



00.095

Embargogesetz

Loi sur les embargos

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.01 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 04.12.01 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.03.02 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.03.02 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.03.02 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.03.02 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.03.02 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Frick Bruno (C, SZ), für die Kommission: Was uns der Bundesrat als Embargogesetz vorlegt und der Nationalrat als Erstrat bereits genehmigt hat, ist in erster Linie ein technisches Gesetz. Die Massnahmen, bei denen sich der Bundesrat direkt auf die Bundesverfassung stützte, werden nun in einem formellen Gesetz geregelt. Namentlich zwei Gründe haben dazu geführt: Das Bundesgericht verlangt für die Verhängung von Strafen ein Gesetz im formellen Sinn. Auch Eingriffe in den Datenschutzbereich von juristischen und natürlichen Personen bedürfen einer formellen gesetzlichen Grundlage. Eine Änderung der ganzen Embargopraxis erfolgt durch die gesetzliche Regelung nicht.

Wir beantragen Ihnen einstimmig, einzutreten und dieses Gesetz mit zwei kleinen Änderungen zu genehmigen. Ich möchte Ihnen anhand von fünf Fragen, die ich gleich beantworten werde, die Überlegungen der Kommission darlegen:

1. Warum benötigen wir ein formelles Embargogesetz, nachdem der Bundesrat während Jahrzehnten Embargomassnahmen ohne ein entsprechendes Gesetz beschliessen konnte? Wie ich eingangs erwähnt habe, sind es die Strafbestimmungen und Eingriffe in den Datenschutz, welche ein formelles Gesetz nötig machen. Alle Bestimmungen, welche das Gesetz enthält, sind bereits heute Embargopraxis des Bundesrates. Im materiellen Sinn erfolgen dadurch keine Änderungen gegenüber der heutigen Praxis. Was der Bundesrat bisher allein durch Verordnungen regelte, ist neu in einem formellen Gesetz kodifiziert. Das Gesetz fällt zeitlich zusammen mit der bevorstehenden Abstimmung über den Uno-Beitritt, hat aber inhaltlich überhaupt nichts damit zu tun. Ob wir der Uno beitreten oder nicht, das Embargogesetz ist in dieser Form nötig und soll in jedem Fall erlassen werden.

2. Welches ist die Charakteristik des Gesetzes? Es ist ein technisches Gesetz. Der Umstand, dass der Bundesrat nun die Verordnungspraxis in einem Gesetz kodifiziert, könnte

AB 2001 S 839 / BO 2001 E 839

als Einschränkung empfunden werden, als Korsett. Inhaltlich aber ist es kein Korsett, weil die Ausgestaltung der Massnahmen in Artikel 2ff. dem Bundesrat weiterhin genau dieselbe Freiheit belässt, welche er bereits heute hat.

3. Was kann Anlass für Embargomassnahmen des Bundesrates sein? Es bestehen zwei Möglichkeiten. Die erste betrifft Massnahmen für den Fall, dass internationale Organisationen oder die wichtigsten Partner der Schweiz solche Massnahmen verhängt haben. Unter internationalen Organisationen sind im Fall von Embargomassnahmen die Uno oder die OSZE gemeint; als wichtigste Handelspartner oder politische Partner der Schweiz – in der Regel sind sie identisch – sind namentlich die Länder der Europäischen Union gemeint. Bereits in der Vergangenheit hat die Schweiz in der Folge von EU-Boykottmassnahmen selber Embargomassnahmen beschlossen, beispielsweise gegen Jugoslawien.

Embargomassnahmen können aber auch autonom im Interesse der Schweiz erfolgen, ohne dass ein anderer Staat solche Massnahmen verhängt hätte. Die Möglichkeit solcher Massnahmen besteht weiterhin; sie stützen sich direkt auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung. Um Klarheit zu schaffen, haben wir die entsprechende Regelung in Artikel 1 des Embargogesetzes eingeführt.





Das Gesetz sieht aber in Artikel 1 eine wichtige Schranke vor: Embargomassnahmen darf der Bundesrat, wie das Gesetz es formuliert, nur verhängen, um der Einhaltung des Völkerrechtes Nachdruck zu verschaffen. Sanktionen rein machtpolitischer Art sind damit durch das Gesetz klar ausgeschlossen.

4. Welche Massnahmen sind möglich, und wer verhängt sie? Massnahmen werden weiterhin durch den Bundesrat verhängt. Er hat das Parlament zu informieren, aber nicht vorgängig zu konsultieren. Der Bundesrat geniesst nach wie vor grösste Freiheit in der Art und der Ausgestaltung der Massnahmen. Allerdings erklärt uns der Bundesrat, dass er Massnahmen weiterhin möglichst schonend verhängen will; Brotsperren gegenüber der Bevölkerung sollen ausgeschlossen sein. Er will keine Embargomassnahmen verhängen, welche mit humanitärem Denken nicht vereinbar sind, Massnahmen, welche sich gegen die Zivilbevölkerung allein, nicht aber gegen die Machtinstitutionen und Machthaber des betreffenden Staates richten. Wir zählen weiterhin auf die Klugheit des Bundesrates, hier das richtige Mass zu finden. Ich darf auch darauf hinweisen, dass es die Schweiz ist, welche in der Konferenz von Interlaken die Uno auf den Weg zu bringen versucht hat, Massnahmen möglichst schonend anzuordnen, um Benachteiligungen und Nachteile für die Zivilbevölkerung möglichst zu verhindern.

5. Ändert sich durch das Gesetz für die schweizerische Embargopraxis etwas? Es ändert sich nichts, weil bereits heute die entsprechenden Massnahmen getroffen werden. Es geht nur darum, Massnahmen innerstaatlich auf ein formelles Gesetz abzustützen. Es sind dies Strafmassnahmen und Eingriffe in den Datenschutz. Amts- und Rechtshilfe gegenüber ausländischen Staaten sind bereits heute möglich, wurden auch bereits gehandhabt. Die Massnahmen im innerstaatlichen Bereich bleiben dieselben. Sie erfahren durch das Gesetz keine Änderungen. Das Gesetz gibt also dem Bundesrat keine neuen Mittel in die Hand. Es stellt lediglich die nötige formelle gesetzliche Grundlage dar. Die Massnahmen liegen weiterhin in den Händen des Bundesrates. Er entscheidet, ob und wie sie angewendet werden.

Die Kommission bittet Sie, auf den Gesetzentwurf einzutreten und ihn mit zwei Änderungen, die Sie auf der Fahne sehen, zu genehmigen.

Couchepin Pascal (,): Comme l'a dit le rapporteur, le projet de loi a pour but l'application des sanctions internationales. Il s'agit des sanctions de type non militaire, principalement les mesures économiques arrêtées par l'ONU, l'OSCE et les principaux partenaires commerciaux de la Suisse. Ces mesures sont prises contre ceux qui violent le droit ou perturbent la paix. En particulier, ces sanctions servent à faire respecter le droit international en matière de droits de l'homme. Depuis 1990, la Suisse participe de manière autonome aux sanctions de type non militaire adoptées par l'ONU. Actuellement, on applique des embargos concernant les pays ou les organisations suivants: l'Irak, la Sierra Leone, l'UNITA, l'Afghanistan, le Liberia, la Yougoslavie et le Myanmar.

La loi que nous vous proposons est une loi-cadre. Elle donne des compétences au Conseil fédéral, mais elle ne l'oblige pas à prendre les mesures de coercition que prennent nos partenaires commerciaux ou les grandes organisations mondiales. Les domaines et instruments sur lesquels portent les sanctions ne sont pas énumérés de façon exhaustive. S'il revient au Conseil fédéral de décider dans quelle mesure il veut reprendre les sanctions économiques internationales décidées par des tiers, le Conseil fédéral entend tenir le Parlement au courant de ses décisions dans ce domaine. Il ne peut pas être tenu de le consulter avant chaque décision pour des raisons tout simplement pratiques, mais il entend que le Parlement participe, conformément à l'article de la loi sur les rapports entre les Conseils, qui donne des compétences au Parlement en matière de politique étrangère.

Pourquoi est-ce qu'on veut faire une loi pour ne rien changer? Eh bien, on veut faire une loi parce que la base actuelle, le passage direct de la constitution à des ordonnances, nous paraît insuffisant, notamment en fonction des dispositions relatives à la protection des données. Nous pouvons, en fonction des ordonnances que nous édictons généralement, donner des peines privatives de liberté à des gens qui ont triché et qui n'ont pas respecté les sanctions. Pour pouvoir infliger ces peines, il nous paraît nécessaire d'avoir une loi formelle comme base légale.

C'est une loi de nature technique, elle ne définit pas les sanctions internationales, elle n'ouvre pas des perspectives de politique internationale, mais donne simplement au Conseil fédéral le moyen d'arrêter des mesures permettant, en fonction de la situation, d'appliquer des sanctions prises à l'échelle internationale.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen





Loi fédérale sur l'application de sanctions internationales

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Marty Dick, Béguelin, Cottier)

.... oder der wichtigsten Partner der Schweiz

Abs. 1bis

Vorbehalten bleiben Massnahmen des Bundesrates zur Wahrung der Interessen des Landes nach Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

AB 2001 S 840 / BO 2001 E 840

Art. 1

Proposition de la commission

Al. 1

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Marty Dick, Béguelin, Cottier)

.... les principaux partenaires de la Suisse.

Al. 1bis

Sont réservées les mesures du Conseil fédéral visant à préserver les intérêts du pays aux termes de l'article 184 alinéa 3 de la Constitution fédérale.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), für die Kommission: In Artikel 1 geht es um zwei Änderungen, die Ihnen vorgeschlagen werden. In Absatz 1 möchte die Minderheit die Terminologie ändern, indem "Handelspartner" durch "Partner" ersetzt wird. Ich werde mich dazu seitens der Mehrheit äussern, wenn Herr Marty als Sprecher der Minderheit seinen Antrag begründet hat.

In Absatz 1bis geht es der Kommission um eine Klarstellung. Das Embargogesetz regelt lediglich die Massnahmen, welche der Bundesrat in der Folge bereits bestehender Embargomassnahmen anderer Staaten verfügt. Um klarzustellen, dass die Schweiz nicht nur Embargomassnahmen im Gefolge anderer Staaten verhängt, sondern auch autonom dazu berechtigt ist, haben wir Absatz 1bis eingefügt. Er hält klar fest, dass dem Bundesrat Embargomassnahmen gestattet bleiben, welche sich direkt auf die Verfassung stützen. Solche



Massnahmen sind weiterhin möglich und brauchen – vorderhand mindestens – kein Gesetz im formellen Sinn als Grundlage; die Verfassung allein genügt. Diese Änderung in Absatz 1bis beantragt Ihnen die Kommission einstimmig.

Marty Dick (R, TI): Loi fédérale sur l'application de sanctions internationales, tel est le titre officiel de la loi. Il s'agit donc d'appliquer des sanctions. Et comme le dit l'article 1er dans sa partie incontestée, des sanctions visant à faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme. Il y a donc une dimension évidente de justice dans cet article. C'est pour cette raison que la minorité propose de parler simplement de "partenaires", et non de "partenaires commerciaux". C'est un problème d'apparence, mais souvent l'apparence sert aussi à donner un caractère à une loi. Nous pensons que cette loi n'est pas une loi qui se rapporte à l'économie, mais une loi qui concourt à faire respecter un ordre international.

Nous n'avons pas voulu mentionner ces autres partenaires. Sachez qu'en premier lieu, cela a été dit clairement en commission, il s'agit de l'Union européenne; mais nous pensons évidemment aussi aux Etats-Unis d'Amérique. Rien contre cela, mais je trouve que le terme de "partenaires" n'élimine pas le terme "les partenaires commerciaux", c'est le terme générique. Et ça enlève ce goût d'instrument économique, d'instrument d'affaires.

C'est simplement là le sens de la proposition de la minorité, et j'ai vraiment de la peine à comprendre pourquoi l'administration ne s'est pas ralliée à cette version.

Tout d'abord, on nous a dit que c'était égal, puis le seul argument qui nous a été donné, c'est qu'on utilisait "partenaires commerciaux" parce que c'était une expression qui figurait déjà dans une autre loi. Je ne sais pas comment s'appelle cette loi en français, mais en allemand, c'est la "Güterkontrollgesetz". Je veux bien, mais ce n'est pas parce que c'est écrit dans une autre loi qu'il faut le mettre dans celle-ci, d'autant plus que le but et le champ d'application de ces deux lois sont différents.

Ce qui tenait à cœur à la minorité, c'est cette dimension de justice internationale, de sanctions non pour des motifs commerciaux, mais pour faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme. Donc, ce n'est pas le partenaire commercial en tant que tel ou seulement celui-là qui est important, ce sont nos partenaires. C'est un peu plus qu'une nuance. Il est vrai qu'un membre éminent de la commission m'a dit que ces réflexions sur la justice internationale appartenaient désormais à un autre siècle et qu'aujourd'hui, c'étaient d'autres valeurs qui prédominaient. Eh bien, je persiste et signe. On ne dénature nullement cette loi en adoptant la proposition de minorité. Le terme de "partenaires" implique évidemment aussi les partenaires commerciaux, mais pas seulement.

Frick Bruno (C, SZ), für die Kommission: Die Minderheit Marty Dick will den Oberbegriff "Partner" und nicht bloss den Unterbegriff "Handelspartner" ins Gesetz schreiben. Die Schweiz hat ja auch politische Partner und nicht bloss Handelspartner. Dem ist an sich nichts entgegenzuhalten; diese Auffassung teilen wir alle. Embargomassnahmen dürfen nicht handelspolitisch motiviert sein, sondern es geht bei Embargomassnahmen nur darum, dem Völkerrecht Nachdruck zu verschaffen.

Warum aber ist die Mehrheit Ihrer Kommission trotzdem der Ansicht, es solle im Gesetz Handelspartner und nicht Partner heissen? Wir streiten nur um einen Begriff. Es geht nicht um eine politische Frage. Dort, wo Handelspartner agieren, sind es auch unsere politischen Partner. Umgekehrt sind unsere wichtigen politischen Partner immer auch unsere wichtigen Handelspartner. Wir haben uns darum für den Begriff Handelspartner entschieden, weil er bereits so im Güterkontrollgesetz steht. Wir sind der Ansicht, dass Begriffe in der Gesetzgebung möglichst kongruent verwendet werden sollten.

Darum beantragt Ihnen die Mehrheit, sich der Fassung des Bundesrates anzuschliessen.

Cornu Jean-Claude (R, FR): Comme membre de cette commission, je soutiens aussi la proposition de la majorité. Comme l'a dit le rapporteur, je crois qu'il s'agit avant tout d'un problème de cohérence et notre système, notre dédale législatif, est déjà suffisamment compliqué pour que nous n'en rajoutions pas, pour que nous ne choisissons pas n'importe quelle occasion pour introduire une sorte de nouveau concept juridique, de nouvelle dénomination qui, elle, sera ensuite susceptible de nouvelle interprétation.

Il y va ici d'un problème de cohérence. Même si nous sommes dans deux domaines différents, nous parlons avant tout de sanctions économiques et commerciales. Il est préférable d'être clair et de mentionner "partenaires commerciaux" dans cette loi comme dans l'autre, donc de ne pas introduire un nouveau terme. Il ne s'agit pas ici de définir un programme, une action de politique extérieure, mais il s'agit d'appliquer très concrètement des sanctions décidées par d'autres. Je crois que ce n'est donc pas à ce stade-là que l'on doit se lancer dans de grandes définitions, de grands concepts de politique extérieure.

Je vous propose donc de soutenir la proposition de la majorité de la commission.



Couchepin Pascal (,): Si on écoutait cette discussion sans se référer au texte, on serait tenté de donner raison à la minorité. Mais quand on regarde le texte, on voit qu'il y a non seulement la possibilité de se joindre à des sanctions prises par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse, mais aussi par l'Organisation des Nations Unies, par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Et ce sont les instances qui, de manière générale, mettent en oeuvre le droit international public. En plus, nous souhaitons pouvoir participer à des sanctions prises par les principaux partenaires commerciaux.
Si on supprime le terme "commerciaux", on se demande à quoi on fait allusion. Si on fait allusion aux grands partenaires, ils sont déjà acteurs essentiels des Nations Unies et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe;

AB 2001 S 841 / BO 2001 E 841

c'est véritablement l'Union européenne qu'on vise, et dans des cas moins nombreux, mais possibles aussi, un partenaire important comme les Etats-Unis d'Amérique.

Sur le fond, la proposition de la minorité ne change pas grand-chose; par conséquent, elle ne nous fait pas peur. Mais, comme l'a dit M. Cornu, elle introduit une divergence avec une loi qui règle des problèmes de même ordre, la loi sur le contrôle des biens. Nous souhaitons qu'il y ait une coordination dans le vocabulaire utilisé dans différentes lois qui régissent le même aspect de la politique nationale et internationale.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons que notre solution soit maintenue. Nous vous recommandons de soutenir la proposition de la majorité de la commission et de renoncer à la modification proposée par la minorité, dont nous partageons les idéaux.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 28 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 5 Stimmen

Abs. 1bis, 2 – Al. 1bis, 2

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 1bis

Streichen

Art. 2

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 1bis

Biffer

Frick Bruno (C, SZ), für die Kommission: Der Nationalrat hat bei Artikel 2 einen neuen Absatz 1bis eingeführt, wonach der Verkehr von Lebensmitteln, Medikamenten und therapeutischen Mitteln, welche humanitären Zwecken dienen, immer von den Zwangsmassnahmen ausgenommen bleiben soll.

Warum bittet Sie Ihre Kommission, diese auf den ersten Blick sehr einleuchtende Bestimmung wieder zu streichen? Ich erläutere Ihnen das: Für den Erlass von Zwangsmassnahmen ist der Bundesrat zuständig. Er hat volle Freiheit, das Gesetz verschafft ihm volle Beweglichkeit. Er kann die Ausnahmen festlegen, wie es seiner Überzeugung und seinem Gutdünken entspricht. Der Bundesrat will das auch tun, er will die humanitäre Aufgabe der Schweiz durch das Embargogesetz nicht beschränken. Soweit Zwangsmassnahmen unser humanitäres Verständnis und unseren humanitären Auftrag beschränken würden, sei es bei Lebensmittellieferungen oder sei es bei Medikamentenlieferungen, will sich der Bundesrat damit nicht einschränken lassen. Unter diesem Gesichtspunkt ist Absatz 1bis überflüssig, weil er eigentlich nur etwas deklariert, was bereits in Absatz 1 enthalten ist.



Wir sagen klar, dass die Embargomassnahmen den humanitären Auftrag nicht beschränken dürfen. Die absolute Formulierung von Absatz 1bis könnte aber hin und wieder gegen unsere Interessen verstossen: Es ist nämlich durchaus möglich, dass Lebensmittellieferungen eben nicht humanitären Zwecken dienen, sondern nur dazu dienen können, Machtstrukturen in einem Land zu festigen. Sie würden also nicht der Zivilbevölkerung zugute kommen, sondern – im Gegenteil – dem Embargozweck zuwiderlaufen und Machtstrukturen festigen, was wir ja nicht wollen. Aus diesem Grund könnte Absatz 1bis sogar eine unnötige Einschränkung für die Schweiz bedeuten und sich gegen unseren humanitären Auftrag richten.

Aus diesen Gründen bitten wir Sie, Absatz 1bis wieder zu streichen. Die Kommission ist einstimmig der Ansicht, dass die Streichung vorzuziehen ist.

Couchepin Pascal (,): A l'article 2, il nous paraît important que la proposition de la commission soit acceptée et que l'on biffe l'alinéa 1bis. Cet alinéa pourrait conduire exactement au contraire de ce que souhaitait M. Beck, auteur de la proposition au Conseil national, c'est-à-dire que l'on soit obligé d'autoriser l'exportation de produits alimentaires, qui renforcerait un régime. Imaginez qu'on cherche à importer des produits alimentaires pour les forces armées d'un pays soumis à embargo. On ne peut pas prétendre que, simplement parce que ces produits alimentaires sont destinés à des forces armées, ils n'ont pas aussi un caractère humanitaire dans la mesure où la famine règne dans ce pays ou s'il connaît des difficultés. On devrait probablement développer une jurisprudence compliquée pour arriver à expliquer que, bien qu'il s'agisse de produits alimentaires, on en refuse dans ce cas-là l'exportation.

L'alinéa 1er de l'article 2 permet des exceptions qui sont souhaitables en fonction des objectifs que voulait atteindre M. Beck: Le Conseil fédéral "peut prévoir des exceptions afin de soutenir des activités humanitaires ou de sauvegarder des intérêts suisses". C'est largement suffisant. L'alinéa 1bis ajoute quelque chose qui est inutile, et non seulement inutile, mais peut-être délicat à utiliser dans la perspective même qui était celle de M. Beck lorsqu'il a présenté sa proposition au Conseil national.

Angenommen – Adopté

Art. 3–18

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), für die Kommission: Die Kommission genehmigt Artikel 3 und alle folgenden Artikel des Gesetzes so, wie sie der Bundesrat vorgelegt hat – mit einer kleinen Ergänzung in Artikel 7. Ich kann mich aus diesen Gründen im Folgenden einem freiwilligen Embargo der Wortmeldung unterziehen und habe mich zum Gesetz nicht mehr zu äussern. (*Heiterkeit*)

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes 33 Stimmen

(Einstimmigkeit)