



18.021

**Soziale Sicherheit.
Abkommen mit Serbien
und Montenegro**

**Sécurité sociale.
Conventions avec la Serbie
et le Monténégro**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.06.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Aeschi Thomas, Brand, Clottu, de Courten, Frehner, Giezendanner, Herzog, Stahl)
Nichteintreten

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité
(Aeschi Thomas, Brand, Clottu, de Courten, Frehner, Giezendanner, Herzog, Stahl)
Ne pas entrer en matière

Feri Yvonne (S, AG), für die Kommission: Die sozialversicherungsrechtlichen Beziehungen der Schweiz zu Serbien und Montenegro sollen mit den zwei neuen Abkommen aktualisiert werden. Noch heute werden die Beziehungen zwischen der Schweiz und diesen Staaten im Bereich der sozialen Sicherheit durch das Abkommen von 1962 mit dem ehemaligen Jugoslawien geregelt. Es besteht nun jedoch die Notwendigkeit, den Abkommenstext und die dazugehörigen Bestimmungen an die aktuelle Gesetzgebung der Vertragsparteien anzupassen.

Die vorliegenden Abkommen erfassen insbesondere die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie die Unfallversicherung der Vertragsstaaten. Sie enthalten wichtige Grundsätze wie die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der Vertragsstaaten oder die Aufrechterhaltung und Gewährleistung ihrer Ansprüche, und sie regeln die Auszahlung von Leistungen ins Ausland. Sie treten erst in Kraft, wenn die Parlamente in den jeweiligen Staaten sie ratifiziert haben. Inhaltlich entsprechen die vorliegenden Abkommen den anderen von der Schweiz abgeschlossenen Sozialversicherungsabkommen. Sie richten sich nach den internationalen Standards zur Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit.

In der Kommission wurde ein Antrag Aeschi Thomas auf Nichteintreten eingereicht und diskutiert. Die Minderheit Aeschi Thomas argumentiert, dass sie keine Totalisierung möchte, das heisst keine Anrechnung von im anderen Vertragsstaat zurückgelegten Beitragszeiten. Sie bezieht sich dabei auf die Abkommen mit China, Südkorea und Indien, welche die Totalisierung nicht beinhalten. Allerdings handelt es sich dabei um reine Entsendeabkommen und nicht um Leistungsexport. Personen, welche die Schweiz verlassen, sollen sich gemäss der Minderheit den Verhältnissen und Gegebenheiten im neuen Wohnland anpassen. Die Minderheit befürchtet Mehrkosten und möchte den Export von Leistungen sowie den Zugang zu diesen für serbische und montenegrinische Staatsangehörige einschränken. Eine Mehrheit der Kommission war klar für Eintreten. Der Entscheid fiel mit 11 zu 8 Stimmen.

Inhaltlich gab es nachfolgend in der Kommission keine Diskussionen, reiht sich das Abkommen doch, wie bereits erwähnt, in eine lange Reihe bereits ratifizierter Verträge ein.





Der zweite Hauptdiskussionspunkt war die Unterstellung unter das fakultative Referendum. Dazu liegt ebenfalls ein Minderheitsantrag vor. Die Frage, ob Doppelbesteuerungsabkommen und Freihandelsabkommen dem fakultativen Referendum unterstellt sein sollen, hat sich immer wieder gestellt. In jüngster Zeit hat das Parlament diese gegen den Willen des Bundesrates, aber gestützt auf ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz systematisch dem fakultativen Referendum unterstellt. Das Bundesamt für Justiz hatte nämlich die Praxis der sogenannten Standardabkommen infrage gestellt. Unter "Standardabkommen" verstand der Bundesrat Verträge, die nicht dem fakultativen Referendum unterliegen, weil die enthaltenen Bestimmungen nicht als besonders wichtig erachtet werden, da sie keine weiter gehenden Verpflichtungen schaffen als ähnliche Verträge, die die Schweiz bereits abgeschlossen hat. Als "wichtige rechtsetzende Bestimmungen" waren diese gemäss Bundesrat nur dann anzusehen, wenn sie neue Verpflichtungen für die Schweiz schufen.

Die Mehrheit der Kommission war der Meinung, dass zuerst die grundsätzliche Diskussion, wie sie in der laufenden Revision des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) in der SGK-SR geführt wird, abgewartet werden muss. Im Rahmen dieser Revision möchte der Bundesrat eine Delegationsnorm in den jeweiligen Sozialversicherungsgesetzen schaffen, damit die Genehmigung von Sozialversicherungsabkommen nicht dem fakultativen Referendum unterstellt werden muss. Die Mehrheit der Kommission schlägt deshalb vor, dass die Referendumsfähigkeit der Sozialversicherungsabkommen grundsätzlich im Rahmen der ATSG-Revision diskutiert wird und dass jetzt dem Antrag des Bundesrates gefolgt wird. Die Kommission stellt diesen Antrag mit 11 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Ich bitte Sie, auf das Geschäft einzutreten und den Anträgen der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Nantermod Philippe (RL, VS), pour la commission: Nous traitons ici deux conventions destinées à coordonner les régimes d'assurance sociale entre la Suisse et la Serbie, d'une part, et entre la Suisse et le Monténégro, d'autre part. Ces conventions concernent l'AVS, l'AI et l'assurance-accident. Elles règlent encore la coordination des régimes d'assurance-maladie. La convention avec le Monténégro concerne aussi les allocations familiales dans le domaine agricole.

Pourquoi ces deux conventions? La convention conclue avec l'ex-Yougoslavie ne correspond plus à la législation en vigueur dans les Etats parties. La géopolitique est passée par là. En ce qui concerne la Serbie et le Monténégro, les renvois au droit de l'ancienne République Populaire Fédérative de Yougoslavie n'ont plus lieu d'être. En ce qui concerne la Suisse, il est, entre autres, nécessaire de tenir compte des modifications de la législation sur l'assurance-invalidité.

La convention passée avec l'ex-Yougoslavie ne sera désormais applicable plus qu'à la Bosnie-Herzégovine. Pourquoi n'y a-t-il pas encore de convention avec la Bosnie-Herzégovine? A l'origine, il était prévu de soumettre pour approbation au Parlement dans un message collectif les accords avec les trois derniers Etats successeurs de la Yougoslavie (Serbie, Monténégro et Bosnie-Herzégovine). Cependant la Bosnie-Herzégovine compte trois langues officielles, et les traductions et corrections du texte ont eu une durée inattendue de plusieurs années et la convention n'est pas encore prête.

C'est pour cette raison que, dans un premier temps, seules les conventions avec la Serbie et le Monténégro sont soumises au Parlement, afin qu'elles puissent entrer en vigueur le plus rapidement possible. Les procédures parlementaires d'approbation sont déjà closes en Serbie et au Monténégro et rien ne s'oppose donc à l'entrée en vigueur des conventions une fois qu'elles auront été ratifiées par l'Assemblée fédérale.

Quant au contenu des accords, les conventions correspondent à celles conclues dernièrement par la Suisse et aux standards internationaux en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale. Elles se rapportent, comme je l'ai dit, à l'assurance-vieillesse et survivants, à l'assurance-invalidité, à l'assurance-accidents et, dans une certaine mesure, à l'assurance-maladie. Dans les relations avec le Monténégro, le champ d'application matériel pour la Suisse comprend

AB 2018 N 921 / BO 2018 N 921

aussi la législation fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture et les allocations familiales selon la législation monténégrine.

De plus, dans son avis sur la motion 09.3887 du groupe UDC, "Dénonciation des conventions de sécurité sociale avec la Turquie et les pays des Balkans", déposée le 24 septembre 2009, le Conseil fédéral a affirmé que les conventions avec les pays des Balkans ne seraient renouvelées, ou que de nouvelles conventions avec ces pays ne seraient conclues que si un dispositif efficace d'élucidation des cas de fraude était prévu. A cette fin, des dispositions permettant à des services suisses ou à des services mandatés sur place d'agir dans ce sens ont été intégrées dans le texte des conventions.

En ce qui concerne les débats en commission, l'entrée en matière a été acceptée par 11 voix contre 8 et au-



cune abstention. Certains membres de la commission doutaient fondamentalement que l'accord n'entraînerait que de faibles coûts supplémentaires. Cependant, la majorité de la commission estime que les explications données par l'administration à ce sujet sont convaincantes. Sur la base des données qui nous ont été fournies, nous nous attendons à ce qu'un maximum de 45 personnes ayant droit à une rente AI entrent dans le cadre de la nouvelle convention avec une période de cotisation suisse inférieure à trois ans. Les pensions annuelles moyennes des retraités s'élèvent à 2000 francs, et il en résulterait des coûts supplémentaires estimés à moins de 100 000 francs. Toutes les autres dispositions sont conformes à celles en vigueur et n'engendrent aucune dépense supplémentaire. Enfin, la conclusion des conventions n'entraîne aucun besoin supplémentaire en personnel pour la Confédération, ni pour la Caisse suisse de compensation, chargée du versement des rentes à l'étranger.

La grande question qui s'est posée lors du débat sur le fond concernait le référendum facultatif – Madame Feri l'a très justement rappelé. Une demande de modification de l'article 2 visant à soumettre l'arrêté fédéral au référendum facultatif a été refusée par la commission par 11 voix contre 8 et 2 abstentions. En effet, les engagements que prévoient les présentes conventions sont similaires à ceux déjà pris par la Suisse au sujet d'autres conventions internationales en matière de sécurité sociale. Les conventions récemment conclues ont une structure analogue et une importance juridique, économique et politique semblable. La majorité de la commission propose donc de suivre le Conseil fédéral qui veut que l'arrêté fédéral portant approbation des conventions de sécurité sociale entre la Suisse et la Serbie ainsi qu'entre la Suisse et le Monténégro ne soit pas sujet au référendum, conformément à la pratique actuelle pour les accords standards.

Lors du vote sur l'ensemble, la commission a accepté le projet par 13 voix contre 7 et 1 abstention et vous invite vivement à la suivre.

Aeschi Thomas (V, ZG): Ich bitte Sie namens der SVP-Fraktion, nicht auf dieses Geschäft einzutreten und den Abschluss von Sozialversicherungsabkommen mit den beiden Staaten Serbien und Montenegro abzulehnen. Folgende Gründe sprechen aus unserer Sicht gegen Sozialversicherungsabkommen mit Serbien und Montenegro:

Bei diesen Abkommen werden Schweizer Renten ohne Kaufkraftbereinigung nach Serbien und Montenegro exportiert. Da es kaum Schweizer gibt, die in der Schweiz leben und Anspruch auf Renten aus Serbien oder aus Montenegro haben, profitieren die Schweizerinnen und Schweizer kaum von diesen Abkommen. Ähnlich wie bei der Kohäsionsmilliarde, welche der Bundesrat an die EU überweisen will, werden auch hier unnötigerweise Dutzende von Millionen Franken an Ausländer überwiesen, ohne dass der Schweizer Bürger davon profitiert. Gleichzeitig nimmt der Bundesrat damit bewusst eine Schwächung der Schweizer Sozialwerke in Kauf, welche bereits heute unterfinanziert sind und saniert werden müssen.

Aktuell hat die Schweiz mit folgenden Staaten Sozialversicherungsabkommen: mit Kanada, Chile, den Philippinen, der Türkei, Mazedonien und den Staaten des ehemaligen Jugoslawien ausser Kosovo. Bei diesen bestehenden Abkommen gilt das Prinzip der Totalisierung, womit die Erfüllung der teilweise sehr langen Mindestversicherungszeiten für den Anspruch auf eine Rente der anderen Vertragsstaaten massgeblich erleichtert wird. Da es aber, wie ausgeführt, kaum Schweizer gibt, welche Anspruch auf Renten aus Serbien oder Montenegro haben, ist die Totalisierung nur einseitig, nämlich für die serbischen und montenegrinischen Staatsangehörigen, von Vorteil.

Im Rahmen der in den Räten hängigen Revision des Ergänzungsleistungsgesetzes hat sich die SVP-Fraktion für längere Mindestversicherungszeiten bei den Schweizer Sozialversicherungen ausgesprochen. Dies wäre der richtige Weg, statt das Prinzip der Totalisierung auf immer mehr Staaten auszuweiten. Die Entsendeabkommen, welche die Schweiz mit China, Südkorea und Indien ratifizierte, sehen übrigens aus guten Gründen auch keine Anrechnung von schweizerischen Versicherungszeiten für die Erfüllung der Mindestversicherungsdauer für Rentenleistungen des anderen Vertragsstaates vor.

Im Namen der SVP-Fraktion bitte ich Sie aus diesen Gründen, die Sozialversicherungsabkommen mit Serbien und Montenegro abzulehnen und nicht auf die Vorlage einzutreten.

Berset Alain, président de la Confédération: La Serbie et le Monténégro sont des Etats qui ont succédé à l'ancienne Yougoslavie. On ne peut pas dire qu'aucune convention ne règle notre relation avec eux, mais cette relation est aujourd'hui réglée dans une convention de sécurité sociale conclue avec la Yougoslavie en 1962. Il ne s'agit donc pas, ici, de créer quelque chose qui n'existe pas encore, mais il nous semble logique d'en moderniser les bases, notamment en tenant compte du fait que nous avons affaire à de nouveaux Etats contractants qui peuvent bénéficier de conventions bilatérales distinctes.

Il en a déjà été ou il en sera de même dans les relations avec les autres Etats qui ont succédé à la Yougoslavie,



car les structures politiques ont changé. Si l'on pense notamment aux relations en matière de sécurité sociale avec la Slovénie et la Croatie, elles sont régies dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne. Une convention de sécurité sociale bilatérale a déjà été conclue avec la Macédoine, une autre a été signée avec le Kosovo la semaine passée et il est prévu d'en signer une prochainement avec la Bosnie-Herzégovine.

La convention en vigueur, conclue avec l'ex-Yougoslavie, règle elle aussi l'assujettissement aux assurances sociales, l'égalité de traitement, la prise en compte des périodes d'assurance accomplies à l'étranger, ainsi que l'exportation des rentes. Depuis la cinquième révision de l'assurance-invalidité, le délai minimal est de trois ans pour ouvrir le droit à une rente ordinaire.

Les conventions révisées règlent aussi la prise en compte des années de cotisation dans l'Etat d'origine, années dont il est tenu compte pour l'ouverture du droit à la rente ordinaire. Mais pour le calcul du montant de la rente, les périodes de cotisation serbes ou monténégrines ne sont pas prises en compte. Il en va de même pour les périodes de cotisation en Suisse: elles ne sont pas prises en compte dans le calcul de la rente de ces deux Etats.

Voilà donc l'essentiel.

Un élément qui me paraît extrêmement important et sur lequel j'aimerais attirer votre attention, c'est que, depuis 1962, les conditions dans lesquelles il est possible de frauder une assurance sociale ont beaucoup évolué. Avec les conventions que vous avez sous les yeux, nous mettons en place de nouvelles dispositions visant à éviter la perception indue de prestations. Cela représente une amélioration par rapport à la convention en vigueur avec l'ex-Yougoslavie. S'il y a quelque chose qui change entre le statu quo de 1962 et ce qui vous est soumis aujourd'hui, c'est donc une amélioration de la lutte contre la fraude. Il est possible de le souhaiter ou de ne pas le souhaiter, mais il semble au Conseil fédéral que l'amélioration de la lutte contre la fraude est une question importante à traiter. Ce sont des clauses de lutte contre la fraude qui permettent notamment d'effectuer des

AB 2018 N 922 / BO 2018 N 922

contrôles complémentaires dans l'autre pays contractant en cas de doute sérieux, ce qui n'est pas possible aujourd'hui. Je souhaitais soumettre cette information à votre sagacité avant que vous ne preniez une décision. Je vous invite à entrer en matière sur ces deux conventions et à les approuver, comme le propose votre commission.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.021/17081)

Für Eintreten ... 118 Stimmen

Dagegen ... 68 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Bundesbeschluss über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und Serbien sowie zwischen der Schweiz und Montenegro über soziale Sicherheit

Arrêté fédéral portant approbation des conventions de sécurité sociale entre la Suisse et la Serbie ainsi qu'entre la Suisse et le Monténégro

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté



Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Aeschi Thomas, Brand, Clottu, de Courten, Frehner, Giezendanner, Herzog, Stahl)

Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Aeschi Thomas, Brand, Clottu, de Courten, Frehner, Giezendanner, Herzog, Stahl)

Le présent arrêté est sujet au référendum.

Aeschi Thomas (V, ZG): Bei Artikel 2 beantragt uns der Bundesrat, diesen Bundesbeschluss nicht dem Referendum zu unterstellen. Ich bitte Sie namens der SVP-Fraktion, unserem Minderheitsantrag zuzustimmen und diesen Bundesbeschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Es geht hier um eine grundsätzliche Frage. Im Herbst 2017 hatten wir die Diskussion über das Freihandelsabkommen mit Georgien. Im Rahmen jener Vorlage wollte uns der Bundesrat schmackhaft machen, dass solche Freihandelsabkommen in Zukunft nicht mehr dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Beide Räte, also der Nationalrat und der Ständerat, lehnten es entschieden ab, dass in Zukunft dem Volk bei Freihandelsabkommen die Mitsprache entzogen würde. Sie beschlossen, dass Freihandelsabkommen grundsätzlich dem fakultativen Referendum unterstellt bleiben sollten.

Aus unserer Sicht wäre es höchst bedenklich, wenn dem Volk bei Staatsverträgen plötzlich die Mitsprache entzogen würde. Grundsätzlich soll gegen jeden Staatsvertrag das Referendum ergriffen werden können, wenn sich denn 50 000 Personen finden lassen, welche eine Referendumsabstimmung über den Staatsvertrag verlangen. Das Parlament hatte es, wie gesagt, beim Abkommen mit Georgien klar abgelehnt, in Zukunft dem Bundesrat für alle Freihandelsabkommen einen Freipass zu geben.

Entsprechend bitte ich Sie namens der SVP-Fraktion, auch den vorliegenden Bundesbeschluss über Sozialversicherungsabkommen mit Serbien und Montenegro dem Referendum zu unterstellen.

Berset Alain, président de la Confédération: Deux arguments incitent le Conseil fédéral à vous inviter à suivre la majorité de la commission.

Premièrement, selon une pratique suivie par le Parlement depuis des décennies, les conventions de sécurité sociale contenant des dispositions qui ne créent pas d'obligations plus étendues que celles contenues dans un grand nombre de conventions semblables déjà convenues par la Suisse sont considérées comme standard et ne sont pas sujettes au référendum facultatif. Il y a lieu de rappeler qu'il n'y a vraiment aucun lien entre d'une part un accord de libre-échange conclu avec un Etat et, d'autre part, une convention technique de sécurité sociale qui n'étend pas les droits et les obligations existants.

Deuxièmement, une codification de cette pratique est prévue dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales. Cette révision est actuellement en discussion au Conseil des Etats. Nous vous invitons dès lors à attendre le résultat des délibérations – vous aurez également l'occasion de vous prononcer à ce sujet – et à ne pas modifier la pratique avant que cette discussion fondamentale quant à une décision de principe n'ait eu lieu.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.021/17082)

Für den Antrag der Mehrheit ... 120 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 67 Stimmen

(0 Enthaltungen)



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2018 • Zehnte Sitzung • 11.06.18 • 14h30 • 18.021
Conseil national • Session d'été 2018 • Dixième séance • 11.06.18 • 14h30 • 18.021



Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 18.021/17083)
Für Annahme des Entwurfes ... 122 Stimmen
Dagegen ... 67 Stimmen
(0 Enthaltungen)

AB 2018 N 923 / BO 2018 N 923

