



13.465

**Parlamentarische Initiative  
Sommaruga Carlo.  
Schutz von Whistleblowern  
bei Verletzungen  
der Rechtsstaatlichkeit,  
der demokratischen Rechte  
und der Volksrechte**

**Initiative parlementaire  
Sommaruga Carlo.  
Pour une protection des lanceurs  
d'alerte en matière de violation  
de l'Etat de droit,  
des droits démocratiques  
et des droits des citoyens**

*Vorprüfung – Examen préalable*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.03.15 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

*Antrag der Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

*Antrag der Minderheit*

(Masshardt, Amarelle, Glättli, Gross Andreas, Heim, Leuenberger-Genève, Schenker Silvia, Tschümperlin)  
Der Initiative Folge geben

*Proposition de la majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

*Proposition de la minorité*

(Masshardt, Amarelle, Glättli, Gross Andreas, Heim, Leuenberger-Genève, Schenker Silvia, Tschümperlin)  
Donner suite à l'initiative

**Le président** (Rossini Stéphane, président): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission.

**Sommaruga Carlo** (S, GE): Le hasard fait bien les choses: le 5 mars aura lieu à Genève, dans le cadre du Festival du film et Forum international sur les droits humains, un débat avec Monsieur Edward Snowden, qui interviendra en direct par vidéoconférence, étant aujourd'hui encore bloqué en Russie et ne pouvant pas se rendre à Genève. Le débat portera sur la cybersurveillance ainsi que sur la protection des citoyennes et des citoyens contre les abus commis par les Etats en matière de violation de l'Etat de droit, des droits démocratiques et des droits des citoyennes et des citoyens.

Pourquoi donc cet événement tombe-t-il bien? Parce que cette initiative parlementaire, que j'ai formulée à la suite du lancement de la plate-forme Wikileaks et aux révélations de Monsieur Snowden lui-même, prévoit une modification des

AB 2015 N 30 / BO 2015 N 30





lois fédérales afin qu'il y ait une possibilité pour les lanceurs d'alertes sur des violations importantes et graves des droits démocratiques de pouvoir bénéficier de l'asile. Aujourd'hui, la loi ne le permet pas, et il s'agit donc d'obtenir cette modification.

Mon initiative vise également à obtenir une modification des lois relatives à l'extradition, voire à l'expulsion, pour permettre d'éviter l'extradition et l'expulsion de personnes qui, comme Monsieur Snowden, ont été des lanceurs d'alerte sur des cas graves de violation de l'Etat de droit.

Le débat sur mon initiative coïncide non seulement avec la manifestation du FIFDH, mais aussi avec l'accroissement du nombre de dénonciations d'abus en matière de surveillance sur Internet, et avec le fait que les citoyennes et les citoyens en Suisse et dans d'autres pays souhaitent une protection pour celles et ceux qui s'engagent en faveur de la défense de leurs droits, qui dénoncent les abus commis au nom de la raison d'Etat contre l'Etat de droit et contre les droits démocratiques. Les déclarations faites par Messieurs Julian Assange, Edward Snowden et le soldat Bradley Manning concernaient toutes des violations importantes des droits des citoyennes et des citoyens.

Comme je l'ai dit, le droit actuel n'est pas prévu pour pouvoir répondre à cette nouvelle forme de dissidence politique.

Il ne s'agit pas d'avoir un positionnement politique à gauche ou à droite, mais d'adopter une position politique amenant à critiquer les Etats qui abusent ou trompent les citoyens et citoyennes quant à la situation de leurs droits démocratiques. C'est exactement ce qui s'est passé aux Etats-Unis avec la mise sous surveillance, illégale, de la part de la NSA, non seulement des citoyennes et des citoyens américains, mais également d'autres citoyens à travers le monde, également en Suisse. Les révélations d'Edward Snowden ont d'ailleurs conduit à des modifications de certaines pratiques en Suisse, que cela soit dans l'administration, dans le domaine politique ou dans la manière de fonctionner des individus.

La majorité de la commission propose de ne pas donner suite à mon initiative, en arguant qu'il faut considérer que la loi permet déjà d'accorder ce genre de permis. C'est inexact puisqu'il n'existe pas un tel droit mais seulement la possibilité, discrétionnaire, pour les autorités fédérales d'accorder un permis de séjour. Il est clair que cela ne peut pas fonctionner dès lors que le Conseil fédéral effectue des calculs d'ordre politique et non pas relatifs à la protection de l'individu, comme c'est le cas dans le cadre des procédures d'asile.

De même, la majorité de la commission justifie son invitation à ne pas donner suite à cette initiative parlementaire en arguant qu'on ne peut pas donner à tous les lanceurs d'alerte la protection offerte par l'asile. Il n'en a jamais été question dans mon initiative parlementaire, puisqu'elle concerne les lanceurs d'alerte quant à une violation grave de l'Etat de droit et des droits démocratiques et non les lanceurs d'alerte ayant volé des données bancaires.

Enfin, la majorité de la commission a motivé sa position par la nécessité que l'acte du lanceur d'alerte ait une dimension politique. Or, être un lanceur d'alerte dénonçant un Etat démocratique qui, au nom de la raison d'Etat, surveille ses citoyennes et ses citoyens, c'est une position politique! Il n'y a pas lieu d'avoir une position de droite, de gauche, ou que sais-je encore.

Je vous invite dès lors, dans le cadre de l'examen préalable, à donner suite à cette initiative, puis, dans le cadre de la deuxième phase, à trouver la meilleure solution d'adaptation de notre droit.

**Rime** Jean-François (V, FR): Monsieur Sommaruga, j'ai une certaine sympathie pour votre proposition concernant Monsieur Snowden, mais je n'ai pas très bien compris votre réflexion concernant d'autres lanceurs d'alerte comme Messieurs Hervé Falciani et Bradley Birkenfeld.

**Sommaruga** Carlo (S, GE): Monsieur Rime, vous vous êtes trompé: mon initiative ne concerne pas du tout Monsieur Birkenfeld ni Monsieur Falciani. J'ai cité Julian Assange et le soldat Bradley Manning. En d'autres termes, mon initiative ne vise pas du tout les personnes qui feraient commerce de données volées et qui essaieraient d'en tirer profit. Il s'agit ici de personnes qui dénoncent des attitudes de l'Etat lorsqu'il viole, non pas simplement, mais de manière grave, le droit, les droits des citoyennes et des citoyens et les droits démocratiques. On est donc bien loin des cas que vous citez; les cas que vous évoquez sont différents. Mon initiative ne les vise pas du tout. Vous pouvez donc sans autre la soutenir.

**Masshardt** Nadine (S, BE): Die Kommission minderheit ist der Meinung, dass die vorliegende parlamentarische Initiative eine Problematik aufzeigt, die sich in einer zunehmend digitalisierten Welt weiter akzentuieren wird, und zwar unabhängig von den bekannten Einzelfällen. Wie soll und wie kann man Whistleblower, die schwerwiegendes Unrecht aufdecken, schützen, falls sie verfolgt werden? Für die Kommission minderheit ist klar, und so steht es auch in der parlamentarischen Initiative: Whistleblower, "die von einem Staat begangene schwerwiegende Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit, der demokratischen Rechte und der Bürgerrechte" auf-



decken, sollen politisches Asyl erhalten, oder zumindest soll ihre Ausweisung oder Auslieferung an Drittstaaten verhindert werden.

Klar, wir haben es gehört: Der Anlass für den Vorstoss von Kollege Carlo Sommaruga waren Edward Snowden und Wikileaks. Snowden hat mit seinen Enthüllungen zu den US-Abhörprogrammen eine riesige Debatte angestossen. Inzwischen ist Snowden aber nicht mehr derart in aller Munde. Darum ist genau jetzt der richtige Zeitpunkt, losgelöst vom Einzelfall eine entsprechende Regelung zu diskutieren. Die Kommissionsminderheit ist der Ansicht, dass die heutige Debatte unabhängig von Einzelfällen erfolgen soll. Wir sind, wie bereits gesagt, der Meinung, dass Personen, die schwerwiegende Missbräuche aufdecken und deswegen verfolgt werden, politisches Asyl gewährt werden soll.

Damit solche Missbräuche aufgedeckt werden können, braucht es, nach der Aufmerksamkeit und dem Mut einer Einzelperson, Instrumente zum Schutz dieser Whistleblower. Mit anderen Worten: Die Zivilcourage muss ins digitale Zeitalter hinübergerettet werden. Missstände, seien es illegale Überwachung, Verletzung von Menschenrechten oder Korruption, müssen aufgedeckt werden. Nur so können sie angegangen werden. Genau deshalb ist die Kommissionsminderheit in einer ersten Phase dafür, dieser parlamentarischen Initiative Sommaruga Carlo, mit der geeignete gesetzliche Grundlagen erarbeitet werden sollen, Folge zu geben. Wir bitten Sie um Unterstützung.

**Schneeberger** Daniela (RL, BL), für die Kommission: Mit seiner parlamentarischen Initiative verlangt Kollege Carlo Sommaruga eine Gesetzesänderung, wonach Whistleblowern politisches Asyl gewährt wird und/oder ihre Ausweisung respektive Auslieferung an Drittstaaten verboten ist, wenn sie schwerwiegende rechtsstaatliche Verletzungen oder gravierende Verstösse gegen die demokratischen Rechte und Bürgerrechte publik machen, die von einem Staat begangen werden. Das politische System, das im betroffenen Staat herrscht, soll für den Entscheid keine Rolle spielen.

Der Initiant weist in seiner Begründung auf die ehemals aktuellen Fälle von Edward Snowden und Bradley Manning hin. Die Gründung der Internetplattform Wikileaks und die Veröffentlichung von Zehntausenden von Dokumenten über die fortgesetzte Verletzung von rechtsstaatlichen Prinzipien, Bürgerrechten und demokratischen Spielregeln hätten zu einer neuen Realität der Transparenz geführt. Dies betreffe nicht zuletzt auch demokratische Länder, welche im Namen der Staatsräson solche Verletzungen begehen und somit die Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger einschränken respektive behindern würden, obwohl sie diese eigentlich schützen müssten.

Der Initiant und die ihn unterstützende Kommissionsminderheit sind deshalb der Meinung, dass zum Schutze von sogenannten Whistleblowern, welche Missstände anprangern und publik machen, neue Instrumente geschaffen und

AB 2015 N 31 / BO 2015 N 31

entsprechende Vorkehrungen getroffen werden müssen. Auf der einen Seite müsste Whistleblowern derselbe Schutz zukommen wie politischen Flüchtlingen; in diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der aktuellen Rechtslage weder Snowden noch Manning in unserem Land politisches Asyl erhalten. Auf der anderen Seite müsste die Gesetzgebung im Bereich der internationalen Hilfe in Strafsachen ebenfalls angepasst werden, damit Whistleblower nicht mehr ausgeliefert werden können. Whistleblower würden heute ein sehr grosses Risiko eingehen. Im Interesse des Rechtsstaates und der Bürgerrechte, für die sich Whistleblower ja einsetzen würden, müssten sie unbedingt besser geschützt werden können.

Die Kommissionsmehrheit lehnt die parlamentarische Initiative ab und ist der Meinung, dass es nicht nötig ist, für den Schutz von sogenannten Whistleblowern besondere gesetzliche Grundlagen zu schaffen. Gemäss dem geltenden Ausländerrecht ist es dem Bundesrat bereits heute möglich, in begründeten Fällen eine Aufenthaltbewilligung zu erteilen, nämlich um wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen – ich verweise auf Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b des Ausländergesetzes. Dies ist auch möglich beim Vorliegen von staatspolitischen Gründen – ich verweise auf Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit.

Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass diese Bestimmungen genügen und dass sie nicht ausgeweitet werden sollten. Ein genereller Rechtsanspruch auf Asyl – worauf die Initiative letztlich hinausläuft – erscheint ihr hingegen äusserst problematisch und schlicht übertrieben.

In diesem Zusammenhang darf auch nicht ausser Acht gelassen werden, dass zum Beispiel eine Verletzung des Amtsgeheimnisses einen Straftatbestand darstellt und in einem solchen Fall, auch rechtsstaatlich gesehen, eine strafrechtliche Verfolgung absolut legitim ist. Wir kennen diesen Straftatbestand bekanntlich auch in der Schweiz. Sollte ein Whistleblower hingegen aufgrund seiner politischen Anschauungen verfolgt werden



und wäre damit offensichtlich auch eine Gefährdung seines Leibes, seines Lebens oder seiner Freiheit gegeben, so würde automatisch ein handfester Asylgrund vorliegen, der dann selbstverständlich auch bei diesem Whistleblower berücksichtigt würde – ich verweise auf Artikel 3 des Asylgesetzes.

Die Staatspolitische Kommission beantragt mit 13 zu 8 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben.

**Büchel** Roland Rino (V, SG): Geschätzte Kollegin Schneeberger, ich stelle jetzt doch nochmals eine Frage, die vorhin für mich nicht so ganz beantwortet wurde: Wäre es im Fall eines Verbrechers, Datendiebes und Datenhändlers wie Falciani so, dass dieser auch als Whistleblower betrachtet würde? Und würde er auch geschützt, wenn wir zur parlamentarischen Initiative Ja sagen würden?

**Schneeberger** Daniela (RL, BL), für die Kommission: Das kann ich nicht beantworten, es tut mir leid.

**Bugnon** André (V, VD), pour la commission: C'est le 28 août 2014 que la Commission des institutions politiques de notre conseil a traité l'initiative parlementaire Sommaruga Carlo. Cette initiative demande que les bases légales existantes soient complétées de sorte que les lanceurs d'alerte qui ont révélé une violation grave dans l'application de l'Etat de droit, des droits démocratiques et des droits des citoyens par un Etat puissent obtenir l'asile politique en Suisse et ne puissent pas être expulsés vers un Etat tiers.

L'auteur de l'initiative constate que de nos jours, avec l'évolution de l'utilisation des moyens de communication électronique, certaines personnes ou plates-formes de communication, comme Wikileaks, constatant que des violations de valeurs démocratiques ont été commises par des gouvernements au nom de la raison d'Etat, deviennent des lanceurs d'alerte en utilisant la communication par Internet pour dénoncer et révéler au monde ce qui se passe dans certains pays. Or, les informations communiquées par ces lanceurs d'alerte le sont souvent grâce à l'obtention de documents confidentiels et leurs auteurs sont alors recherchés par la justice internationale pour diffusion de documents secrets, sur plainte des pays dont sont issus ces documents.

Selon l'auteur de l'initiative parlementaire, ces lanceurs d'alerte ne trouvent pas de possibilités de se réfugier dans notre pays après avoir diffusé leur alerte, alors que le fait de dénoncer le non-respect des droits de l'homme dans certains Etats devrait être considéré comme nécessaire à l'évolution de la société. En conséquence, il demande d'adapter notre législation, de façon à pouvoir protéger automatiquement ces lanceurs d'alerte.

Après un débat soutenu, la majorité de la commission considère qu'il est inutile de créer des bases légales spécifiques destinées à la protection des lanceurs d'alerte. D'une part, elle constate que la législation actuelle sur les droits des étrangers permet déjà aux autorités de tenir compte, dans des cas spécifiques, des motifs politiques qui existent pour assurer la protection d'une personne, qui peut être un lanceur d'alerte, en cas d'intérêt public majeur. D'autre part, la commission considère qu'il ne serait pas judicieux de garantir automatiquement la protection de tous les lanceurs d'alerte. En effet, des poursuites engagées par certains Etats, par exemple pour violation du secret de fonction, sont légitimes sur le plan pénal dans de nombreux cas.

Pour la majorité de la commission, la législation actuelle permet d'accorder l'asile à un lanceur d'alerte s'il est poursuivi pour ses convictions politiques ou si sa vie ou son intégrité corporelle sont mises en danger dans son pays.

Même s'il est vrai que cela ne constitue pas ici un droit automatique à une protection dans notre pays, le droit actuel permet à un lanceur d'alerte, dans le domaine de la dénonciation du non-respect de l'Etat de droit par un gouvernement, de demander une protection et, le cas échéant, de l'obtenir, si les conditions de droit à cette protection sont remplies en fonction de l'article 30 alinéa 1 lettre b de la loi fédérale sur les étrangers et de l'article 32 alinéa 1 lettre b de l'ordonnance relative à l'admission au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative.

Pour la majorité de la commission, cette législation suffit amplement pour assurer la protection à quelqu'un qui mériterait une protection.

Une minorité de la commission considère que les arguments développés par l'auteur de l'initiative sont pertinents, et qu'il faut donner suite à cette initiative.

En conclusion, c'est par 13 voix contre 8 que la commission vous demande de ne pas donner suite à cette initiative.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 13.465/11356)

Für Folgegeben ... 65 Stimmen

Dagegen ... 119 Stimmen

(0 Enthaltungen)





## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2015 • Erste Sitzung • 02.03.15 • 14h30 • 13.465  
Conseil national • Session de printemps 2015 • Première séance • 02.03.15 • 14h30 • 13.465



*Schluss der Sitzung um 18.45 Uhr*  
*La séance est levée à 18 h 45*

*AB 2015 N 32 / BO 2015 N 32*