



18.060

Güterkontrollgesetz.

Änderung

Loi sur le contrôle des biens.

Modification

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.06.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Antrag der Mehrheit

Die Beratung des Gesetzes bis Herbst 2021 sistieren

AB 2019 N 957 / BO 2019 N 957

Antrag der Minderheit

(Glanzmann, Crotta, Flach, Frei, Fridez, Glättli, Gmür Alois, Mazzone, Paganini, Quadranti, Seiler Graf, Sommaruga Carlo)

Keine Sistierung

Proposition de la majorité

Suspendre le traitement de la loi jusqu'en automne 2021

Proposition de la minorité

(Glanzmann, Crotta, Flach, Frei, Fridez, Glättli, Gmür Alois, Mazzone, Paganini, Quadranti, Seiler Graf, Sommaruga Carlo)

Ne pas suspendre le traitement

Dobler Marcel (RL, SG), für die Kommission: Güter zur Internet- und Mobilfunküberwachung können ein wirksames Mittel zur Bekämpfung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens sein. Es besteht aber genauso die Gefahr, dass diese Güter missbraucht werden. Deshalb ist es das Ziel des Bundesrates, Bewilligungen verweigern zu können, wenn Grund zur Annahme besteht, dass die auszuführenden oder zu vermittelnden Güter vom Endempfänger zur Repression missbraucht werden. Die im Jahr 2015 auf vier Jahre befristete Verordnung über die Ausfuhr und Vermittlung von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung soll dazu ins ordentliche Recht überführt werden.

Diese Verordnung kann einmalig um vier Jahre, also bis maximal 2023, verlängert werden. Die Voraussetzung für eine Verlängerung ist, dass das Parlament auf die Vorlage eintritt und sie nicht ablehnt. Wenn bis 2023 keine Gesetzesvorlage umgesetzt würde, dann würde die Verordnung verfallen und auslaufen.

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates beantragte an ihrer Sitzung im Oktober 2018 mit 16 zu 7 Stimmen, nicht auf die Änderung des Güterkontrollgesetzes einzutreten, weil es noch zu früh sei, um die Technologieentwicklung auf diesem Gebiet abschätzen zu können. Aus obenerwähnten formellen Gründen ist die Kommission auf diesen Antrag zurückgekommen, sodass die befristete Verordnung bis zum Mai 2023 verlängert werden konnte. Der Bundesrat hat die Verordnung im April 2019 um vier Jahre verlängert.

Seit der Einführung der Verordnung 2015 wurde mit den betroffenen Gütern ein Umsatz von etwa 25 Millionen Franken erwirtschaftet. Das entspricht einem Umsatz von etwa 6 Millionen pro Jahr. Die Anwendungsbeispiele sind sehr beschränkt. Die sieben Ablehnungen von Anträgen seit der Einführung entsprechen etwa einem Prozent des gesamten Bewilligungsvolumens von Dual-Use-Gütern und betreffen zwei Firmen. Vorerst geht es um elf Firmen und um lediglich fünf Produkte.

Die Kommission erachtet es mit 13 zu 12 Stimmen als wichtig, dass weitere Erfahrungen gesammelt werden können, um die Technologieentwicklung in diesem Bereich und deren Auswirkungen auf die Firmen und Pro-





dukte besser abschätzen zu können, bevor man die Verordnung in ein Gesetz überführt. Die technologische Entwicklung ist in diesem Bereich schwer abzuschätzen. Mit einer zusätzlichen Verlängerung der Verordnung um vier Jahre könnten zumindest während dieser Zeit zusätzliche Erfahrungen bezüglich der Anzahl der Firmen und Produkte und somit der Frage, ob es den ganzen Markt oder nur einen Teil davon betrifft, gesammelt werden. Die Mehrheit hält auch fest, dass die Änderungen in den Vernehmlassungsantworten formell zwar positiv, inhaltlich aber negativ beurteilt wurden. Ihre Sicherheitspolitische Kommission fordert mit 13 zu 12 Stimmen die Sistierung für zwei Jahre. So bleibt genug Zeit, um vor Ablauf der Verordnung die Gesetzgebung zu regeln, dies mit weiteren zwei Jahren Erfahrung.

Die Minderheit, die gegen eine Sistierung ist, hält fest, dass sich die Verordnung bewährt habe und das Erfordernis für ein Handeln, auch aufgrund der Ablehnungen, national und international gegeben sei. Bei der Umsetzung dieser Verordnung seien bis jetzt keine Probleme aufgetreten.

Die Frage, die Sie heute beantworten müssen, lautet, ob sieben Ablehnungen und ein paar Millionen Umsatz in den letzten vier Jahren in einem Bereich, der technologisch rasant voranschreitet, genügen, um die Verordnung ins ordentliche Recht zu überführen, oder ob die Überführung um zwei Jahre sistiert werden soll, um zwei zusätzliche Jahre Erfahrung zu sammeln.

Die Sicherheitspolitische Kommission beantragt mit 13 zu 12 Stimmen, die Behandlung der Änderung des Güterkontrollgesetzes bis zum Herbst 2021 zu sistieren.

Clottu Raymond (V, NE), pour la commission: Le 13 mai 2015, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur l'exportation et le courtage de biens destinés à la surveillance d'Internet et des communications mobiles. Cette ordonnance permet de refuser le permis s'il y a des raisons de penser que les biens qui doivent être exportés ou faire l'objet d'un courtage seront utilisés par le destinataire final comme moyens de répression. Il s'agit d'une ordonnance basée directement sur la Constitution. Sa durée de validité est limitée à quatre ans.

Le présent projet a pour but de créer la base légale permettant d'intégrer le contenu de l'ordonnance dans le droit ordinaire. Le Conseil fédéral propose de compléter l'article 6 de la loi sur le contrôle des biens par un alinéa 3, qui lui confèrera la compétence de régler dans une nouvelle ordonnance le refus du permis d'exportation ou de courtage de biens destinés à la surveillance d'Internet et des communications mobiles.

Réunie le 9 octobre 2018, la Commission de la politique de sécurité, par 16 voix contre 7 et 2 abstentions, a proposé à son conseil de ne pas entrer en matière sur la modification de la loi sur le contrôle des biens. Pour la majorité de la commission, il est important d'attendre que de nouvelles expériences aient pu être faites afin de pouvoir mieux évaluer les évolutions technologiques dans le domaine de la surveillance d'Internet et des communications mobiles, et ainsi de pouvoir mieux mesurer leurs effets sur les produits et entreprises. Pour la majorité de la commission, il est hors de question que cette réglementation soit une entrave supplémentaire à l'exportation de produits innovants. La minorité juge pour sa part qu'il y a lieu de légiférer, et considère qu'il est temps de transposer l'ordonnance à durée limitée dans le droit ordinaire.

Suite à la décision du 17 avril dernier du Conseil fédéral de prolonger de quatre ans, soit jusqu'en 2023, la durée de la validité de l'ordonnance, notre commission, réunie le 30 avril, est revenue sur sa décision du 9 octobre 2018 pour des raisons formelles. Par 13 voix contre 12, la commission propose au conseil de suspendre l'examen de la modification de la loi pour les motifs déjà exposés, à savoir qu'il convient d'attendre que de nouvelles expériences aient pu être faites avec les entreprises concernées afin de pouvoir mieux évaluer les évolutions technologiques dans le domaine de la surveillance d'Internet et des communications mobiles, et ainsi de pouvoir mieux mesurer leurs effets sur les produits et les entreprises concernées. Une minorité de notre commission s'oppose à cette suspension et estime qu'il est nécessaire de transposer dès maintenant l'ordonnance dans le droit ordinaire.

En conclusion, je vous invite à suspendre pour deux ans la modification de la loi, conformément à la recommandation de la Commission de la politique de sécurité.

Fridez Pierre-Alain (S, JU): Monsieur Clottu, j'ai toujours pensé que le Conseil fédéral n'était pas une équipe de grands gauchistes. Il nous propose là une chose tout à fait simple, claire, c'est-à-dire: il y a un problème, alors on légifère. Et vous vous opposez de manière déterminée à cela.

Pensez-vous qu'il est permis de se dire que, quelque part, par votre opposition, vous voulez absolument favoriser des exportations de moyens qui, potentiellement, pourraient être nuisibles à certaines personnes dans d'autres pays et servir à s'attaquer notamment aux droits de l'homme, par exemple? Pouvez-vous nous rassurer sur ce point?



Clottu Raymond (V, NE), pour la commission: Non, je crois avoir été très clair. Nous ne nous opposons pas à une législation. Nous voulons juste acquérir plus d'expérience en la matière, parce qu'il y a très peu de cas pour l'instant, et nous voulons juste être sûrs que nous faisons bien de légiférer et que le sens de la législation soit bon. Je crois que c'est ce que l'on veut, tout simplement.

Sommaruga Carlo (S, GE): Cher collègue, vous n'êtes pas sans savoir que cette matière est maintenant réglée par des ordonnances. Vous qui combattez la législation par ordonnance, pourquoi faites-vous obstruction au fait d'introduire formellement dans la loi ce qui a été fait jusqu'à aujourd'hui de manière valable par le Conseil fédéral et qui est conforme à ce qui se fait au niveau international?

Clottu Raymond (V, NE), pour la commission: On ne fait pas obstruction, cher collègue, on demande juste un temps d'attente pour accumuler différentes expériences que font certaines entreprises. Ce n'est absolument pas une obstruction, c'est juste une suspension. Il ne faut pas confondre le sens des mots.

Glättli Balthasar (G, ZH): Monsieur Clottu, dans votre intervention en tant que rapporteur, vous avez dit que vous voudriez qu'on ait engrangé plus d'expérience, réuni plus de cas pour pouvoir finalement légiférer. Cela signifie-t-il que vous-même et la majorité de la commission êtes favorables à une législation plus stricte que celle correspondant à un copier-coller de l'ordonnance en vigueur?

Clottu Raymond (V, NE), pour la commission: Monsieur Glättli, je n'ai absolument pas dit cela. Je vous ai donné les résultats des votes en commission lors des différentes délibérations de cette dernière.

Glanzmann-Hunkeler Ida (C, LU): Im Oktober 2018 hat die Sicherheitspolitische Kommission dieses Geschäft beraten. Wir sind dann nicht auf die Vorlage eingetreten. Das WBF stellte aber Anfang Jahr fest, dass die Verordnung nur einmal verlängert werden kann. Sie tritt dann ausser Kraft, wenn das Parlament ein Projekt zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage ablehnt oder auf ein solches Projekt nicht eintritt.

Bei dieser Änderung geht es ausdrücklich um die Bewilligung zur Ausfuhr oder Vermittlung von doppelt verwendbaren Gütern nach Artikel 2 Absatz 2, die zur Internet- oder Mobilfunküberwachung verwendet werden können.

Der Bundesrat hat jetzt zwar die Verordnung verlängert, braucht aber trotzdem eine gesetzliche Grundlage, um dies längerfristig festzuschreiben. Ob es nun etwas bringt, die Änderung bis 2021 zu sistieren, bezweifelt die Minderheit. Die Begründung, dass man den technischen Fortschritt berücksichtigen wolle, ist nicht stichhaltig. Die Technik wird sich auch nach 2021 verändern, und irgendwann braucht es dann dieses Gesetz. Auch die Begründung, dass es nur wenige Fälle gebe, ist nicht stichhaltig, denn es wird nicht nach Fällen verrechnet, sondern nach dem Gesetz, welches es dann zu bearbeiten gilt. Als Vertreterin der Minderheit halte ich hier allerdings klar fest, dass die CVP-Fraktion wirklich nur die Umsetzung des beantragten Artikels und keine zusätzlichen Anträge im Güterkontrollgesetz will, wie dies zum Teil schon in Aussicht gestellt wurde. Die vorliegende Änderung soll nicht eine grundlegende Änderung des Güterkontrollgesetzes sein.

Zusammen mit meinen Kolleginnen und Kollegen der Minderheit beantrage ich aber dem Rat, diese Gesetzesänderungen jetzt zu beraten, die Verordnung auf gesetzlicher Ebene festzuschreiben und auf eine Sistierung zu verzichten. Danke, wenn Sie in diesem Sinn den Bundesrat unterstützen.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Il convient à ce stade de se souvenir de la raison pour laquelle l'ordonnance sur l'exportation et le courtage de biens destinés à la surveillance d'Internet et des communications mobiles, directement basée sur la Constitution, a été mise en oeuvre.

Sur la base des listes de biens révisées en 2013 par ce qu'on appelle l'Arrangement de Wassenaar, qui est l'un des quatre régimes multilatéraux de contrôle à l'exportation, les biens concernés ont également été inclus dans l'annexe 2 de l'ordonnance sur le contrôle des biens. Malgré cet ajout, le Secrétariat d'Etat à l'économie n'avait pas la possibilité de refuser l'exportation de ces biens faute de critères adéquats. C'est la raison pour laquelle – je viens de le dire – le Conseil fédéral a dû édicter une ordonnance basée directement sur la Constitution. Cette ordonnance prévoit le refus du permis s'il y a lieu de penser que ces moyens serviront à de la répression. Cela dit, le Conseil fédéral est convaincu que l'ordonnance a fait ses preuves. Pour cette raison, le 27 juin 2018, il a proposé au Parlement de créer une base légale permettant d'intégrer le contenu de l'ordonnance dans le droit ordinaire. L'intention du Conseil fédéral est de maintenir le statu quo, ni plus ni moins. Il estime avoir trouvé ainsi une solution qui peut faire l'objet d'un consensus; le résultat, d'ailleurs, de la procédure de consultation concernant l'intégration dans le droit ordinaire s'est révélé majoritairement positif.

En avril dernier, le Conseil fédéral a dû proroger l'ordonnance pour une durée de quatre ans, soit jusqu'au 12 mai 2023, ceci pour éviter un vide juridique qui nous aurait ramenés à la situation d'avant. Or votre commis-



sion préparatoire, comme vous venez de l'entendre, vous propose d'ajourner les délibérations de la loi jusqu'en automne 2021, l'argumentation étant qu'il est important de faire plus d'expériences en ce qui concerne l'autorisation d'exportation et de courtage de ces biens.

J'aimerais tout de même attirer votre attention sur le fait qu'il ne sera par la suite plus possible de proroger une nouvelle fois l'ordonnance. Cela veut dire que si le Parlement ne prenait aucune décision d'ici mai 2023, nous nous retrouverions alors dans la même situation qu'en 2015, c'est-à-dire sans critères adéquats permettant le refus de demandes de permis.

Je rappelle encore une fois que le Conseil fédéral veut maintenir le statu quo. Vous avez tout sur la table, et, pour ces raisons, le Conseil fédéral vous demande, non pas d'ajourner le traitement de cet objet, mais d'entrer en matière sur ce projet de révision, soit de renvoyer le projet à la commission pour qu'elle entre en matière.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.060/18909)

Für den Antrag der Minderheit ... 89 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 84 Stimmen

(0 Enthaltungen)

La presidente (Carobbio Guscetti Marina, presidente): L'oggetto ritorna quindi alla commissione per la deliberazione di dettaglio.