



22.3362

**Motion Sommaruga Carlo.
Kampf gegen die Straffreiheit.
Übernahme des Verbrechens
der Aggression gemäss Römer Statut
in das Schweizer Recht**

**Motion Sommaruga Carlo.
Lutte contre l'impunité. Transposition
du crime d'agression
défini par le Statut de Rome
dans la législation suisse**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 27.09.22
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.03.23

Antrag der Mehrheit
Annahme der Motion

AB 2023 N 593 / BO 2023 N 593

Antrag der Minderheit
(Tuena, Addor, Geissbühler, Graber, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander)
Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité
Adopter la motion

Proposition de la minorité
(Tuena, Addor, Geissbühler, Graber, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander)
Rejeter la motion

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Arslan Sibel (G, BS), für die Kommission: Ihre Kommission für Rechtsfragen hat an ihrer Sitzung vom 2. Februar 2023 die von Ständerat Carlo Sommaruga eingereichte und im September 2022 vom Ständerat angenommene Motion geprüft und mit 16 zu 7 Stimmen angenommen.

Die Motion will, dass der Bundesrat beauftragt wird, eine Botschaft über die Übernahme des Verbrechens der Aggression in das Schweizerische Strafgesetzbuch und das Militärstrafgesetz auszuarbeiten und dem Parlament vorzulegen. Dies wird damit begründet, dass das Römer Statut an der Revisionskonferenz 2010 in Kampala mit Blick auf eine Intensivierung des Kampfes gegen die Straffreiheit geändert wurde. Dabei wurde Artikel 8bis betreffend das Verbrechen der Aggression in das Statut aufgenommen. Dieser Artikel definiert das Verbrechen der Aggression als die Planung, Vorbereitung, Auslösung oder Ausführung einer Handlung, die darin besteht, dass ein Staat Waffengewalt gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines anderen Staates anwendet. Solche Angriffshandlungen, wie wir sie leider aktuell auch kennen, umfassen namentlich die Invasion, die militärische Besetzung oder gewaltsame Annexion und die Blockade der Häfen und Küsten, sofern diese Handlungen ihrer Art, ihrer Schwere und ihrem Umfang nach eine offenkundige Verletzung der Charta der Vereinten Nationen darstellen.





Auch wenn solche Verbrechen als Aggression eines Staates definiert sind, werden sie doch durch eine natürliche Person verantwortet, die in der Lage ist, das politische oder militärische Handeln dieses Staates zu kontrollieren oder zu lenken.

Die Schweiz hat die Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs betreffend das Verbrechen der Aggression am 10. September 2015 ratifiziert, nachdem die Bundesversammlung den Bundesrat durch die Annahme des entsprechenden Bundesbeschlusses in der Frühjahrssession 2015 dazu ermächtigt hatte. Die Schweiz hat jedoch den Straftatbestand des Verbrechens der Aggression nicht in dieser Form in das Schweizerische Strafgesetzbuch und das Militärstrafgesetz übernommen. Bei uns gibt es also nach wie vor keine innerstaatliche Zuständigkeit für die Verfolgung von Personen, die ein Verbrechen der Aggression verantworten. Für alle anderen Verbrechen, die im Römer Statut definiert werden – das Verbrechen des Völkermords, die Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die Kriegsverbrechen –, gibt es dagegen eine solche Zuständigkeit.

Die Schweiz verletzt den im Römer Statut festgehaltenen allgemeinen Grundsatz, dass der Internationale Strafgerichtshof die innerstaatliche Strafgerichtsbarkeit ergänzt, wenn sie selbst nicht über die erforderlichen Instrumente verfügt, um Schweizer Staatsangehörige oder Personen, die sich in der Schweiz aufhalten, gestützt auf ihr Landesrecht für das Verbrechen der Aggression strafrechtlich zu verfolgen. Schliesslich könnte die Schweiz ohne eine Übernahme wahrscheinlich keinen Staaten Rechtshilfe gewähren, die den Straftatbestand des Verbrechens der Aggression in ihr Strafrecht übernommen haben.

Aus all diesen Gründen und angesichts der aktuellen internationalen politischen Lage ist es wichtig, dass die Schweiz den im Römer Statut definierten Straftatbestand des Verbrechens der Aggression in das Strafgesetzbuch und das Militärstrafgesetz übernimmt. Ihre Kommission ist der Ansicht, dass die Schweiz durch die Übernahme dieses Straftatbestands ins innerstaatliche Strafrecht einen wichtigen Beitrag zur Verfolgung des Verbrechens der Aggression und damit auch zur Durchsetzung des Gewaltverbots im Völkerrecht leistet. Eine grosse Erleichterung gäbe es insbesondere auch im Bereich der internationalen Rechtshilfe, zumal die Schweiz dadurch die Bestrebungen anderer Staaten aktiver unterstützen könnte.

Eine Kommissionsminderheit – sie wird dazu auch Stellung nehmen – erinnert daran, dass der Bundesrat in seiner damaligen Botschaft von einer Strafbarkeit im nationalen Recht absehen wollte, weil bei diesem Verbrechen eine staatliche Angriffshandlung unabdingbar sei. Eine Umsetzung in nationales Recht könne die Schweizer Behörden in die Situation bringen, dass sie beurteilen müssten, ob eine solche Angriffshandlung stattgefunden habe. Für die Minderheit hat sich an dieser Beurteilung nichts geändert, weshalb sie die Motion ablehnt.

Ich bitte Sie jedoch, der Kommissionsmehrheit zu folgen und die Motion anzunehmen.

Dandrès Christian (S, GE), pour la commission: Cette motion vise sur le fond à faire coïncider le droit pénal suisse, le droit interne, avec les engagements internationaux de notre pays en intégrant dans le code pénal et dans le code pénal militaire le crime d'agression.

C'est suite à la modification du Statut de Rome en 2010, après la Conférence de révision de Kampala, qu'ont été ajoutées les infractions de génocide et de crime d'agression. Elles n'existaient pas initialement dans le Statut de Rome, parce que lorsqu'il a été élaboré, en 1998, les Etats n'étaient pas parvenus à s'entendre sur la définition du crime d'agression; cela s'est fait par la suite, en reprenant les éléments de la résolutions 3314 de l'Assemblée générale de l'ONU.

Depuis la Conférence de révision de Kampala, la Cour pénale internationale peut désormais poursuivre des personnes prévenues pour de tels crimes – génocide et crime d'agression.

Qu'est-ce que le crime d'agression? C'est une infraction qui prohibe le fait pour un Etat – la minorité reviendra sur ce point – d'user de la force contre l'intégrité territoriale et la souveraineté ou l'indépendance politique d'un autre Etat. Aujourd'hui, l'agression est prohibée dans le droit international public et est passible d'une sanction devant la Cour internationale de justice, puisque l'Etat agresseur peut être condamné à cesser l'agression et à réparer le préjudice commis à l'égard de l'autre Etat. Dans le droit pénal international, il y a la possibilité pour la Cour pénale internationale de poursuivre et de sanctionner les personnes qui ont dirigé militairement et politiquement ces actions.

La Suisse a signé et ratifié l'amendement au Statut de Rome qui concerne les crimes de guerre et les crimes d'agression. L'Assemblée fédérale a approuvé l'arrêté qui permet la ratification de cette modification en 2015, mais elle n'a pas intégré dans le code pénal et le code pénal militaire ces infractions. Je précise que toutes les autres infractions qui figurent dans le Statut de Rome ont été transposées en droit interne, cela vaut pour le génocide, le crime contre l'humanité et le crime de guerre.

Je pense que c'est important de faire ce pas supplémentaire et la commission a partagé ce point de vue, pour



que la lutte contre l'impunité qui commence à prendre corps dans le système judiciaire suisse puisse continuer sur ce point aussi. Je pense que l'actualité montre qu'il y a nécessité de pouvoir agir.

Lutter contre l'impunité, ce n'est pas uniquement sanctionner après coup des crimes, mais c'est aussi ancrer dans les esprits des tortionnaires qui foulent aux pieds la dignité humaine la plus élémentaire qu'ils ne pourront pas couler une retraite paisible et heureuse. C'est aussi rendre justice à celles et ceux que ces personnes ont fait souffrir ou ont massacrés.

Il s'agit de crimes d'une extraordinaire gravité, qui doivent absolument ne pas rester impunis. Les exemples se sont multipliés ces dernières années. A titre d'exemple, on peut citer les attaques au gaz chimique contre des populations civiles

AB 2023 N 594 / BO 2023 N 594

en Syrie, qui ont causé la mort de plusieurs milliers de personnes.

Alors, voilà pourquoi la Suisse, pays de paix et de liberté, doit être en mesure de participer pleinement à ce devoir de justice en intégrant ces infractions dans le droit interne. C'est ce que propose précisément M. Sommaruga avec sa motion, qui permettrait à la Suisse de fournir une assistance d'entraide judiciaire internationale à d'autres Etats, qui auraient entamé des poursuites judiciaires contre des personnes qui auraient commis cette infraction, ou dans le cadre d'un tribunal spécial, puisque le principe de la double incrimination prévaut dans ce domaine de la coopération judiciaire internationale. Cela permettra également aux autorités de poursuite pénale suisses d'être en mesure de poursuivre et de juger en Suisse – et non pas uniquement devant la Cour pénale internationale – des personnes qui auraient commis cette infraction.

Cette motion a été débattue au Conseil des Etats en septembre de l'année dernière, qui l'a adoptée à une assez large majorité de 30 voix contre 8 et 0 abstention. Notre commission en a fait de même avec un soutien assez franc, par 16 voix contre 7 et 0 abstention, avec la minorité que M. Tuena va nous présenter tout de suite.

Tuena Mauro (V, ZH): Die Motion beauftragt den Bundesrat, eine Botschaft über die Übernahme des Verbrechens der Aggression in das Schweizerische Strafgesetzbuch und das Militärstrafgesetz auszuarbeiten und dem Parlament zu unterbreiten.

Der vorgeschlagene Text beruht auf mehreren Ungenauigkeiten:

Erstens ist der Vergleich, auf den sich die Motion stützt, zwischen dem Verbrechen der Aggression und den anderen im Römer Statut definierten Verbrechen wackelig. Der Bundesrat selbst hatte diese Verbindung in seiner Botschaft vom 19. Februar 2014 vom Tisch gewischt und daran erinnert, dass sich das Verbrechen der Aggression von anderen Verbrechen dadurch unterscheidet, dass die Tathandlung der Aggression zwingend von einem Staat begangen worden sein muss. Die Umsetzung könnte die Schweiz, ihre Strafverfolgungsbehörden und ihre Gerichte in eine Situation bringen, in der festgestellt werden müsste, ob ein Aggressionsakt zwischen zwei fremden Staaten vorliegt oder nicht.

Zweitens besteht entgegen der Behauptung in der Begründung der Motion keine Verpflichtung, die im Römer Statut definierten Verbrechen in nationales Recht umzusetzen. Es sei daran erinnert, dass die Vertragsstaaten die Änderung bezüglich des Verbrechens der Aggression unter der ausdrücklichen Bedingung angenommen haben, dass sie keine Verpflichtung zur Umsetzung in nationales Recht nach sich zieht. Wie der Bundesrat damals in Erinnerung rief, hindert die Tatsache, dass das Verbrechen der Aggression nicht in das schweizerische Strafrecht umgesetzt wird, die Schweiz keineswegs daran, auf der Grundlage ihrer derzeitigen Gesetzgebung in Bezug auf das Verbrechen der Aggression uneingeschränkt mit dem Internationalen Strafgerichtshof zusammenzuarbeiten und somit die Anforderungen des geänderten Römer Statuts zu erfüllen.

Die Regierung war der Ansicht, dass der Internationale Strafgerichtshof aufgrund der Art des Aggressionsverbrechens am besten in der Lage sei, dies zu beurteilen. Sie erinnerte daran, dass die Schweiz ihre Verpflichtungen zur Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof auch ohne Umsetzung des Verbrechens der Aggression in nationales Recht vollumfänglich erfüllen könne. Das Bundesrecht erlaube es bereits heute, den mutmasslichen Urheber eines vom Gerichtshof gesuchten Aggressionsverbrechens festzunehmen und dem Internationalen Strafgerichtshof zu überstellen.

Schliesslich ist die Argumentation, dass die Schweiz wahrscheinlich nicht verhindern könnte, dass ein Staatsangehöriger wegen eines Aggressionsverbrechens vor dem Gerichtshof angeklagt wird, zumindest fragwürdig. Sich eine Situation vorzustellen, in der die Schweiz versuchen würde, die Anklage eines ihrer Staatsangehörigen zu verhindern, der sich eines Angriffsverbrechens schuldig gemacht hätte, was einen Angriff durch den Staat und einen Täter voraussetzt, der tatsächlich in der Lage ist, die politischen oder militärischen Handlungen zu kontrollieren oder zu lenken, ist Fiktion. Der Antrag stützt sich ausschliesslich auf den aktuellen internatio-



nen politischen Kontext, um seine Notwendigkeit zu begründen. In einer stabilen Welt wäre es besser, einen Schritt zurückzutreten und nicht überstürzt zu handeln.

Baume-Schneider Elisabeth, conseillère fédérale: Le Conseil fédéral vous propose d'accepter la motion. Je me permets de relever quelques propos de synthèse.

Le crime d'agression peut, certes, être poursuivi devant la Cour pénale internationale, toutefois, seul un tiers des Etats parties a ratifié la modification correspondante du statut de Rome. En pratique, dans un avenir proche, la Cour pénale internationale ne sera donc pas souvent compétente pour juger de ce crime. Or, la Suisse peut apporter sa contribution à la poursuite du crime d'agression et à la mise en oeuvre de l'interdiction de violence par le droit international en édictant une norme pénale au niveau national. Si elle introduit dans le code pénal le crime d'agression, elle pourra en outre accorder l'entraide judiciaire à d'autres Etats membres qui mèneraient des procédures pénales contre les auteurs de tels actes.

Le crime d'agression constituerait un complément d'une importance majeure aux dispositions du code pénal réprimant les crimes de droit pénal international, notamment dans le contexte international actuel, car il s'agit de punir des actes commis par des cercles de personnes au pouvoir.

Vu les principes que je viens de relever très brièvement, je vous invite, à l'instar du Conseil fédéral, à accepter la motion.

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Die Mehrheit der Kommission und der Bundesrat beantragen, die Motion anzunehmen. Eine Minderheit Tuena beantragt, die Motion abzulehnen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.3362/26501)

Für Annahme der Motion ... 127 Stimmen

Dagegen ... 53 Stimmen

(0 Enthaltungen)