



19.085

Embargogesetz.

Änderung

Loi sur les embargos.

Modification

Differenzen – Divergences

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.06.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.06.22 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.09.22 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.09.22 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 30.09.22 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.09.22 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen

Loi fédérale sur l'application de sanctions internationales

Art. 2 Abs. 2ter

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Molina, Arslan, Badertscher, Badran Jacqueline, Crotta, de la Reussille, Fischer Roland, Friedl Claudia, Mäder, Nussbaumer, Walder)
Festhalten

Art. 2 al. 2ter

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Molina, Arslan, Badertscher, Badran Jacqueline, Crotta, de la Reussille, Fischer Roland, Friedl Claudia, Mäder, Nussbaumer, Walder)
Maintenir

Molina Fabian (S, ZH): Ich spreche hier zu meinem Minderheitsantrag bei Artikel 2 Absatz 2ter sowie gleichzeitig für die sozialdemokratische Fraktion.

Am 8. Oktober 2018 wurde der saudische Journalist und Regimekritiker Jamal Khashoggi in Istanbul durch die saudische Regierung brutal ermordet. Im Konsulat Saudi-Arabiens wurde er zersägt, und anschliessend wurde sein Körper beseitigt. Dieser Vorgang, ein eklatanter Bruch des Völkerrechts, ein schweres Menschenrechtsverbrechen, hat international für Empörung gesorgt. Am 13. November 2018 hat Ihre Kommission für Wirtschaft und Abgaben deshalb beschlossen, ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Saudi-Arabien zu sistieren, bis der Bundesrat die Gesamtbeziehungen mit Saudi-Arabien evaluiert hat, dies auch als Reaktion auf dieses schwere Verbrechen. Ihre Kommission für Wirtschaft und Abgaben hat also in Ermangelung einer soliden gesetzlichen Grundlage für Sanktionen entschieden, in einem sachfremden Geschäft auf diesen unglaublichen Vorgang zu reagieren, und hat entsprechend Sanktionen gegen Saudi-Arabien beschlossen. Diese Sanktionen waren nicht sehr nachhaltig, sie waren auch nicht zielgerichtet, und sie zeigen, dass eine solide Rechtsgrundlage in diesem Bereich nottut.

Der 24. Februar 2022, der Überfall Russlands auf die Ukraine, stellt eine Zeitenwende für Europa und auch für die Schweiz dar. Auch unser Land ist aufgefordert, sich aussen- und wirtschaftspolitisch auf die Höhe der Zeit





zu bringen, sodass die Schweiz das Völkerrecht und insbesondere die Menschenrechte effektiv verteidigen kann. In Zeiten des Kriegs sind die besten Massnahmen zugunsten des Friedens und der Menschenrechte, gegen Menschenrechtsverbrecher und Aggressoren gezielte Sanktionen gegen die Verantwortlichen.

Neben grossen Staaten wie den USA, Kanada, Japan oder Staatenverbünden wie der EU haben auch kleine Staaten wie der Kosovo oder baltische Staaten solche gezielten Sanktionen in ihr Recht aufgenommen. Sanktionen wie im Fall Magnitsky, die sich gezielt nicht gegen Staaten, sondern gegen Personen oder Entitäten richten, sind das wirksamste Instrument, um auf schwere Verletzungen gegen das Völkerrecht zu reagieren, denn die Sanktionen betreffen nicht die Bevölkerung, sondern ganz gezielt einen kleinen Machtklüngel, der sich der Verbrechen schuldig gemacht hat.

Unser Rat ist deshalb in der Sommersession auf meinen Antrag eingetreten und hat Artikel 2 Absatz 2ter eingeführt, der den Bundesrat ermächtigt, Zwangsmassnahmen anzuordnen. Angesichts der mehr und mehr anarchisch werdenden Weltordnung sind wir überzeugt, dass wir an diesem Weg festhalten müssen. Wir müssen gemeinsam mit unseren verbündeten Staaten im Recht die Möglichkeit schaffen, gegen Menschenrechtsverbrechen vorzugehen. Gestern haben Kolleginnen aus fast allen Fraktionen Interpellationen eingereicht, die vom Bundesrat eine klare Haltung gegenüber dem iranischen Regime verlangen. Das iranische Regime geht aktuell unverhältnismässig hart und mit grösster Brutalität gegen Frauenrechtsaktivistinnen vor. Es ist für mich unverständlich, wie man einerseits eine klare Haltung in der Aussenpolitik verlangen kann und andererseits eine Rechtsgrundlage ablehnt, die den Bundesrat zu einer Aussenpolitik auffordert, die nicht nur auf Worten, sondern auch auf Taten basiert.

Deshalb appelliere ich insbesondere an all jene, die eine klare Haltung gegenüber verbrecherischen Regimes fordern, hier Ernst zu machen und an der Version des Nationalrates festzuhalten.

Wenn der Ständerat der Meinung ist, dass Neutralität im Jahr 2022 immer noch bedeutet, teilnahmslos und in völliger Indifferenz gegenüber einem Aggressor zuzuschauen, dann braucht es vielleicht aus der Kammer des Volkes noch ein bisschen Überzeugungsarbeit. Ich bitte Sie, hier nicht ohne Not auf die Variante des Ständerates einzuschwenken, sondern diese Diskussion bis zum Schluss zu führen.

Entsprechend bitte ich Sie, hier meiner Minderheit zu folgen.

Portmann Hans-Peter (RL, ZH): Herr Kollege Molina, Sie haben vorhin gesagt, unsere WAK hätte eine Sanktion ergriffen, indem sie das Steuerabkommen zum automatischen Informationsaustausch (AIA) sistiert habe und dieses nicht unterschrieben worden sei. Sie behaupten somit, eine Nichtunterzeichnung einer Vereinbarung sei eine Sanktion. Können Sie mir bitte die Terminologie des Begriffs "Sanktion" erklären, wenn Sie diese überhaupt kennen, was ich bezweifle?

Molina Fabian (S, ZH): Besten Dank, Herr Kollege Portmann, für die Frage und den Kommentar. Ich lade Sie ein, die Medienmitteilung der WAK-N vom 13. November 2018 zu lesen. Die WAK-N hat damals – übrigens mit Stimmen Ihrer Fraktion – grossmehrheitlich mit einer Enthaltung beschlossen, die Beratung des Doppelbesteuerungsabkommens, nicht den AIA, mit Saudi-Arabien zu sistieren, und zwar aufgrund der schweren Verbrechen, die das saudische Regime in der Türkei verübt hat. Damit ist die WAK-N auf die Logik von Sanktionen eingetreten.

Eine Sanktion ist nämlich nichts anderes als eine staatliche Massnahme zum Schutz der internationalen Rechtsordnung, so, wie es auch Artikel 54 unserer Bundesverfassung vorsieht. Eine Sanktion hat zum Ziel, bei den verantwortlichen Personen eine Verhaltensänderung herbeizuführen, um die internationale Rechtsordnung wiederherzustellen.

Mir wäre es auch lieber, wir hätten einen funktionierenden Multilateralismus, der das System der kollektiven Sicherheit effektiv schützen kann. Leider sind wir noch nicht so weit, und deshalb gibt es gemäss UNO-Charta eine gemeinsame Verantwortung der Staatengemeinschaft, dissidente, das Recht brechende Staaten, Entitäten und Personen zur Raison zu bringen. Herr Portmann, wenn man das nicht mehr tut, dann herrscht auf diesem Planeten Anarchie, und ich glaube, das

AB 2022 N 1812 / BO 2022 N 1812

ist nicht im Interesse einer kleinen, offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz.

Büchel Roland Rino (V, SG): Ich glaube, "Kurze Frage, kurze Antwort" heisst die Losung dieses Spiels. (*Zwischenruf der Präsidentin: Vielen Dank, dass Sie uns daran erinnern!*) Meine Frage lautet: Sie haben vorhin von einem Machtklüngel gesprochen, der sich eines die Menschenrechte verletzenden Verhaltens schuldig gemacht habe, und Sie haben gesagt, diese Leute müsse man bestrafen. Sie wollen jetzt Geschäftsleute bestrafen, die Vermögen in der Schweiz haben. Haben diese Leute Menschenrechtsverletzungen begangen, wie



Sie es offenbar behaupten? Sie wollen ja genau diese Leute bestrafen.

Molina Fabian (S, ZH): Die Verbrüderung der SVP mit russischen Oligarchen ist ja hinlänglich bekannt.

Aebi Andreas (V, BE): Herr Molina, Sie haben den Iran angesprochen. Das ist spannend. Sie wissen ja, dass wir als Mediator zwischen dem Iran und den USA wirken. Glauben Sie nicht, dass wir in der Position als Mediator eine bessere Stellung haben, wenn wir sie auch entsprechend ausnützen, als wenn wir über Sanktionen gehen?

Molina Fabian (S, ZH): Herr Aebi, das ist eine gute Frage. Es ist ja nicht so, dass ich den Bundesrat mit meinem Minderheitsantrag zwingen würde, bei jeder Menschenrechtsverletzung eine Sanktion zu verhängen. So, wie ich den Bundesrat bisher erlebt habe, würde er mit dieser Kompetenz sehr zurückhaltend umgehen. Es geht nur darum, dass die Schweiz nicht nur die Möglichkeit hat, völlig unsouverän EU-Sanktionen zu übernehmen, sondern dass sie im Sinne einer eigenständigen Aussenpolitik gegebenenfalls auch eigenständig Sanktionen verhängen kann.

Arslan Sibel (G, BS): Geschätzter Kollege Molina, wie wir jetzt gehört haben, werden die Schutzmachtmandate der Schweiz für den Iran in Ägypten und für die USA im Iran oft so ausgelegt, dass es eine Gefährdung wäre, wenn wir die Schutzmachtmandate nicht mehr innehätten und mit diesen Ländern nicht mehr in Kontakt wären. Sie haben die Menschenrechtsverletzungen angesprochen. Was ist für Sie wichtiger, was sollten wir als Land prioritärer beachten: das humanitäre Völkerrecht oder die Schutzmachtmandate, die wir für die jeweiligen Länder innehaben?

Molina Fabian (S, ZH): Vielen Dank für diese Frage, Frau Kollegin Arslan. Was ich finde, ist, glaube ich, hier gar nicht so relevant. Relevant ist, was das Schweizervolk 1999 bei der Totalrevision der Bundesverfassung in Artikel 54 festgelegt hat: Das Ziel der Aussenpolitik sind der Schutz von Demokratie und Menschenrechten und Frieden auf dieser Welt. Die Neutralität, die hier so hochgehalten wird, wurde in die Ausführungsbestimmungen verbannt. Entsprechend ist klar, wie die Schweizer Bevölkerung die Prioritäten in der Aussenpolitik setzt.

Gössi Petra (RL, SZ): Die FDP-Liberale Fraktion ist weiterhin überzeugt, dass die Schweiz im Embargogesetz nicht die Kompetenz erhalten soll, selbstständig Sanktionen zu erlassen. Nachdem wir mit dieser Position in der Sommersession im Nationalrat noch unterlegen sind, hat nun immerhin die vorberatende Kommission die Meinung geändert. Aus der ursprünglichen Minderheitsposition wurde im zweiten Beratungsdurchgang eine Mehrheitsposition. Das haben wir mit Freude zur Kenntnis genommen.

Inoltre, il Consiglio degli Stati in qualità di primo consiglio ha confermato, con il chiaro risultato di 29 voti contro 12 voti e 1 astensione, che la Svizzera non dovrebbe essere autorizzata ad imporre sanzioni da sola. La netta maggioranza in seno al Consiglio degli Stati si basa su un corapporto della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati che in merito esprime un giudizio del tutto negativo. Una maggioranza così netta su una domanda di tale importanza deve essere presa sul serio dal Consiglio nazionale.

Gemäss aktueller Praxis ergreift die Schweiz zusammen mit der UNO und unseren Handelspartnern Sanktionen. Sie ergreift diese aber nicht eigenständig. Würde neu Artikel 2 Absatz 2ter eingeführt, würde die Schweiz statt gemeinsamer Sanktionen neu einsame Sanktionen erlassen. Der Antrag der Minderheit Molina würde somit zu einer drastischen Änderung in der Schweizer Sanktionspolitik führen, und das, ohne dass dazu eine Vernehmlassung durchgeführt worden wäre oder dass eine breite Diskussion über die Neutralitätspolitik stattgefunden hätte.

Wir erachten es als fahrlässig, einen solchen Wechsel in der Sanktionspolitik herbeizuführen, ohne dass die tatsächlichen Auswirkungen geprüft worden wären. Zudem wissen wir alle, dass Sanktionen nur dann Wirksamkeit entfalten, wenn sie international koordiniert und durchgesetzt werden. Letztlich geht es um die Interessen der Schweiz. Diese können wir nur wahren, wenn wir keine Alleingänge unternehmen, welche wirkungslos bleiben und damit die Kohärenz unserer Sanktionspolitik infrage stellen.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie im Namen der FDP-Liberalen Fraktion, den Minderheitsantrag Molina abzulehnen.

Nidegger Yves (V, GE): Le débat sur cette révision de la loi sur les embargos aura démontré au moins une chose, c'est que des embargos, il peut y en avoir sur tout; y compris sur le sens commun, y compris sur la logique, y compris sur le sens des mots. Devant le non-sens de la guerre et le silence du monde, dit-on, il arrive que la parole se disloque. C'est ce à quoi nous assistons dans ce débat depuis le début.

Je vous rappelle que l'idée de base était d'augmenter l'autonomie de la Suisse en matière de sanctions.



Mais tout le texte sur lequel nous nous sommes penchés depuis le départ n'a strictement rien à voir avec cette autonomie, puisqu'il s'agit encore et toujours, et c'est l'article 1 inchangé de la loi qui le détermine, de reprendre – et non pas d'initier – des sanctions que d'autres ont établies. Les sanctions dont on parle, ce sont des mesures qui visent, toujours à l'article 1, à rétablir le droit international public, lorsque celui-ci est violé, en punissant, à cause de cette violation, les auteurs de la violation.

Ce que le Conseil fédéral avait premièrement proposé, et je pense qu'aujourd'hui il s'en repent, c'était de permettre de diriger ces sanctions – prises non pas de manière autonome puisque nous reprenons les sanctions des autres – contre des acteurs qui n'ont pas violé le droit international, puisqu'ils ne font pas l'objet des sanctions. De changer au fond la cible...

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Herr Lukas Reimann geht es nicht gut. Wir unterbrechen die Sitzung, bis es Herrn Reimann wieder bessergeht oder er den Saal verlassen konnte.

Die Sitzung wird von 10.00 Uhr bis 10.10 Uhr unterbrochen

La séance est interrompue de 10 h 00 à 10 h 10

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Herr Lukas Reimann hat den Saal verlassen. Wir wünschen Herrn Reimann von Herzen alles Gute und gute Besserung! Es versteht sich von selbst, dass jegliche Fotografien, die von diesem Ereignis gemacht wurden, gelöscht werden. (*Beifall*)

Wir nehmen die Sitzung nun wieder auf. Es darf wieder fotografiert werden. Bitte, Herr Nidegger, Sie dürfen fortfahren oder auch von vorne beginnen, wenn Sie möchten.

Nidegger Yves (V, GE): Au départ, le Conseil fédéral souhaitait éviter que la Suisse ou son territoire soient utilisés pour contourner les sanctions prises par l'Union européenne, lorsque le conflit en Ukraine a commencé. Mais il s'agissait, pour protéger la neutralité, de traiter aussi mal l'agresseur – à l'époque la Russie – que l'Ukraine, et c'est un concept assez curieux d'un point de vue moral.

Par la suite, cette révision s'est emballée, et chacun a voulu y ajouter quelque chose, jusqu'à ce que notre conseil, suivant la proposition de la minorité Molina, étende la prise de

AB 2022 N 1813 / BO 2022 N 1813

sanctions non seulement à des Etats qui ne sont pas visés par les sanctions que nous reprenons, mais également à des personnes privées, qui ne sont donc pas des acteurs étatiques coupables de violations du droit international, mais des personnes privées – physiques ou morales – qui sont d'ordinaire soumises à la justice des tribunaux et pour lesquelles la proposition défendue par M. Molina veut instaurer une justice politique qui fait passer la sanction avant le jugement. C'est évidemment une hérésie, et c'est de cette hérésie-là que le Conseil des Etats a souhaité nous protéger en corrigeant le texte.

C'est la raison pour laquelle, comme il y a déjà suffisamment d'absurdités dans la révision de cette loi, le groupe UDC vous demande de suivre le Conseil des Etats et de supprimer au moins une couche d'absurdité de celles qui existent déjà.

Walder Nicolas (G, GE): Lors de la dernière session d'été, une majorité de notre conseil a donné suite à l'initiative Molina pour des sanctions ciblées à l'encontre de politiciens de haut rang auteurs de crimes contre l'humanité ou de graves faits de corruption. Notre conseil s'est aussi largement prononcé en faveur de l'introduction de l'alinéa 2ter, celui qui nous occupe aujourd'hui, dans la loi sur les embargos. Cet alinéa vise simplement, faut-il le rappeler, à permettre à la Suisse de prendre de façon autonome des sanctions à l'encontre de particuliers et d'entités coupables de crimes graves, ceux-là même qui ont ordonné ou commis des violations du droit international humanitaire, des droits humains ou toute autre forme d'atrocités. Cet alinéa est, pour les Verts, très important, afin que la Suisse puisse réagir de façon adaptée aux graves violations de droits humains, comme celles commises par Pékin dans le Xinjiang ou au Tibet, ou par le groupe Wagner en Centrafrique.

Par ailleurs, à l'heure où l'ensemble des pays démocratiques se dotent d'outils juridiques pour lutter contre les auteurs de tels agissements, la Suisse ne pourra pas rester encore longtemps en retrait. Tôt ou tard, elle devra elle aussi rendre des comptes et, au final, assumer ses responsabilités vis-à-vis d'Etats ou d'individus violant le droit international.

Les Verts ont donc été très déçus, bien que pas vraiment surpris, du retournement de majorité au sein de



notre Commission de politique extérieure, certains élus n'ayant pas hésité à effectuer un virage à 180 degrés. C'est d'autant plus regrettable que le Conseil fédéral n'a montré jusqu'à aujourd'hui aucun signe qu'il entendait faire un meilleur usage des marges de manoeuvre que la présente législation lui offre déjà. Il n'a par exemple toujours par repris les sanctions dites thématiques adoptées par l'Union européenne en lien avec les violations des droits de l'homme.

Les Verts considèrent dès lors qu'il appartient au Parlement d'envoyer un signal fort au Conseil fédéral lui demandant qu'il applique désormais une politique de sanctions autonome, cohérente et proactive contre des entités ou des particuliers coupables de violations graves du droit international. Nous ne pouvons que vous inviter à faire de même.

Fischer Roland (GL, LU): Eigenständig Sanktionen zu erlassen, heisst nicht, alleine Sanktionen zu erlassen. Ich habe das Gefühl, es herrscht hier bei der Mehrheit der Kommission und des Ständerates ein Missverständnis. Es geht hier nicht darum, dass wir Sanktionen vollständig alleine wie auf einer einsamen Insel erlassen und diese auch alleine durchsetzen. Abgesehen davon würde, wenn wir das als kleiner Staat alleine tun, auch die Wirkung nicht erzielt. Wir sollten aber die Handlungsfreiheit haben, internationale Sanktionen gegebenenfalls auszudehnen, wenn es die wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation erfordert und wenn es im Interesse der Schweiz ist.

Heute muss die Schweiz im Falle der UNO die Sanktionen übernehmen. Im Falle der EU oder der USA können wir sie freiwillig übernehmen, wir müssen diese Sanktionen aber nicht in jedem Fall vollständig übernehmen. Wir haben also bei gewissen Sanktionen einen Handlungsspielraum nach unten. Wir haben aber keinen Handlungsspielraum nach oben. Das ist ein Ungleichgewicht, welches wir ausräumen sollten. Wir könnten beispielsweise nicht die Sanktionen auf Personen oder Unternehmen ausdehnen, welche nicht auf der Sanktionsliste der EU stehen. Aus materiellen Gründen, für die Wirksamkeit der Sanktionen, wäre es aber eben wichtig, dass die Schweiz hier die Sanktionen ausdehnt, z. B. weil wir einen grossen Finanzplatz oder Rohstoffhandelsplatz haben.

Es ist auch denkbar, dass wir gegebenenfalls auf die EU zugehen und gezielt zusätzliche Sanktionen vorschlagen, wenn sie eben aus den genannten Gründen in unserem Interesse sind. Für die Schweiz ist es aufgrund des geltenden Rechts eben nicht möglich, diesen Handlungsspielraum wahrzunehmen. Das entspricht nicht der globalisierten, vernetzten Wirtschaftsrealität und der Bedeutung, die die Schweiz in dieser globalisierten Wirtschaftswelt hat.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, hier der Minderheit zu folgen und beim Beschluss des Nationalrates zu bleiben.

Schneider-Schneiter Elisabeth (M-E, BL): Gemäss Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung ist der Bundesrat ermächtigt, zur Wahrung der Interessen des Landes mittels selbstständiger, verfassungsunmittelbarer Verordnungen internationale Sanktionen im schweizerischen Recht umzusetzen oder autonom Sanktionen zu ergreifen. Gemäss Artikel 1 Absatz 2 des Embargogesetzes bleiben diese Massnahmen des Bundesrates nach Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung auch mit dem Inkrafttreten dieses neuen Gesetzes weiterhin ausdrücklich vorbehalten. Forscht man in den Materialien nach der Entstehung des Embargogesetzes, dann stellt man fest, dass dieser Absatz durch den Ständerat nachträglich eingefügt wurde, um die Eigenständigkeit der Schweiz eben auch zu betonen. Damit hindert das Embargogesetz den Bundesrat nämlich nicht daran, gestützt auf seine Zuständigkeit in der Führung der Aussenpolitik gemäss Artikel 184 der Bundesverfassung nötigenfalls auch unilaterale Sanktionen zu erlassen, ohne dass diese zuvor international beschlossen wurden. Der Bundesrat kann also bereits heute eigenständige Sanktionen ergreifen. So exotisch ist die Forderung nach einer klaren Definition von eigenständigen Sanktionen also nicht. Die Mitte-Fraktion versteht den Aufschrei nicht, und sie versteht auch nicht, warum sich der Bundesrat derart wehrt. Warum soll nicht definiert werden, dass eine Person aus einem bestimmten Land, welche Geschäftsbeziehungen in der Schweiz hat und sich als Einzelperson in grauenhafter Weise an einem Bürgerkrieg beteiligt, eigenständig sanktioniert werden kann? Warum soll nicht präzisiert werden, dass der Bundesrat eigenständig Einreiseverbote gegen Personen beschliessen kann, die mit nachrichtendienstlichen Tätigkeiten unser Land gefährden? Warum soll nicht erklärt werden, welche Möglichkeiten dem Bundesrat zur Verfügung stehen, z. B. auch im Rahmen von Antiterrormassnahmen? Letztere sind nicht mehr allzu aktuell, können es aber rasch wieder werden.

Die Mitte-Fraktion hat wenig Verständnis dafür, dass sich der Bundesrat weigert, sich mit einer zeitgemässen Sanktionspolitik auseinanderzusetzen, zumal sich solche eigenständigen Sanktionen ja nicht gegen Staaten, sondern gegen Personen oder Personengruppen richten und damit auch nicht gegen die Neutralität verstossen.



Mehr Verständnis haben wir für den Ständerat und seine staatspolitischen und rechtsstaatlichen Bedenken betreffend die Probleme bei der Umsetzung und der Systematik. Zwischen Sanktionen und der Rechtsstellung betroffener Einzelner besteht offenkundig ein Spannungsfeld, weil oft elementare Grundrechte eingeschränkt werden. Wir verstehen auch das Argument des Ständerates, dass es für eine solche Bestimmung eine breite Vernehmlassung bei allen betroffenen Akteuren braucht. Deshalb ist die Mitte-Fraktion auch bereit, an Artikel 2 Absatz 2ter des Embargogesetzes, wie es der Nationalrat beschlossen hat, nicht festzuhalten, sondern dem Ständerat zu folgen.

Das heisst aber nicht, dass die Mitte-Fraktion den Bundesrat von seiner Verantwortung entlastet, eine zeitgemässe Sanktionspolitik zu prüfen. Die APK-N reichte auf Initiative der Mitte-Delegation die Motion 22.3395, "Kohärente, umfassende und eigenständige Sanktionspolitik", ein. Der Bundesrat

AB 2022 N 1814 / BO 2022 N 1814

antwortete auf diese Motion dahingehend, dass er bereits verschiedene Wege zur Stärkung der Wirkung des aktuellen Sanktionssystems prüfe. So würden im Bereich der schweizerischen Sanktionspolitik verschiedene Massnahmen erwogen, z. B. die Intensivierung der internationalen und nationalen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Akteuren und Behörden. Das zeigt uns, dass der Bundesrat mit der aktuellen Sanktionspolitik offensichtlich ebenfalls unzufrieden ist und Handlungsbedarf sieht. Es ist also nicht falsch, an unserer Forderung nach einer zeitgemässen, eigenständigen Sanktionspolitik festzuhalten.

Zusammengefasst: Die Mitte-Fraktion wird bei Artikel 2 Absatz 2ter der Mehrheit folgen und mit der Zustimmung zur Motion 22.3395 den Bundesrat auffordern, das Thema der eigenständigen Sanktionen zeitgemäss aufzuarbeiten.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Comme vous le savez, cela a été rappelé, le Conseil des Etats a décidé à une large majorité, par 29 voix contre 12, de ne pas suivre votre conseil et de biffer la disposition de l'article 2 alinéa 2ter prévoyant des sanctions autonomes. Cela a été rappelé par M. Nidegger: ce qui était au départ une affaire assez technique – il s'agissait de pouvoir prolonger l'interdiction d'exporter des armes vers l'Ukraine afin que la Suisse puisse respecter sa politique de neutralité – a débouché finalement sur un vaste débat sur les sanctions autonomes, débat qui a encore naturellement gagné en importance et en urgence sur fond de l'agression russe contre l'Ukraine.

Je dois, à cette tribune, répéter les arguments qui plaident contre les sanctions autonomes et que j'ai déjà présentés à l'autre conseil et à votre commission. Selon le projet de votre conseil, le Conseil fédéral aurait la compétence d'édicter des mesures de coercition à l'égard de toute personne impliquée dans des violations graves du droit international humanitaire ou du droit international relatif aux droits de l'homme. Cela ne se traduit toutefois pas par le fait d'ajouter simplement un instrument supplémentaire à l'arsenal de politique étrangère de la Suisse. Cela constituerait un changement radical de la politique suisse en matière de sanctions. Nous devons y réfléchir soigneusement; il faut ne pas prendre des décisions d'une telle ampleur seulement dans le tumulte de l'agression militaire de la Russie en Ukraine. Et cela vaut d'ailleurs aussi pour la motion 22.3395, "Pour une politique de sanctions cohérente globale et indépendante", que nous traiterons tout à l'heure et sur laquelle je prendrai position à ce moment-là.

Pour être clair, je dirai que, avec un tel changement, la Suisse serait de loin le plus petit Etat qui posséderait une telle loi. Au cours de la discussion, tout à l'heure, l'un d'entre vous a objecté que d'autres pays plus petits, comme les Etats baltes, disposent de telles dispositions les autorisant à sanctionner des personnes qui ont commis de graves violations des droits de l'homme.

Mais il faut être clair, ces lois se limitent aux sanctions de voyage et ne prévoient pas de mesures touchant à la fortune des personnes sanctionnées. Ce dont nous discutons aujourd'hui irait donc bien plus loin que la pratique des Etats baltes. En adoptant de telles sanctions, notre pays s'exposerait massivement et notre neutralité s'en trouverait affectée. Cela consisterait encore une fois en une vraie rupture de notre pratique actuelle.

Comme vous le savez, la Suisse a eu, pendant très longtemps, une attitude très critique vis-à-vis des sanctions économiques, surtout en raison de notre neutralité. La loi sur les embargos telle qu'elle a été formulée en 2002 et telle qu'elle est toujours en vigueur reflète cette politique prudente. Cette approche est éprouvée, elle est connue, elle est acceptée.

J'ajouterai que ce constat vaut également pour l'agression militaire de la Russie en Ukraine. En effet, le Conseil fédéral a pu mettre en oeuvre, en en temps extrêmement rapide, les sanctions sans précédent de l'Union européenne à l'encontre de la Russie. Notre travail dans ce domaine est d'ailleurs reconnu et respecté par nos partenaires étrangers.



Il faut aussi être conscient que l'efficacité de sanctions autonomes édictées par la Suisse est très douteuse, pour ne pas dire minimale. Nous risquons finalement de faire une politique purement symbolique, tout en nous exposant à d'éventuelles contre-mesures auxquelles nous devrions faire face seuls, sans le soutien de partenaires. Certes, nous pouvons ainsi afficher notre mécontentement, voire signaler notre vertu, mais croyons-nous vraiment que des sanctions autonomes édictées de façon isolée par notre pays peuvent véritablement changer la situation sur le terrain?

L'article 2 alinéa 2ter tel qu'il a été adopté par votre conseil en été dernier soulève en outre toute une série de questions quant à sa mise en oeuvre concrète. Je vais en citer quelques-unes. Tout d'abord, les sanctions autonomes posent un grand défi à l'Etat de droit. En effet, les expériences que nous voyons du côté de l'Union européenne et du Royaume-Uni montrent qu'il est extrêmement difficile d'établir des listings qui survivent à l'examen par les tribunaux.

Ceux-ci exigent, à juste titre d'ailleurs, des standards élevés en la matière, et nous risquons donc des procédures juridiques sans fin avec des défaites presque garanties.

Pour rappel, toute personne sanctionnée a la possibilité de contester son inscription devant les tribunaux; l'Etat de droit est donc garanti. Toute personne qui figure sur une liste de sanctions en Suisse a la possibilité d'introduire une demande de radiation de son nom de la liste des sanctions. Dans un premier temps, c'est le département dont j'ai la charge qui statue sur de telles demandes; ensuite, les personnes concernées ont naturellement la possibilité de saisir la justice, d'abord le Tribunal administratif fédéral puis le Tribunal fédéral. C'est une pratique en vigueur de longue date; elle a été confirmée à plusieurs reprises par le Tribunal fédéral et elle a fait ses preuves. Le nombre actuel de demandes de radiation, une dizaine dans le cadre des sanctions à l'encontre de la Russie, en est la meilleure preuve.

Le problème fondamental à l'article 2 alinéa 2ter n'est cependant pas celui de ne pas prévoir expressément des voies de recours. Les problèmes sont ceux que j'ai énoncés au préalable.

Un autre point à relever: la version du Conseil national ne dit rien sur le choix des cibles individuelles des sanctions autonomes de la Suisse. Quels critères objectifs seront utilisés pour choisir les cibles? Et, surtout, par qui? Les critères proposés par le Conseil national, à savoir "de graves violations du droit international humanitaire ou du droit international relatif aux droits de l'homme", s'appliquent à une multitude de situations à travers le monde. Nous risquons donc des discussions polémiques sans fin sur qui devrait être sanctionné et qui ne devrait pas l'être. La Suisse se mettrait elle-même sous une pression énorme, à l'intérieur comme à l'extérieur, de sanctionner telle ou telle personne.

Paradoxalement, il est aussi prévu à l'article 2 alinéa 2ter tel que proposé que le Conseil fédéral doive tenir compte des sanctions de nos partenaires économiques principaux quand il édictera des sanctions autonomes. On peut se demander quelle est l'idée qu'il y a derrière. Adopter des sanctions autonomes, tout seul, et s'aligner sur les mesures de nos partenaires économiques: mettre ces deux idées dans une même disposition nous semble parfaitement contradictoire. Soit on est autonome, soit on ne l'est pas.

Enfin, l'adoption et la mise en oeuvre des sanctions autonomes nécessiteraient d'importantes ressources supplémentaires. Pour être clair avec vous, la Confédération ne dispose actuellement tout simplement pas des ressources administratives et de renseignements pour préparer et mettre en oeuvre des sanctions autonomes. Bien sûr, nous avons déjà considérablement augmenté les ressources du SECO dans ce domaine pour faire face aux exigences supplémentaires suscitées par la crise avec la Russie. Adopter des sanctions autonomes nécessiterait cependant un grand nombre de postes supplémentaires dans différents services, non seulement au SECO mais aussi au Département fédéral des affaires étrangères et au Service de renseignement de la Confédération. Pour vous donner une idée de l'ampleur que cela peut prendre, le Royaume-Uni, pour lui seul, dispose d'une équipe de 50 personnes uniquement pour l'adoption, la mise en oeuvre et les procédures en lien avec les listings autonomes.

Pour toutes ces raisons – risque de contre-mesures, efficacité minimale, problèmes pratiques majeurs –, je vous invite à

AB 2022 N 1815 / BO 2022 N 1815

suivre le Conseil des Etats et la majorité de votre commission et à biffer l'article 2 alinéa 2ter.

Pfister Gerhard (M-E, ZG), pour la commission: La majorité de la commission vous propose maintenant, contrairement à ce qu'elle avait proposé durant la session d'été, de vous rallier à la décision du Conseil des Etats, en ce qui concerne l'article 2 alinéa 2ter.

Die Gründe sind in der Sache die gleichen, welche in der Sommersession die der Minderheit und des Bundesrates waren – die haben Sie eben gehört -: Der Bundesrat machte erstens geltend, eigenständige Sanktionen



würden eine grosse Herausforderung für den Rechtsstaat darstellen; eigenständige Sanktionslisten würden kaum Beschwerden vor Bundesgericht standhalten können. Zweitens machten der Bundesrat und die damalige Kommissionsminderheit geltend, dass es an objektiven Kriterien mangle, wie man die Ziele dieser Sanktionen erreichen könne. Drittens wies der Bundesrat darauf hin, dass es an entsprechenden Ressourcen in der Verwaltung fehle, um eine solche Forderung überhaupt umsetzen zu können.

Zudem will die Kommissionsmehrheit diese Differenz zum Ständerat, der sehr deutlich entschieden hat, nun beseitigen, um das Geschäft bereit für die Schlussabstimmung zu machen. Die Minderheit argumentiert, dass es in Europa Länder gebe, die die Regelungen gemäss Magnitsky Act in ihre Rechtsordnung integriert hätten, und dass dies durchaus auch eine funktionierende Option für die Schweiz sein könnte.

La commissione alla fine ha deciso, con 13 voti contro 11 e 1 astensione, di adottare la decisione del Consiglio degli Stati sull'articolo 2 capoverso 2ter e quindi allinearsi alla versione del Consiglio federale.

Ich bitte Sie, dasselbe zu tun.

Wehrli Laurent (RL, VD), pour la commission: Dans sa séance du 22 septembre 2022, votre Commission de politique extérieure a continué son examen de la révision de la loi sur les embargos et de la seule divergence subsistant avec le Conseil des Etats. Celle-ci se trouve à l'article 2 alinéa 2ter et porte sur la volonté exprimée par notre conseil de permettre au Conseil fédéral d'édicter des sanctions, propres à la Suisse, contre des personnes impliquées dans des violations du droit international humanitaire ou des droits de l'homme, ou dans toute autre forme d'atrocité.

Der Ständerat hat beschlossen, diese Bestimmung zu streichen. Ihre Kommission – sie hat mit 13 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung diesen Beschluss gefasst – empfiehlt Ihnen, dieser Position des Ständerates zu folgen und damit diese Differenz zu beseitigen.

Die Debatte dreht sich also um die Möglichkeit des Bundesrates, Sanktionen gegen Personen zu verhängen, die an Verstössen gegen das humanitäre Völkerrecht beteiligt sind, und um die Fähigkeit der Schweiz, solche Sanktionen autonom zu verhängen, auch wenn die Positionen der wichtigsten Handelspartner der Schweiz berücksichtigt werden sollen. Die Mehrheit Ihrer Kommission und der Bundesrat sind der Ansicht, dass eine solche Möglichkeit dazu führen könnte, dass die Schweiz Gefahr läuft, ihre internationale Verantwortung zu überschreiten, denn natürlich müssen solche Entscheidungen nach einer gründlichen und detaillierten Analyse getroffen werden und nicht nur auf der Grundlage von Gerüchten oder Gefühlen. Sonst sind solche Sanktionen nicht mehr logisch und auch nicht mehr seriös.

Es stellt sich auch die Frage nach einem Gerichtsverfahren, das es den sanktionierten Personen ermöglicht, bei Bedarf Berufung einzulegen, die in diesem vorgeschlagenen Artikel 2 Absatz 2ter nicht geregelt ist.

Une telle proposition devrait donc faire l'objet d'un processus d'élaboration et de consultation plus établi et, ainsi, ne pas être "juste" – si on peut le dire ainsi – incluse dans la révision de cette loi sur les embargos.

La question de pouvoir mettre en oeuvre rapidement les modifications déjà adoptées par nos deux chambres nous a également incités à vous proposer de rejoindre l'avis du Conseil des Etats.

Pour la minorité de la commission, la Suisse, forte de sa neutralité et de ses engagements humanitaires, doit justement pouvoir prendre de manière autonome de telles sanctions.

Je conclus en vous rappelant que c'est par 13 voix contre 11 et 1 abstention que votre commission vous recommande de suivre le Conseil des Etats et d'annuler la divergence subsistante, permettant ainsi la mise en oeuvre des modifications de cette loi sur les embargos.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.085/25639)

Für den Antrag der Mehrheit ... 103 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 82 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Das Geschäft ist bereit für die Schlussabstimmung.