



19.501

## **Parlamentarische Initiative**

**Molina Fabian.**

### **Einführung einer Rechtsgrundlage für gezielte Sanktionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Korruption durch hochrangige Politiker und Politikerinnen**

## **Initiative parlementaire**

**Molina Fabian.**

### **Graves violations des droits de l'homme et corruption de politiciens de haut rang. Création d'une base légale permettant des sanctions ciblées**

*Vorprüfung – Examen préalable*

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.06.22 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

#### *Antrag der Mehrheit*

Der Initiative Folge geben

#### *Antrag der Minderheit*

(Nidegger, Büchel Roland, Cottier, Estermann, Gössi, Grüter, Köppel, Portmann, Wehrli)

Der Initiative keine Folge geben

#### *Proposition de la majorité*

Donner suite à l'initiative

#### *Proposition de la minorité*

(Nidegger, Büchel Roland, Cottier, Estermann, Gössi, Grüter, Köppel, Portmann, Wehrli)

Ne pas donner suite à l'initiative

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

**Molina Fabian** (S, ZH), für die Kommission: Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine stellt einen eklatanten Bruch des Völkerrechts dar, wie wir ihn in Europa für überwunden geglaubt hatten. Die Antwort Europas und der Staatengemeinschaft war so richtig wie klar: Einigkeit gegenüber dem Aggressor und das massivste Sanktionspaket, das Europa je gesehen hat, gegen die Verantwortlichen dieses Krieges. Die Sanktionen zeigen Wirkung: Die russische Wirtschaft strauchelt, und die Unterstützung für Putins verbrecherischen Krieg innerhalb der russischen Führung bröckelt. (*Zwischenruf des ersten Vizepräsidenten: Liebe Kolleginnen und Kollegen, Herr Molina möchte seine parlamentarische Initiative vorstellen, führen Sie Ihre Gespräche deshalb draussen weiter. Danke.*) Die Oligarchen mögen es nicht, wenn ihre Gelder, Villen oder Yachten blockiert werden. Zwischen Krieg und Frieden sind Sanktionen das einzige Mittel, um einen Regelbrecher zur Reason zu bringen. Sanktionen sind das Mittel, das die internationale Gemeinschaft angesichts der nach wie vor beste-





henden Defizite im System der kollektiven Sicherheit zur Verfügung hat, um die Einhaltung der internationalen Rechtsordnung zu verteidigen.

Sanktionen haben in der Geschichte aber auch gravierende Folgen für die Zivilbevölkerung gehabt. Nach dem ersten Golfkrieg setzte sich in der Staatengemeinschaft deshalb die Erkenntnis durch, dass das Instrumentarium der Sanktionen verfeinert werden muss. Anstatt ganze Staaten zu sanktionieren und damit erhebliche Kollateralschäden in Kauf zu nehmen, sollen gezielt die Verantwortlichen von Korruption, Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen getroffen werden, dies nach der Devise, dass es besser ist, Geld einzufrieren und die Einfuhr von Luxus schmuck zu verhindern, als den Import von Brot und Rapsöl zu verhindern.

An diesem Konzept der "smart sanctions" hat die Schweiz im Rahmen des Interlaken-Prozesses massgeblich mitgewirkt und damit dazu beigetragen, dass "smart sanctions" heute zur Regel geworden sind. So positiv das Engagement der Schweiz in den multilateralen Gremien war und ist, so schwer tut sich unser Land bis heute mit dem Thema Sanktionen, wenn es selber betroffen ist. Das anfängliche Zaudern des Bundesrates bei der Übernahme der EU-Sanktionen im Fall des Ukraine-Kriegs wird dereinst die Geschichtsbücher füllen. Die Schwierigkeiten des SECO bei der Durchsetzung der bestehenden Sanktionen füllen heute schon die Zeitungen.

Ein weiteres Defizit, zu dem die Aussenpolitische Kommission eine Änderung vorschlägt, ist die fehlende Rechtsgrundlage für eigenständige Sanktionen. Richtig ist: Sanktionen sind dann am wirkungsvollsten, wenn sie breit getragen werden. Trotzdem ist es wichtig, dass die Schweiz als souveränes Land auf die internationale Entwicklung reagieren kann. Es muss möglich sein, dass die Schweiz in Einzelfällen von schweren Menschenrechtsverletzungen selber aktiv wird. Es muss vor allem möglich sein, dass die Schweiz EU-Sanktionen an die spezifischen Gegebenheiten und Risiken unseres Landes anpasst. Das ist heute nicht möglich. Heute muss die Schweiz Sanktionen der UNO übernehmen und kann Massnahmen der OSZE und der EU übernehmen. Das ist nicht neutral und noch weniger souverän.

Ihre Aussenpolitische Kommission hat deshalb an ihrer Sitzung vom 2./3. Mai 2022 mit 13 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung entschieden, an der vorliegenden parlamentarischen Initiative festzuhalten und ihr erneut Folge zu geben. Sie hat ausserdem in der laufenden Revision des Embargogesetzes mit Artikel 2 Absatz 2ter eine Bestimmung eingefügt, die dem Bundesrat bei Menschenrechtsverletzungen oder ähnlichen Verbrechen die Kompetenz gibt, eigenständige Sanktionen gegen Personen oder Entitäten anzuordnen. Über diese Änderung werden wir in der laufenden Session beraten. Im Hinblick auf die Beratung im Ständerat ist die Mehrheit der APK-N der Meinung, dass die parlamentarische Initiative aufrechterhalten werden soll, nachdem die APK-S der Initiative am 16. April 2021 mit 7 zu 5 Stimmen noch relativ knapp die Unterstützung verweigert hatte.

Im Sinne einer eigenständigen, aktiven Aussenpolitik zugunsten der internationalen Rechtsordnung, die so sehr im Interesse unseres Landes liegt, und für den Schutz der Menschenrechte bitte ich Sie, persönlich und im Namen der APK, die parlamentarische Initiative zu unterstützen.

**Portmann** Hans-Peter (RL, ZH): Herr Kollege Molina, es ist so, dass Sie in der APK in der gleichen Sitzung mittels eines Powerplays genau diese parlamentarische Initiative, den genau gleichen Text, in das Embargogesetz eingebracht haben. Dieses Embargogesetz kommt auch in dieser Session in den Rat. Meine Frage, Herr Molina: Es geziemt sich doch nicht, dass man in der gleichen Session den Rat zweimal mit der gleichen Frage bemüht. Warum hatten Sie nicht die Grösse, diese parlamentarische Initiative zurückzuziehen, wenn Sie doch die Mehrheit bezüglich des Embargogesetzes schon in der APK-N bekommen haben?

**Molina** Fabian (S, ZH), für die Kommission: Vielen Dank für Ihre Frage, Herr Kollege Portmann. Gemäss geltendem

AB 2022 N 909 / BO 2022 N 909

Parlamentsrecht bin ich nicht in der Lage, eine parlamentarische Initiative zurückzuziehen, wenn sie bereits in zwei Kommissionen beraten wurde. Wie ich bereits ausgeführt habe, ist eine Mehrheit Ihrer Kommission der Meinung, dass es jetzt im Hinblick auf die Beratung im Zweitrat auch im Sinne der Sache ist, an dieser parlamentarischen Initiative festzuhalten.

**Büchel** Roland Rino (V, SG): Geschätzter Kollege Molina, ich gratuliere Ihnen wirklich – Sie haben etwas durchgebracht, was meiner Meinung nach unglaublich ist. Sie haben eine Mehrheit erhalten. Sie wollen Sanktionen gegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Das muss dann recht schnell gehen. Wer ist dann der Richter, der sagt, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen wurden? Denn Sie müssen ja eine Grundlage haben. Also, welches ist die Grundlage, damit die Sanktionen dann verhängt werden können, die Sie wollen?





**Molina** Fabian (S, ZH), für die Kommission: Vielen Dank für Ihre Frage, Herr Kollege Büchel. Die Schweiz hat ja bereits heute eine gängige Praxis in Bezug auf Sanktionen. Artikel 1 des Embargogesetzes sieht vor, dass der Bundesrat Sanktionen übernehmen kann, wenn sie vom wichtigsten Handelspartner der Schweiz beschlossen wurden. Das basiert auch auf Informationen von Nichtregierungsorganisationen, den Vertretungen vor Ort, Berichten multilateraler Gremien. Es sind also Fälle, in denen die Verantwortlichen klipp und klar feststehen. Dann können Sanktionen erlassen werden, und an dieser Praxis, wie wir sie bereits heute kennen, würde sich mit dieser parlamentarischen Initiative nichts ändern.

**Nidegger** Yves (V, GE): Depuis l'irruption de la guerre en Europe, cela a été évoqué par l'auteur de l'initiative, nous sommes tous ébranlés, et c'est normal. Nous sommes d'autant plus effrayés qu'il ne s'agit pas simplement d'un conflit territorial entre deux Etats voisins, mais bien de l'affrontement en Ukraine de deux superpuissances nucléaires à propos du statut de ce pays, l'Ukraine, avec un enjeu de géopolitique mondiale. Donc, que nous soyons effrayés, que nous soyons ébranlés, tout cela est évidemment naturel, et, depuis le moment où nous éprouvons ce type d'indignation et d'émotion, on entend le mot "sanction" dans les bouches d'à peu près tout le monde, parce qu'évidemment si, tout le monde le sait, les sanctions n'ont jamais – que je sache – abouti à mettre fin à aucune guerre au cours de l'histoire, il est psychologiquement beaucoup plus confortable de faire quelque chose plutôt que rien. Et c'est ce qui est proposé avec cette initiative parlementaire, quitte à faire un peu n'importe quoi.

Il y a au moins trois bonnes raisons de ne pas donner suite à cette initiative farfelue, la première étant l'ordre des choses et du droit. Cela a déjà été évoqué: ce que voudrait notre justicier Molina, c'est que des crimes contre l'humanité et des affaires de corruption soient punis avant qu'un jugement pénal ne soit prononcé. Pour ceux qui aiment Lucky Luke, il y a un personnage, le juge Roy Bean du Texas, qui est tout à fait intéressant à cet égard, et dont la devise est "Pendre d'abord, juger ensuite". C'est à peu près ce que vous propose notre collègue Molina, et le Parti socialiste avec lui. Le juge Roy Bean avait d'ailleurs aussi un bar à l'enseigne "Justice et bière glacée". Il s'agit véritablement d'une justice spectacle, de déclarations et d'actes punitifs, en concurrence absolument impossible dans notre ordre juridique avec les tribunaux, parce que la corruption est une infraction pénale et les crimes contre l'humanité sont aussi une infraction pénale, si bien que l'on peut difficilement ne pas faire juger mais punir par un exécutif des infractions pénales qui sont du ressort des tribunaux sans violer l'Etat de droit que l'on prétend par ailleurs vouloir renforcer par cette initiative.

Ce que l'on voudrait, c'est instituer des tribunaux politiques. Il est vrai que l'obédience qui vous propose cela, la gauche, adore les tribunaux politiques. A l'époque où la Chine ou la Russie, du temps de l'Union soviétique, avaient des goulags, ces critiques ne voyaient rien à y redire, parce que les goulags étaient organisés au nom du socialisme.

A un moment donné, ces régimes ont introduit de la propriété privée dans leur système juridique – propriété privée certes très mal répartie –, et c'est à ce moment-là et à ce moment-là seulement qu'ils sont devenus la cible des critiques les plus virulentes de cette gauche, qui les avait jadis adulés. Les tribunaux politiques, ce n'est pas l'Etat de droit.

Enfin, la loi sur les embargos (LEmb) a été évoquée par l'auteur de l'initiative, qui a très bien expliqué le contexte. L'article 1 LEmb définit ce qu'est une sanction: une sanction n'est justifiée que – et uniquement que – lorsqu'il s'agit de protéger le droit international qui a été violé. Donc, il faut s'adresser à celui qui viole le droit international – c'est-dire l'Etat, puisque qu'aucun particulier ne peut, évidemment, violer à lui tout seul le droit international – et le sanctionner. C'est l'Etat qui peut être objet de sanctions, et non évidemment les particuliers sur lesquels on souhaiterait se venger. Finalement, les exemples donnés dans le développement, à savoir que la Suisse, faute de la base légale que l'on vous propose de faire introduire, a dû se rabattre sur des mesurètes dans le cas de l'assassinat sordide de M. Khashoggi et dans le cas de l'invasion par la Turquie du nord de la Syrie, montrent l'absurdité de tout le raisonnement. Si l'affaire Khashoggi concerne un crime particulièrement sordide, ce n'est pour autant pas un crime contre l'humanité, puisqu'il n'y a aucune définition qui puisse le rattacher à cela, et ce n'est pas une affaire de corruption non plus; il en va de même de l'invasion turque dans le nord de la Syrie, qui n'est ni un crime contre l'humanité en tant que tel ni une affaire de corruption.

On est donc en train de vous emballer dans un paquet d'émotions et dans l'empathie tout à fait justifiée pour les victimes d'une guerre d'agression, qui est évidemment à condamner en tant que telle, des mesures qui ne visent à rien d'autre qu'à notre propre confort psychologique. Par conséquent, je vous invite à n'y donner aucune suite. Je vous en remercie par avance.

**Walder** Nicolas (G, GE), pour la commission: Le monde a changé, disait-on en abordant dans la Commission de politique extérieure les discussions sur la nécessaire révision de la loi sur les embargos. Que dire de la



situation actuelle, alors que l'agression russe en Ukraine a depuis bouleversé nos certitudes, y compris en matière de sanctions?

C'est que le droit international a été largement violé par la Russie, au point qu'il est en péril. Nous ne pouvons dès lors plus fermer les yeux sur de telles violations, au risque de remettre en question jusqu'à notre propre existence de pays libre et démocratique. Car c'est bien le droit international, Mesdames et Messieurs, garant de la souveraineté des Etats, qui est notre principal outil de sécurité!

Les contours de notre neutralité seront prochainement abordés par notre conseil en Commission de politique extérieure et nous nous en réjouissons, car la neutralité est directement liée au respect des règles internationales et à même de garantir la souveraineté des Etats concernés.

A plus court terme, le 9 juin prochain, notre conseil abordera la modification de la loi sur les embargos afin d'y introduire, comme le propose la Commission de politique extérieure, la possibilité pour la Suisse d'adopter des sanctions de manière ciblée sur les personnes, entités ou Etats responsables d'atteintes graves aux droits de l'homme.

C'est qu'aujourd'hui il n'existe que deux cas de figure dans lesquels la Suisse adopte des sanctions: 1. celles décrétées par l'ONU et l'OSCE, que la Suisse reprend en tant que membre; 2. les sanctions adoptées par nos principaux partenaires économiques, que la Suisse peut reprendre totalement ou partiellement. Il s'agit dans les faits exclusivement de l'Union européenne.

L'initiative parlementaire de notre collègue Molina, soutenue par la majorité de la Commission de politique extérieure, participe de cette urgence et de cette nécessité d'adapter l'outil des sanctions aux enjeux de notre siècle. Pour la majorité de notre commission, il est temps de donner une base légale permettant d'offrir au Conseil fédéral une plus grande autonomie d'action en matière de coercition, par exemple à l'égard de politiciens de haut rang qui ont commis des crimes contre l'humanité ou qui sont impliqués dans de graves affaires de

**AB 2022 N 910 / BO 2022 N 910**

corruption. La majorité reconnaît que certaines bases légales permettent déjà de prendre des mesures répressives en cas de violation des droits humains, mais estime que de graves lacunes subsistent et que les textes actuels ne s'avèrent pas suffisamment efficaces.

Cette situation nuit à notre indépendance, elle nuit au respect de nos valeurs et à nos intérêts. C'est pourquoi la majorité de notre commission estime qu'une adaptation législative est pertinente. En soutenant l'initiative parlementaire Molina, la majorité souhaite permettre à la Suisse, par exemple, de compléter de manière indépendante les sanctions adoptées par l'Union européenne ou d'élaborer de façon proactive des sanctions thématiques avec d'autres partenaires pour sanctionner des crimes graves contre les droits humains.

Une minorité de la commission s'y oppose, estimant que les sanctions sont assimilables à des armes de guerre, et qu'en adopter fait de la Suisse une partie prenante au conflit. Elle considère d'ores et déjà que la reprise des sanctions décrétées par l'Union européenne est une erreur, et que cela nuit à sa neutralité. Pour elle, prendre des sanctions de manière autonome contre des entités et personnes coupables d'atteintes graves aux droits humains fragiliserait encore plus la position de la Suisse.

La majorité de notre commission conteste cette analyse, car permettre d'adopter des sanctions de manière autonome contre des personnes et entités n'oblige aucunement à en prendre. Cela permettrait simplement à la Suisse d'utiliser cet outil de manière bien plus souveraine. La Suisse pourrait ainsi adapter les sanctions dans un souci d'efficacité, tenant mieux compte des spécificités et relations économiques de notre pays.

Certaines voix au sein de la minorité ne contestent pas l'objectif sur le fond, mais considèrent que cette initiative est superflue, sachant que le 9 juin nous nous prononcerons sur la loi sur les embargos, et que l'article 2ter proposé par notre commission vise justement à autoriser la prise de sanctions thématiques, y compris contre des politiciens de haut rang ayant commis des crimes contre les droits humains. La majorité de notre commission n'a pas retenu cet argument, car le traitement de la loi sur les embargos est loin d'être achevé, et qu'il est dès lors important, à ce stade, de maintenir la voie de l'initiative parlementaire ouverte. Par ailleurs, cela renforce aussi le message adressé au Conseil des Etats et au Conseil fédéral quant à la détermination de notre commission – et de notre conseil, on l'espère – à renforcer la possibilité de prise de sanctions efficaces et ciblées dans la loi sur les embargos.

Notre pays a un intérêt évident à ce que les personnes, institutions et Etats responsables de violations du droit international et des droits humains soient empêchés de sévir, car le respect du droit international, dont les droits humains font partie, faut-il le rappeler, est notre meilleure protection et pleinement dans l'intérêt de notre pays. En élargissant les possibilités de sanctions, la Suisse répond dès lors autant à un devoir moral qu'à la défense de sa souveraineté et de ses intérêts de pays libre, neutre et démocratique.



Pour toutes ces raisons, la Commission de politique extérieure vous invite, par 13 voix contre 10 et 1 abstention, à donner suite à la présente initiative parlementaire.

**Portmann** Hans-Peter (RL, ZH): Herr Kollege Walder, können Sie uns erklären, warum die Kommissionsmehrheit nicht bereit war, die traktandierte Neutralitätsdebatte zu führen, bevor wir diese Themen hier behandeln? Da geht es ja auch um die Frage, welches denn wirklich die Interessen der Schweiz sind. Diese sind auch in Artikel 2 der Bundesverfassung festgelegt und würden eigentlich überhaupt keine Sanktionen zulassen. Bitte sagen Sie uns, warum die Kommissionsmehrheit im Rahmen eines sturen Powerplays nicht bereit war, zuerst die traktandierte Neutralitätsdebatte zu führen und erst dann in die Gesetzesdetails zu gehen.

**Walder** Nicolas (G, GE), pour la commission: Je vous remercie, Monsieur Portmann, pour votre question. La majorité de la commission estime que ces deux débats doivent être menés en parallèle, qu'il est important et urgent de permettre au Conseil fédéral de prendre des sanctions contre des entités, des personnes ou des Etats qui ont enfreint le droit international, qui ont gravement porté atteinte aux droits de l'homme ou qui sont impliqués dans des actes de corruption qui, en définitive, sont contraires aux intérêts de notre pays et à ses valeurs. Les deux débats peuvent se faire en parallèle.

L'initiative parlementaire cheminera encore quelques mois et nous mènerons dans l'intervalle le débat sur la neutralité de la Suisse. L'une est tout à fait complémentaire à l'autre, donc nous avons estimé qu'il n'y avait pas lieu de bloquer le débat sur les sanctions et l'évolution du régime des sanctions en raison du débat sur la neutralité.

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Die Kommissionsmehrheit beantragt, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Eine Minderheit Nidegger beantragt, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 19.501/25042)

Für Folgegeben ... 104 Stimmen

Dagegen ... 74 Stimmen

(5 Enthaltungen)