principes régissant le régime fiscal inscrits dans la Constitution sont respectés de manière uniforme dans la procédure de naturalisation ordinaire. Toutefois, pour ce qui est du nombre et du degré de précision de ces dispositions, le législateur fédéral devrait se limiter au strict nécessaire sur le plan constitutionnel afin de laisser aux cantons la plus grande marge de manœuvre possible.

En ce qui concerne les conditions de naturalisation matérielles, la Confédération devrait particulièrement faire preuve de modération lorsqu'elle fixe des prescriptions qui ne sont pas susceptibles d'être durcies (voir ci-dessus) ; c'est ce qui ressort de la genèse et de l'esprit de l'art. 38, al. 2, Cst. Cette disposition vise à empêcher les cantons de fixer des exigences trop basses en matière de naturalisation ; s'agissant des conditions de naturalisation matérielles, elle se concentre donc clairement sur des dispositions minimales susceptibles d'être durcies.

6 Conclusions

Le Conseil fédéral a été chargé par le Parlement de réviser les prescriptions relatives à la consignation des entretiens de naturalisation dans des procès-verbaux et de déterminer avec les cantons comment remédier aux éventuelles lacunes dans ce domaine. À cette fin, lesdites prescriptions ont fait l'objet d'un examen approfondi et un colloque a été organisé avec les autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation. Le Conseil fédéral prend position ci-après sur les points qui lui semblent essentiels.

Recommandation faite par l'autorité compétente de retirer la demande Le Conseil fédéral estime que la recommandation faite par les autorités compétentes en matière de naturalisation aux candidats qui ne remplissent pas les conditions de naturalisation de retirer leur demande et de la redéposer plus tard est une pratique acceptable, pour autant que l'accès au juge soit garanti.

Obligation légale de consignation dans un procès-verbal Force est de constater que la grande majorité des naturalisations se déroulent correctement et sans poser de problèmes. Dans la plupart des cantons où les entretiens de naturalisation sont organisés au niveau cantonal, ceux-ci sont généralement consignés dans un procès-verbal, même si tous les cantons concernés n'ont pas édicté de prescriptions en la matière. Selon les informations recueillies, deux cantons ne disposent d'aucune prescription de consignation et mènent des entretiens qui ne sont suivis d'aucun procès-verbal. Le Conseil fédéral estime qu'inscrire dans la LN une obligation de consignation dans un procès-verbal renforcerait la sécurité juridique tant pour les candidats à la naturalisation que pour les autorités compétentes dans ce domaine.

Obligation d'enregistrer les entretiens de naturalisation Le Conseil fédéral partage l'avis selon lequel l'obligation d'enregistrer les entretiens de naturalisation facilite la traçabilité et la vérifiabilité des procès-verbaux. Dans le domaine des assurances sociales, les entretiens entre l'assuré et l'expert médical sont expressément soumis à une telle obligation, pour les mêmes motifs législatifs. Dans d'autres domaines juridiques, les enregistrements sonores sont autorisés, mais ne sont pas expressément prescrits. Les cantons peuvent déjà prévoir dans leur législation sur la nationalité suisse le recours à l'enregistrement sonore lorsqu'ils le jugent nécessaire pour garantir l'exhaustivité et la vérifiabilité des entretiens de naturalisation. Dans un souci de transparence, le Conseil fédéral estime toutefois qu'il y a lieu de modifier la réglementation en vigueur afin de rendre obligatoire l'enregistrement des entretiens de naturalisation.

Prochaines étapes Dans le cadre de l'évaluation en cours de la LN, le Conseil fédéral tiendra compte de ces conclusions et tout particulièrement du rapport rédigé en réponse au postulat 22.3397 « Faible nombre de naturalisations chez les étrangères et les étrangers de la seconde génération. Quelles en sont les raisons ? », déposé le 5 mai 2022.