



18.086

Soziale Sicherheit.**Abkommen mit Kosovo****Sécurité sociale.****Convention avec le Kosovo***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.03.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Bischof Pirmin (C, SO), für die Kommission: Sie haben das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Kosovo über soziale Sicherheit vor sich. Ihre Kommission beantragt Ihnen letztendlich einstimmig, dem Abkommen zuzustimmen. Das kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Kommission überdurchschnittlich eingehend mit diesem Abkommen befasst hat. Sie brauchte zwei Sitzungen, um das Abkommen zu beraten.

Die Republik Kosovo ist der einzige Nachfolgestaat des ehemaligen Jugoslawien, mit dem die Schweiz keine sozialversicherungsrechtlichen Beziehungen mehr pflegt. Der Bundesrat beschloss 2009, das Sozialversicherungsabkommen mit dem ehemaligen Jugoslawien, das aus dem Jahre 1962 stammte und an sich immer noch gültig war, ab dem 1. April 2010 mit Kosovo nicht mehr weiterzuführen. Das war bedeutend, weil in der Schweiz eine grosse Kolonie von Kosovaren lebte und lebt. Etwa 200 000 Menschen mit kosovarischen Wurzeln leben in der Schweiz. Es gibt auch etwa 110 000 kosovarische Rückkehrer, die aus der Schweiz in ihr Heimatland zurückgekehrt sind.

Der Bundesrat beschloss 2009, diese sozialversicherungsrechtliche Vertragsbeziehung nicht weiterzuführen. Er rügte eine mangelhaft funktionierende Verwaltung in Kosovo, und die Durchführung von Massnahmen zur Betrugsbekämpfung war problematisch. Inzwischen hat in Kosovo eine gewisse Entwicklung stattgefunden. Der Bundesrat schlägt uns heute vor, neu mit der Republik Kosovo ein Sozialversicherungsabkommen zu schliessen und damit den gesamten Raum von Ex-Jugoslawien wieder in einen einheitlichen sozialversicherungsrechtlichen Rahmen im Verhältnis zur Schweiz zu bringen.

Ihre Kommission hat sich mit dem Abkommen aus zwei Gründen eingehender befasst. Zum einen ist es wegen der eben beschriebenen Situation im Zusammenhang mit Kosovo, zum andern geht es um eine staatsrechtliche Überlegung betreffend Referendum; ich komme gleich darauf zurück.

Nach den Gründen, die dazu geführt haben, dass der Bundesrat 2009 beschloss, die sozialversicherungsrechtlichen Beziehungen – wenn Sie so wollen – mit Kosovo nicht weiterzuführen, hat die Kommission von der Verwaltung einen eingehenden Bericht darüber verlangt, wie die Situation betreffend Korruption und Rechtsstaatlichkeit in Kosovo heute aussieht. Der Bericht datiert vom 18. Januar 2019. Er hat im Wesentlichen ergeben, dass heute die Voraussetzungen aus der Sicht des Bundesrates wieder erfüllt sind, um diese Beziehungen wiederaufzunehmen.

Die EU hat im Jahre 2018, in einem Bericht vom 18. Juli 2018, bestätigt, dass die Republik Kosovo die von der EU geforderten Voraussetzungen für eine Visaliberalisierung erfüllt. Es sind gemäss EU genügend Bestrebungen zur Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens vorhanden. Die Verwaltung habe sich konsolidiert, und auch die Zivilregister seien heute auf einem Stand, dass sich das Risiko von Rentenbezügen für verstorbene Personen stark gesenkt habe.

Allerdings käme, sagt der Bundesrat, wenn man eine vollständige Rechtsstaatlichkeit im schweizerischen Sinne voraussetzen würde, eine entsprechende Beziehung mit Kosovo wahrscheinlich auf Jahre hinaus nicht infrage. Die Massstäbe dürften nicht die gleichen sein. In dieser Situation, führt der Bundesrat an, seien die Massnahmen zur Bekämpfung von Missbrauch und Betrug im Falle von Kosovo wieder beispielhaft überprüft worden. Hier sei die Situation so, dass heute im Fall von Rentenbezügen mindestens einmal im Jahr Lebensbescheinigungen, Zivilstands- und Geburtsbescheinigungen eingeholt werden, und in vielen Fällen müssen diese durch die offizielle Behörde in Kosovo bestätigt werden.

In manchen Fällen werden andere in- oder ausländische Institutionen gebeten, die Richtigkeit von Angaben zu



bestätigen, etwa die schweizerische Fremdenpolizei, das Migrationsamt, aber auch Institutionen im Ausland wie Bildungseinrichtungen oder Aufsichtsbehörden für Pflegekinder. IV-Renten werden regelmässig, das heisst in der Regel alle fünf Jahre, überprüft. Es gibt eine spezielle IV-Einheit in Genf, die individuelle Überprüfungen vornimmt und die aus fünf Personen besteht. Diese Einheit ist also nicht nur für Kosovo eingerichtet, sondern ihr obliegen generell solche IV-Überprüfungen.

Wenn die hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass eine Berechtigung nicht mehr vorliegt, dann kann eine Rentenleistung bereits im Falle der Wahrscheinlichkeit vorsorglich eingestellt werden. Seit 2010 wurden in Bezug auf Kosovo etwa hundert Fälle durch diese spezielle Einheit überprüft. In 27 Fällen hat sich der Verdacht bestätigt, die Renten wurden gekürzt oder die Bezahlung eingestellt. In 14 dieser Fälle wurden Observationen vorgenommen, und insgesamt führte dies zu einem Rentenkorrekturvolumen von 4 Millionen Franken.

Neue Massnahmen, die das Abkommen jetzt vorlegt, um hier eine gewisse Betrugs- oder Missbrauchsbekämpfung vorzusehen, sind die beidseitigen Verpflichtungen der Behörden der zwei Vertragsstaaten gemäss Artikel 23. Dieser sieht vor, dass sich die Vertragsstaaten gegenseitig unterstützen, etwa wenn es darum geht, ob ein tatsächlicher Wohnsitz besteht oder ob Angaben zur Ausbildung der Kinder, die rentenbildend wäre, bestätigt werden können.

Es ist auch ein spezieller Artikel über die Amts- und Verwaltungshilfe aufgenommen worden. Die Schweiz kann etwa in IV-Fällen Berichte von in Kosovo tätigen Ärzten einfordern, um Überprüfungen vorzunehmen, und auch weitere Untersuchungen vornehmen. Es wird ein sogenannter

AB 2019 S 221 / BO 2019 E 221

Sterbedatenabgleich vorgenommen – das ist im Abkommen auch ausdrücklich geregelt –, um Rentenbezüge für nicht mehr lebende Rentenbezüger zu verhindern.

Unter dem Strich ist Ihre Kommission auch der Meinung, dass die Voraussetzungen für ein Sozialversicherungsabkommen mit Kosovo heute als genügend zu beurteilen sind. Ihre Kommission empfiehlt Ihnen einstimmig die Genehmigung des Abkommens.

Ein zweiter Punkt, der in der Kommission zu reden gab, ist die Frage des Referendums. Der Bundesrat, Sie sehen das auf Seite 119 der Botschaft, schlägt Ihnen vor, dieses Abkommen nicht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung zu unterstellen. Der Bundesrat begründet diesen Antrag mit der bundesrätlichen Praxis betreffend die sogenannten Standardabkommen. Nach Auffassung des Bundesrates sollen sogenannte Standardabkommen, die ungefähr den gleichen Wortlaut wie Verträge mit anderen Vertragsstaaten haben, nicht mehr dem Staatsvertragsreferendum unterstehen. Unser Rat hat – nicht bei Sozialversicherungsabkommen, sondern im Fall von Doppelbesteuerungsabkommen und Freihandelsabkommen – mehrfach bekräftigt, dass er diese Praxis des Bundesrates nicht akzeptiert und dass er auch im Fall von Standardabkommen im Einzelfall überprüfen möchte, ob die Referendums Klausel in den Bundesbeschluss eingefügt werden soll oder nicht. Aus diesem Grund beantragt Ihnen Ihre Kommission mit 8 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen, im Fall des Abkommens mit Kosovo den entsprechenden Artikel 2 des Entwurfes abzuändern und auch das vorliegende Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

In diesem Sinn beantrage ich Ihnen, dem Abkommen mit dieser Änderung zuzustimmen.

Berberat Didier (S, NE): Je vous demande, à l'instar du rapporteur, d'adopter le projet d'arrêté fédéral portant approbation de la convention de sécurité sociale entre la Suisse et le Kosovo. Comme l'a rappelé Monsieur Bischof, nous avons discuté de cet objet à deux reprises: d'abord, nous avons tenu le débat d'entrée en matière et posé quelques questions à l'administration fédérale; ensuite, nous avons demandé un certain nombre d'éclaircissements concernant la situation et les conditions-cadres qui règnent au Kosovo. Ils ont montré qu'un travail très sérieux était effectué par l'administration fédérale afin de créer des conditions-cadres adéquates pour que, enfin, une convention de sécurité sociale entre notre pays et le Kosovo puisse exister.

On peut signaler, même si Monsieur Bischof l'a déjà dit, que des mesures contre des abus ou des fraudes éventuels sont prévues par des vérifications des certificats de vie, d'état civil et de naissance. Le cas échéant, les prestations pourront être suspendues à titre provisoire, des instructions pourront également être menées par une unité spéciale de l'AI dont a parlé Monsieur Bischof. Une procédure d'entraide administrative est aussi prévue. En cas de besoin, je le rappelle aussi, des contrôles complémentaires pourront être confiés à une entreprise reconnue. Enfin, il sera également possible de comparer les données des actes de décès et de contrôler l'existence d'un revenu ou d'une fortune au Kosovo en cas de versement de prestations complémentaires. Cela signifie donc que la gouvernance du Kosovo s'est grandement améliorée.

Depuis 2010, le Kosovo a développé de manière déterminante sa législation en matière d'assurances sociales



et a mis sur pied une nouvelle infrastructure. De plus, la Suisse a réalisé un projet pilote dont les résultats sont concluants, ce qui signifie, je le répète, que les choses se sont beaucoup améliorées depuis 2010, date à laquelle la Suisse avait suspendu l'accord avec l'ex-Yougoslavie concernant ces questions de sécurité sociale. Je rappellerai, cela a déjà été dit par Monsieur Bischof, que le Kosovo est le seul Etat successeur de l'ex-Yougoslavie avec lequel notre pays n'a plus de relations juridiques en matière de sécurité sociale. En effet, depuis le 1er avril 2010, les ressortissants kosovars qui rentrent dans leur pays – donc qui quittent définitivement la Suisse – ne peuvent plus toucher de rentes, mais uniquement un remboursement de leurs cotisations. Un nombre important de ces personnes est d'ailleurs touché dans sa santé car, vous le savez, ces personnes ont travaillé dans des professions pénibles, par exemple sur les chantiers de barrages, de tunnels, d'infrastructures importantes. Il est clair que, souvent, elles rentrent dans leur pays avec de graves problèmes de santé. Très souvent, ces personnes, qui ont consacré une partie importante de leur vie, souvent loin de leur famille, à l'essor économique de notre pays, se trouvent dans le dénuement – un reportage diffusé sur RTS 1 il y a quelques mois a d'ailleurs été consacré à ce thème – et cela provoque, bien entendu, des drames humains. Malheureusement, les règles juridiques ne permettent pas de rétroactivité, et cette génération sera en quelque sorte sacrifiée, ce qui veut dire que les personnes qui rentrent au Kosovo depuis le 1er avril 2010 jusqu'à l'entrée en vigueur de la convention de sécurité sociale, ne peuvent pas toucher de rente: il n'y aura pas d'exportation des rentes; elles pourront simplement toucher les cotisations qu'elles ont payées au cours de leur vie active.

Je vous demande donc de faire en sorte que notre Parlement adopte rapidement cet arrêté afin que la convention de sécurité sociale puisse entrer en vigueur le plus vite possible pour les futures générations. Car, vous le savez, nos liens avec le Kosovo, avec 200 000 personnes issues de l'immigration kosovare vivant en Suisse, sont très bons, et il serait urgent de pouvoir enfin régler cette situation.

Berset Alain, conseiller fédéral: Effectivement, le Conseil fédéral a suspendu l'application de l'exportation des rentes au Kosovo en 2009. Depuis le 1er avril 2010, en fait, cette convention n'est plus appliquée, parce que des problèmes avaient été relevés, qui rendaient l'application concrète de cette convention difficile. Dans l'intervalle, il s'est passé beaucoup de choses. Mais avant de décrire en détail ce qui s'est produit, et avant de rappeler la proposition qui vous est faite aujourd'hui, j'aimerais rappeler les faits.

Nous avons, dans notre pays, une diaspora kosovare importante. On estime qu'il y a, dans notre pays, environ 200 000 personnes issues de l'immigration kosovare. Ce sont des gens qui vivent dans notre pays, qui ont travaillé, qui ont payé ici, pendant des années, des impôts et des cotisations aux assurances sociales, et qui ont contribué à la prospérité de notre pays. Depuis 2010, en l'absence d'une convention, il leur est beaucoup plus difficile – voire, dans certains cas, impossible, alors même qu'ils peuvent le souhaiter – de retourner au Kosovo, par exemple au moment de la retraite, parce qu'il n'est pas possible, aujourd'hui, de toucher une rente; le système de récupération des cotisations payées est, effectivement, nettement moins favorable pour les personnes concernées et ne constitue pas une solution équivalente. Comme le rapporteur l'a rappelé, les Kosovars sont les seuls ressortissants de l'ex-Yougoslavie qui perdent leur droit à une rente suisse lorsqu'ils rentrent dans leur pays d'origine, la situation s'étant réglée pour ce qui concerne l'ensemble des autres ressortissants.

Que s'est-il passé depuis 2010? Il s'est passé beaucoup de choses. D'abord, la situation au Kosovo s'est considérablement améliorée. Les structures administratives, qui sont nécessaires pour l'application d'un accord, ont été mises en place. Nous ne sommes d'ailleurs pas les seuls à faire ce constat, l'Union européenne a fait presque au même moment un constat similaire. Ensuite, nous avons de notre côté procédé à un essai pilote en 2016, qui a démontré que la situation avait passablement changé et que les conditions étaient remplies pour pouvoir garantir la bonne application d'un accord avec le Kosovo.

Quel est le contenu de la convention? Elle règle la question de l'exportation des rentes, celle de la prise en compte des périodes d'assurance accomplies dans l'autre Etat pour ouvrir un droit aux prestations. Elle pose le principe de l'assujettissement au lieu de l'exercice de l'activité lucrative, avec des règles qui permettent de déterminer l'Etat compétent lorsque l'activité lucrative concerne les deux Etats. Bref, c'est une convention de sécurité sociale assez standard, si on peut le dire ainsi. Il y a toutefois des mesures qui sont nouvelles dans

AB 2019 S 222 / BO 2019 E 222

le cas du Kosovo, notamment pour lutter contre la fraude et les abus. L'assistance administrative a été étendue. Il y a maintenant une base légale permettant de demander une assistance administrative aux autorités kosovares. Il y a aussi la possibilité de faire des vérifications supplémentaires, lorsque c'est nécessaire, effectuées pas une entreprise reconnue. Cela peut aller jusqu'à inclure la question des observations. C'est un débat que nous avons aussi eu dans notre pays.



Les conséquences financières de la convention, selon les estimations actuelles, s'établissent à 16 millions de francs par année, soit 15 millions à la charge de l'AVS et 1 million à la charge de l'assurance-invalidité. Comme vous le savez, 3 millions sont financés par la Confédération.

Mais avec la simplification du retour au Kosovo, pour celles et ceux qui le souhaitent, ce sont aussi des droits aux prestations en Suisse qui peuvent s'éteindre. Aujourd'hui, si les personnes sont contraintes de rester en Suisse, elles ont naturellement accès à des assurances ou à des moyens qui ne sont pas disponibles lorsqu'elles sont au Kosovo. Vous savez par exemple que si quelqu'un quitte la Suisse pour se rendre dans un autre pays, il n'a plus droit aux allocations pour impotent, aux prestations complémentaires, à l'aide sociale ou à des prestations de santé. Ce sont donc aussi des éléments qu'il faut prendre en compte.

Comme le rapporteur l'a fait, j'aimerais dire quelques mots sur la question du référendum facultatif. Comme cela, on aura peut-être aussi déjà résolu ce point. Le Conseil fédéral a proposé de ne pas assujettir cette convention au référendum facultatif, appliquant ainsi non seulement une pratique du Conseil fédéral, mais aussi – en tout cas pour ce qui concerne les conventions de sécurité sociale – une pratique reconnue et appliquée par le Parlement. En effet, parce que cette convention est standard et qu'elle ressemble à celles que nous avons conclues avec d'autres pays – et qui ont déjà été approuvées par le Parlement –, nous avons proposé de ne pas soumettre le texte au référendum facultatif.

Mais le débat a évolué. Il n'a pas évolué dans le cadre des conventions de sécurité sociale, mais dans celui du projet de révision de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales. Maintenant, alors que ce n'était pas le cas au moment où le Conseil fédéral avait fait sa proposition, nous constatons que les deux conseils ont exprimé la volonté que de telles conventions soient désormais sujettes au référendum facultatif. Alors, même si le vote final sur le projet de révision de la loi sur la partie générale du droit des assurances sociales n'a pas encore eu lieu, nous tenons naturellement compte de la volonté affirmée du Parlement dans ce cadre. Donc, dès le moment où c'est une règle générale qui doit s'appliquer à l'ensemble de ces textes, nous ne voyons plus de raison de nous opposer à ce que ce texte aussi – c'est conforme à ce qui a été décidé lors de l'examen de la révision partielle de la loi sur la partie générale du droit des assurances sociales par les deux conseils – puisse être assujéti au référendum facultatif.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Kosovo über soziale Sicherheit

Arrêté fédéral portant approbation de la convention de sécurité sociale entre la Suisse et le Kosovo

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 Kommission

Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV).

Art. 2

Proposition de la commission

Le présent arrêté est sujet au référendum (art. 141 al. 1 let. d ch. 3 Cst.).

Angenommen – Adopté



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2019 • Elfte Sitzung • 21.03.19 • 08h15 • 18.086
Conseil des Etats • Session de printemps 2019 • Onzième séance • 21.03.19 • 08h15 • 18.086



Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 18.086/2852)
Für Annahme des Entwurfes ... 38 Stimmen
Dagegen ... 1 Stimme
(0 Enthaltungen)

