KANTON AARGAU

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Polizei
Guisanplatz 1A
3003 Bern

24. April 2024

Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Februar 2024 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, eine Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen zu erstatten. Für diese Möglichkeit bedankt sich der Regierungsrat des Kantons Aargau und nimmt folgendermassen dazu Stellung:

Der Regierungsrat begrüsst den Entwurf des Bundesgesetzes über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen. Die vorgesehenen Bestimmungen stellen für die Strafverfolgungsbehörden ein griffiges Instrument dar, um sowohl Aktivitäten der Hamas selbst als auch Unterstützungsmassnahmen für diese Organisation, wie beispielsweise Propaganda oder Rekrutierung, in der Schweiz zu bekämpfen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Markus Dieth
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Kopie
- kpr-rm@fedpol.admin.ch

KANTON
APPENZELL INNERRHODEN

Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
kpr-rm@fedpol.admin.ch

Appenzell, 23. Mai 2024

Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen
Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Februar 2024 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie unterstützt das Verbot.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission
Der Ratschreiber:

Markus Dörig

Zur Kenntnis an:
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)

Appenzell Ausserrhoden

Regierungsrat

Obstmarkt 3
9102 Herisau
Tel. +41 71 353 61 11
kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 2. Mai 2024

Eidg. Vernehmlassung; Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Februar 2024 wurden die Kantonsregierungen vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingeladen, sich zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen bis 28. Mai 2024 vernehmen zu lassen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

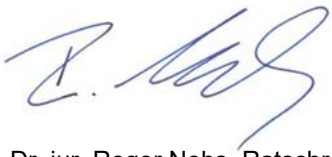
Er begrüsst das vorgeschlagene Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen. Der Regierungsrat erachtet es als dringend notwendig, dass die Schweizer Behörden die erforderlichen Instrumente erhalten, um gegen allfällige Aktivitäten der Hamas, Tarn- und Nachfolgegruppierungen sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln, vorzugehen.

Mit der Vorlage wird die Beweisführung in Bezug auf Artikel 260ter StGB erleichtert und vereinfacht, da mit den neuen Gesetzesbestimmungen die Hamas (inkl. Tarn- und Nachfolgegruppierungen) von Gesetzes wegen als terroristische Organisation gelten. Der Regierungsrat merkt an, dass beispielsweise das Mitführen von «Hamas-Fahnen» anlässlich von Demonstrationen ebenfalls eine Strafverfolgung und damit ein Eingreifen des Staates nach sich zieht.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates



Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber

Kanton Bern
Canton de Berne

Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per Mail:
kpr-rm@fedpol.admin.ch

RRB Nr.: 476/2024
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: nicht klassifiziert

15. Mai 2024

Vernehmlassung des Bundes: Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen
Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum titelerwähnten Bundesgesetz.

Er anerkennt die Wichtigkeit des Verbots der Hamas sowie aller unterstützender Organisationen. Er beantragt deshalb die Streichung der *kann*-Formulierung in Artikel 1 Absatz 2 des Bundesgesetzes. Aus seiner Sicht sollte es hier keinen Ermessensspielraum geben, weshalb die erwähnte Formulierung anzupassen ist. Sind verwandte Organisationen in der Zielsetzung oder den eingesetzten Mitteln mit jenen der Hamas übereinstimmend, so sind auch diese wegen ihrer Gefährlichkeit konsequent zu verbieten.

Für die Berücksichtigung seines Anliegens spricht er Ihnen seinen Dank aus.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Philippe Müller
Regierungspräsident

Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler
- Direktion für Inneres und Justiz
- Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion

03|04|D|v03

Landeskanzlei
Kasernenstrasse 31
4410 Liestal
T 061 552 50 06
landeskanzlei@bl.ch
www.bl.ch

BASEL LANDSCHAFT
REGIERUNGSRAT

Regierungsrat, Kasernenstrasse 31, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bundesamt für Justiz, Bern

kpr-rm@fedpol.admin.ch

Liestal, 21. Mai 2024

Vernehmlassung betreffend Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Besten Dank für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung. Wir teilen Ihnen mit, dass wir das vorgeschlagene Verbot der Hamas unterstützen.

Zur Zuständigkeit für die Strafverfolgung haben wir folgende Bemerkungen: Das Bundesrecht sieht vor, dass Unterstützungshandlungen zu Gunsten der «Al-Qaïda» und des «islamischen Staats» generell der Bundesgerichtsbarkeit unterliegen, während dieselben Handlungen zu Gunsten der Hamas gemäss der vorgeschlagenen bundesrätlichen Konzeption in die Zuständigkeit der Kantone fielen, sofern nicht eine der Ausnahmen in Art. 24 StPO greift.
Dieselbe unerklärliche Gabelung ergäbe sich, wenn eine Person sich dazu entschlösse, aus djihadistisch motivierten Gründen aus der Schweiz auszureisen und sich einer islamistischen Terrororganisation anzuschliessen. Möchte sie sich der Hamas anschliessen, würde ihr Fall von der kantonalen Staatsanwaltschaft beurteilt, möchte sie sich 300km weiter nördlich dem «islamischen Staat» oder der «Al-Qaïda» anschliessen, wäre es die Bundesanwaltschaft.
Hinzu kommt, dass sich die Bundesanwaltschaft inzwischen ein grosses Know-how in der Untersuchung von Unterstützungshandlungen zu Gunsten terroristischer Organisationen angeeignet hat. Der erläuternde Bericht führt in den Ziffern 2 und 3.2 selber aus, dass sich die meisten Strafverfahren in der Schweiz tatsächlich am ehesten auf Propagandaaktivitäten richten werden und nicht zu erwarten ist, dass eigentliche Terroranschläge auf schweizerischem Staatsgebiet zu untersuchen sein werden. Die kantonalen Strafuntersuchungsbehörden müssten sich dieses Know-how isoliert für die Hamas aufbauen, was prozessökonomisch nicht zu erklären ist.
Schliesslich hat die Bundesanwaltschaft mit den Staatsanwaltschaften der Kantone lange an der Ausgestaltung der Zusammenarbeit in Strafverfahren gearbeitet, in denen aufgrund terroristischer Aktivitäten eine Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft bestehen könnte. Diese würde noch um ein Vielfaches komplizierter, wenn sich Zuständigkeitsfragen inskünftig darauf richteten, wem genau etwa eine geplante Reise in den nahen Osten dienen sollte und ob eine der Ausnahmen in Art. 24 StPO vorliegt oder nicht.

Wir schlagen daher vor, dass die Verfolgung und Beurteilung von Unterstützungs- und Beteiligungshandlungen zu Gunsten der Hamas der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen (analog Art. 74 Abs. 6 NDG). Das Phänomen der Unterstützung terroristischer Organisationen fiele damit nicht insgesamt in die Bundeszuständigkeit, wohl aber die Mehrzahl von Unterstützungshandlungen zu Gunsten islamistischer Terrororganisationen. Die Untersuchung von Vorgängen, die mutmasslich der Unterstützung anderer, etwa rechts- oder linksradikaler Terrororganisationen dienen, obläge nach wie vor den kantonalen Strafverfolgungsorganen, soweit nicht eine der Ausnahmen in Art. 24 StPO zur Anwendung gelangt.

Hochachtungsvoll

Monica Gschwind
Regierungspräsidentin

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Bundesamt für Polizei (fedpol)

Per E-Mail an:
kpr-rm@fedpol.admin.ch

Basel, 21. Mai 2024

Präsidialnummer: P240245

Regierungsratsbeschluss vom 21. Mai 2024
Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen; Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Februar 2024 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Revision des Bundesgesetzes über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt begrüsst den Erlass eines temporär geltenden Bundesgesetzes über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen. Er erachtet es als dringend notwendig, dass die Schweizer Behörden die erforderlichen Instrumente erhalten, um gegen allfällige Aktivitäten der Hamas, Tarn- und Nachfolgegruppierungen sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln, vorzugehen. Das Gesetz erleichtert und beschleunigt den Erlass von präventivpolizeilichen Massnahmen. Ebenso wird die Beweisführung bei Strafverfahren betreffend Artikel 260ter StGB erleichtert und ein Organisationsverbot schafft Rechtsicherheit für Finanzintermediäre bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Begrüsst wird auch die Befristung der Regelung auf fünf Jahre. Leider fehlt im Erlassentwurf aber die klare Definition der Verantwortlichkeiten, Verfahren und Zuständigkeiten für die Prüfung, ob eine Organisation mit der Hamas verwandt ist.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unseres Anliegens.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

PAR COURRIEL

Département fédéral de justice et police DFJP
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Courriel : kpr-rm@fedpol.admin.ch

Fribourg, le 28 mai 2024

2024-432
Loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées Procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par courrier du 21 février 2024, vous nous avez consultés sur l'objet cité en titre, et nous vous en remercions.

Le projet de loi n'appelle aucune remarque de notre part, et nous l'approuvons sans réserve.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-Pierre Siggen, Président

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, pour elle, la Police cantonale et le Ministère public ;
à la Chancellerie d'Etat.

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

Genève, le 22 mai 2024

Le Conseil d'Etat

2249-2024

Département fédéral de justice et police
Monsieur Beat Jans
Conseiller fédéral
Secrétariat général
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Concerne : consultation fédérale relative à la loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées

Monsieur le Conseiller fédéral,

Notre Conseil a bien reçu votre courrier du 21 février 2024, par lequel vous avez invité les Gouvernements cantonaux à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge, et il vous en remercie.

De manière générale, le Conseil d'Etat soutient le principe de l'adoption d'un projet de loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées.

Il partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel les actes terroristes sans précédent perpétrés par le Hamas contre la population civile israélienne lors de l'attaque du 7 octobre 2023 nécessitent que le Hamas, les organisations lui servant de couverture, celles qui en émanent, ainsi que les organisations et groupements qui agissent sur ses ordres ou en son nom soient qualifiés de terroristes au sens de l'article 260ter du code pénal (CP).

Le Conseil d'Etat comprend également la nécessité de contrer d'éventuelles activités du Hamas et d'empêcher qu'on le soutienne en Suisse. Il est également d'avis qu'il convient d'éviter que notre pays devienne une zone de repli pour cette organisation, notamment compte tenu des efforts de l'Union européenne pour étendre les sanctions en vigueur contre le Hamas, de faciliter l'adoption de mesures de police préventive.

Toutefois, considérant le rôle du canton de Genève en tant qu'hôte de la Genève internationale, le Conseil d'Etat souhaite soulever trois points :

- Premièrement, il s'interroge sur le précédent créé par ce projet de loi, qui prononce une interdiction qui n'est pas alignée sur un régime de sanctions des Nations Unies, au contraire de la situation qui prévaut par exemple pour les groupes "Al-Qaïda" et "Etat islamique".
- Deuxièmement, il relève que le rapport ne fait pas mention du risque que l'adoption de cette loi soit susceptible de nuire à la perception de Genève comme un espace neutre. Il s'inquiète également de l'impact que cela pourrait avoir sur les activités futures des organisations qui y sont basées.

- Troisièmement, le Conseil d'Etat constate que le rapport explicatif souligne que des discussions diplomatiques avec le Hamas ne sont pas considérées comme du soutien à une organisation terroriste dans la mesure où la capacité de nuisance de l'organisation terroriste ne s'en trouve pas renforcée (p. 12). Cette précision, en lien avec la clause d'exception prévue par l'article 260ter CP pour « les services humanitaires fournis par un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge », est essentielle afin de permettre à la Genève internationale de continuer à jouer son rôle en matière de coopération internationale, et dans les domaines humanitaire et de la paix. Le canton de Genève souhaite en effet rappeler que de nombreuses organisations basées à Genève mènent des actions humanitaires ou de médiation et peuvent ainsi être appelées à avoir des interactions avec des groupes armés ou des entités qualifiées, en Suisse ou ailleurs, de terroristes. Il s'agit tant d'organisations internationales au sens de la loi sur l'Etat hôte que d'organisations non gouvernementales. Il importe dès lors de s'assurer que ces organisations puissent continuer à interagir avec de telles entités, y compris le Hamas, y compris à Genève, sans être poursuivies, et que la définition des « services humanitaires » pour lesquels des exceptions sont prévues par l'article 260ter alinéa 2 CP soit suffisamment souple pour inclure un large spectre d'activités des organisations basées à Genève, dont celles visant au respect du droit international humanitaire, à l'accès des opérateurs et de l'assistance humanitaires sur le terrain, au règlement de différends, à la réconciliation, voire la paix.

Considérant les trois points ci-dessus, le canton de Genève estime qu'une analyse préalable des éventuelles conséquences de l'adoption de cette loi sur la Genève internationale est nécessaire.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a pris connaissance du passage du rapport explicatif intitulé « Conséquences pour les cantons et les communes » (p. 13), qui mentionne que « les ministères publics cantonaux, les ministères publics des mineurs, les corps de police cantonaux et les autorités cantonales chargées de la gestion des menaces auront probablement besoin de ressources supplémentaires ».

Il s'interroge ainsi sur une participation financière de la Confédération au budget qui devra être alloué à la mise en œuvre de cette nouvelle loi fédérale, qui n'est pas mentionnée dans le rapport explicatif.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien prêter à nos remarques, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle Righetti-El Zayadi

Le président :

Antonio Hodgers

Copie à (*format word et pdf*) : kpr-rm@fedpol.admin.ch

kanton glarus

Telefon 055 646 60 11/12/15
E-Mail: staatskanzlei@gl.ch
www.gl.ch

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Glarus, 21. Mai 2024
Unsere Ref: 2024-65

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Hochgeachteter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Wir begrüssen, dass mit dem neuen Bundesgesetz die Hamas, Tarn- und Nachfolgegruppierungen sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln, verboten werden und erklären uns mit dem Verweis auf Artikel 260ter StGB einverstanden. Allerdings gilt es darauf hinzuweisen, dass für die Umsetzung bzw. den Vollzug ein erhöhter Ressourcenbedarf resultieren wird.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat

Kaspar Becker
Landammann

Arpad Baranyi
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version): kpr-rm@fedpol.admin.ch

Die Regierung
des Kantons Graubünden

La Regenza
dal chantun Grischun

Il Governo
del Cantone dei Grigioni

Sitzung vom	Mitgeteilt den	Protokoll Nr.
7. Mai 2024	8. Mai 2024	403/2024

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Herrn Bundesrat Beat Jans

Per Mail an: kpr-rm@fedpol.admin.ch

Vernehmlassung EJPD - Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen
Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Februar 2024 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu erwähntem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die Regierung des Kantons Graubünden begrüsst das vorgeschlagene Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen. Sie erachtet es als äusserst wichtig, dass die Schweizer Behörden die erforderlichen Instrumente erhalten, um gegen allfällige Aktivitäten der Hamas, Tarn- und Nachfolgegruppierungen sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder deren Namen handeln, vorzugehen.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

GRISCHUN * GRIGIONE * GRAUBÜNDEN

Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

JURA CH RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

GOUVERNEMENT

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de justice et police DFJP
Monsieur le Conseiller fédéral
Beat Jans
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Par email : kpr-rm@fedpol.admin.ch

Delémont, le 16 avril 2024

Loi fédérale interdisant le Hamas et les organisation apparentées

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura accuse réception de votre courrier relatif à la procédure de consultation notée sous rubrique et il vous remercie de l'avoir consulté.

Il n'a dans ce cadre aucune remarque à formuler.

Tout en vous remerciant de prendre note de ce qui précède, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Rosalie Beuret Siess
Présidente

Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État

KANTON
LUZERN

Justiz- und Sicherheitsdepartement
Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
jsdds@lu.ch
www.lu.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

per E-Mail
kpr-rm@fedpol.admin.ch

Luzern, 30. April 2024

Protokoll-Nr.: 453

Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit, im Rahmen des oben genannten Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates erlauben wir uns folgende Bemerkungen:

Der Kanton Luzern begrüsst das vorgeschlagene Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen. Wir erachten es als notwendig, dass die Schweizer Behörden die erforderlichen Instrumente erhalten, um gegen allfällige Aktivitäten der Hamas, Tarn- und Nachfolgegruppierungen sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln, vorzugehen.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

Ylfete Fanaj
Regierungsrätin

LE CONSEIL D'ÉTAT
DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement
28. März 2024
No.

Département fédéral de justice et police DFJP
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées : ouverture de la procédure de consultation

Monsieur le conseiller fédéral,

Pour donner suite à votre courrier du 21 février 2024 relatif à la procédure de consultation susmentionnée, nous vous prions de bien vouloir prendre connaissance que, compte tenu du fait qu'il s'agit de politique internationale, le Canton de Neuchâtel ne se sent pas légitime pour prendre une quelconque position en la matière.

En vous remerciant de nous avoir associés à cette procédure de consultation et de l'attention que vous porterez à notre réponse, nous vous prions de croire, Monsieur le conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 25 mars 2024

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

NE

ne.ch
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

CHANCELLERIE D'ÉTAT
SERVICE DE LA CHANCELLERIE

Département fédéral de
justice et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

AVEC NOS COMPLIMENTS

CH-2002 NEUCHÂTEL 2 RUE DE LA COLLÉGIALE 12 CASE POSTALE 1
TÉL. 032 889 40 03 CHANCELLERIE.ETAT@NE.CH WWW.NE.CH

KANTON NIDWALDEN
LANDAMMANN UND REGIERUNGSRAT
Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL
Eidgenössische Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat Beat Jans
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 28. Mai 2024

Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen. Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 21. Februar 2024 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unter anderen bei den Kantonen das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

1 Erwägungen

1.1 Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Der Regierungsrat Nidwalden unterstützt das vorgeschlagene Bundesgesetz über das Verbot der Hamas und verwandter Organisationen nachdrücklich. Dieses Gesetz ist essenziell, um den schweizerischen Behörden die notwendigen Werkzeuge an die Hand zu geben, um effektiv gegen die Hamas, ihre Tarn- und Nachfolgeorganisationen sowie jene Gruppen vorzugehen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas agieren.

Zusätzlich befürwortet der Regierungsrat Nidwalden ein umfassendes Verbot der Hisbollah und aller ihr zugehörigen Gruppen, indem sie ebenfalls als terroristische Organisationen gemäss Artikel 260ter des Strafgesetzbuchs eingestuft werden sollten. Ein solches Verbot ist aus unserer Sicht geboten, da die Hisbollah bekanntermassen Ziele verfolgt, die denjenigen der Hamas sehr ähnlich sind. Dies würde weiter zur Stärkung der Sicherheitslage in der Schweiz beitragen.

1.2 Personelle und finanzielle Auswirkung

Wie im erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens unter Ziff. 3.2 ausgeführt, hat eine Umsetzung des Bundesgesetzes über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen für die Strafverfolgungsbehörden des Bundes sowie der Kantone eine direkte personelle und finanzielle Auswirkung. Die Erfahrungen mit der Umsetzung des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen "Al Qaïda" und "Islamischer Staat" sowie dem nachfolgenden Organisationsverbot gemäss Artikel 74 des NDG zeigen, dass es sich bei

einer Vielzahl der festgestellten Widerhandlungen um Propaganda-Aktivitäten in sozialen Medien und die Verbreitung von verbotenem Videomaterial via einschlägige Kanäle handelt. Mit der Einführung des Hamas-Verbots sind vergleichbare Straftaten nach Artikel 260ter StGB aus dem gewaltbejahenden islamistischen Umfeld zu erwarten. Auch radikalisierte Jugendliche stehen hier oft im Fokus der Ermittlungen, weshalb ein erhöhter Ressourcenbedarf sehr wahrscheinlich, im Moment aber noch nicht bezifferbar, ist.

2 Fazit

Wir begrüssen das vorgeschlagene Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen und sprechen uns für die Vorlage aus.

Der Regierungsrat Nidwalden bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung der Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Michèle Blöchliger
Landammann

REGIERUNGSRAT · KANTON NIDWALDEN ·

lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:
- kpr-rm@fedpol.admin.ch

Kanton
Obwalden

Der Vorsteher des Sicherheits- und Sozialdepartements SSD

CH-6060 Sarnen, Enetriederstrasse 1, SSD

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

per Mail an:
kpr-rm@fedpol.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.4910
Unser Zeichen: nf

Sarnen, 22. Mai 2024

Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen; Stellungnahme.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, geschätzter Beat

Für die Einladung zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen danken wir Ihnen.

Der Kanton Obwalden anerkennt den vom Bundesrat dargelegten Handlungsbedarf und unterstützt das vorgeschlagene Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen. Um gegen etwaige Aktivitäten der Hamas, Tarn- und Nachfolgegruppierungen sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln, vorzugehen, ist es unerlässlich, dass die Schweizer Behörden dazu die nötigen Instrumente erhalten.

Zu erwähnen ist allerdings der zurzeit noch nicht abschätzbare Mehraufwand bei den Strafverfolgungsbehörden, insbesondere bei der Kantonspolizei. Wie auch im erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 21. Februar 2024 dargelegt, ist mit einem erhöhten Ressourcenbedarf zu rechnen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Rückmeldungen.

Sicherheits- und Sozialdepartement SSD
Enetriederstrasse 1, 6060 Sarnen
Tel. +41 41 666 62 19
ssd@ow.ch
www.ow.ch

Freundliche Grüsse

Christoph Amstad
Regierungsrat

Kopie an:
- Kantonale Mitglieder der Bundesversammlung
- Kantonspolizei
- Staatsanwaltschaft
- Gerichte
- Staatskanzlei

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@sh.ch

sh.ch

Regierungsrat

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

per E-Mail (Word & PDF):
kpr-rm@fedpol.admin.ch

Schaffhausen, 30. April 2024

Vernehmlassung betreffend Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen; Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Februar 2024 haben Sie uns eingeladen, in vorerwähnter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit.

Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen begrüsst das Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen. Es erhöht die Sicherheit und hilft zu verhindern, dass die Hamas in der Schweiz ihre Geldgeschäfte abwickeln kann. Zudem signalisiert es, dass die Schweiz Terrorismus nicht toleriert.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:

Patrick Strasser

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

REGIERUNGSRAT DES KANTONS SCHAFFHAUSEN

Regierung des Kantons St.Gallen

Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 89 42
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 29. April 2024

Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 21. Februar 2024 laden Sie uns zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen ein. Wir danken für diese Gelegenheit und und äussern uns gern wie folgt:

Wir sind mit dem unterbreiteten Gesetzesentwurf im Grundsatz einverstanden, beantragen Ihnen allerdings, abweichend von Art. 24 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0) für Straftaten im Zusammenhang mit dem Hamas-Verbot eine umfassende Bundesgerichtsbarkeit ins neue Spezialgesetz aufzunehmen.

Wie im Erläuternden Bericht ausgeführt, haben die Erfahrungen u.a. im Kanton Zürich mit der Umsetzung des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie dem nachfolgenden Organisationsverbot nach Art. 74 des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst (SR 121) gezeigt, dass es sich bei einer Vielzahl der festgestellten Widerhandlungen um Propaganda-Aktivitäten in sozialen Medien und die Verbreitung von verbotenem Videomaterial via einschlägige Kanäle handelt. Mit der Einführung des Hamas-Verbots sind vergleichbare Straftaten nach Art. 260ter StGB aus dem gewaltbejahenden islamistischen Umfeld zu erwarten. Weil sich derartige Propaganda-Aktivitäten in sozialen Medien und die Verbreitung von verbotenem Videomaterial nicht nur interkantonal bzw. international auswirken, sondern auch die Propaganda-Aktivitäten selbst – bei Begehung über die sozialen Medien – weder orts- noch kantonsgebunden sind, sondern es letztlich vom Zufall abhängt, von wo aus entsprechende Posts ab- bzw. in Umlauf gesetzt werden, erscheint es zweckmässig und folgerichtig, für Straftaten im Zusammenhang mit dem Hamas-Verbot eine umfassende Bundesgerichtsbarkeit ins Gesetz aufzunehmen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

KANTON ST.GALLEN
REGIERUNG

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
kpr-rm@fedpol.admin.ch

Regierungsrat des Kantons Schwyz

VERSENDET AM 21. MAI 2024

kantonschwyz

6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail
Eidgenössisches Justiz- und Polizei-
Departement (EJPD)
3003 Bern
kpr-rm@fedpol.admin.ch

Schwyz, 14. Mai 2024

Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen
Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 21. Februar 2024 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur oben erwähnten Vernehmlassungsvorlage bis 28. Mai 2024 Stellung zu nehmen.

Mit dem vorgeschlagenen Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen sollen die Hamas, Tarn- und Nachfolgeorganisationen sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln, verboten und als terroristische Organisationen nach Art. 260ter StGB bezeichnet werden. Eine Beteiligung oder Unterstützung wird dadurch unter Strafe gestellt. Zusätzlich erhält der Bundesrat die Kompetenz, mit der Hamas verwandte Organisationen und Gruppierungen mit einer Allgemeinverfügung zu verbieten. Als «verwandt» gelten terroristische Organisationen oder Gruppierungen, die eine besondere Nähe zur Hamas haben und mit ihr in Zielsetzung, Führung oder Mitteln übereinstimmen.

Da das Organisationsverbot für betroffene Organisationen, Gruppierungen und Personen weitreichende Konsequenzen hat, ist eine Befristung der Geltungsdauer des Gesetzes auf fünf Jahre vorgesehen. Die Geltungsdauer des Gesetzes kann durch das Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verlängert werden.

Der Kanton Schwyz stimmt der Vorlage zu.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Herr Bundesrat, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rüegsegger
Landammann

Regierungsrat Kanton Schwyz

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

Kopie an:
– die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Numero			Bellinzona
2549	sl	0	22 maggio 2024

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFGP
Palazzo federale ovest
3003 Berna

kpr-rm@fedpol.admin.ch (Word e pdf)

Procedura di consultazione concernente la nuova legge federale che vieta Hamas e le organizzazioni associate

Gentili signore, egregi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 21 febbraio 2024 in merito alla summenzionata procedura di consultazione concernente la nuova legge federale che vieta Hamas e le organizzazioni associate. Il progetto, unitamente al rapporto esplicativo, è stato da noi esaminato in collaborazione con la Polizia cantonale.

Ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, l'Esecutivo cantonale accoglie positivamente il progetto qui sottoposto in consultazione, il quale permette indubbiamente di lottare in maniera più efficace contro le organizzazioni e i gruppi associati ad Hamas.

Ciò posto, lo scrivente Consiglio non può esimersi dal rilevare con qualche perplessità le ripercussioni previste per i Cantoni in fatto di risorse umane. Probabilmente si dovrà prevedere un maggiore fabbisogno di risorse anche presso i corpi di Polizia cantonali e nell'ambito della gestione cantonale delle minacce. In tal senso, l'Esecutivo cantonale si riserva sin d'ora il diritto di esprimersi in modo più approfondito a momento debito, quando verranno quantificate tutte le necessità.

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente
Christian Vitta

Il Cancelliere
Arnoldo Coduri

Copia a:
- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Comando della Polizia cantonale (servizio.giuridico@ti.ch; polizia-segr@polca.ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau

Thurgau

Staatskanzlei, Regierungskanzlei, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement (EJPD)
Herr Beat Jans
Bundesrat
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 30. April 2024
330

Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme und teilen Ihnen mit, dass wir das vorgeschlagene Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen begrüssen. Mit dem neuen Bundesgesetz steht fest, dass die Hamas eine terroristische Organisation ist, die unter Art. 260ter StGB fällt. Damit ist sichergestellt, dass sämtliche Aktivitäten und Handlungen zur Unterstützung der Hamas strafrechtlich konsequent verfolgt und geahndet werden können.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

DER REGIERUNGSRAT · DES KANTONS THURGAU ·

Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld
T +41 58 345 53 10
www.tg.ch

Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Polizei fedpol
Guisanplatz 1A
3003 Bern

Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Februar 2024 laden Sie den Regierungsrat des Kantons Uri ein, zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen Stellung zu nehmen.

Der Gesetzesentwurf bezweckt im Wesentlichen, die Hamas, sowie Tarn- und Nachfolgegruppierungen und Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln, als Folge des Terroraktes vom 7. Oktober 2023 in Israel zu verbieten. Dies soll auf Grundlage eines eigenen, neu zu erlassenden Gesetzes mit Verweis auf Artikel 260ter Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) geschehen, ähnlich wie schon für die Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» (sowie verwandten Organisationen).

Der Regierungsrat begrüsst die Schaffung des vorerwähnten Bundesgesetzes und die darin vorgenommene Bezeichnung der Hamas, der Tarn- und Nachfolgeorganisationen der Hamas sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln, als terroristische Organisation nach Artikel 260ter StGB. Damit werden die nötigen Instrumente geschaffen, um gegen allfällige Aktivitäten der vorgenannten Gruppierungen vorzugehen.

Aufgrund der voraussichtlich in kaum entscheidendem Ausmass bestehenden oder gar weitgehend fehlenden, direkten Betroffenheit des Kantons Uri wird auf eine einlässliche Vernehmlassung

verzichtet.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 26. April 2024

REGIERUNGSRAT DES KANTONS URI

Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann Urs Janett

Der Kanzleidirektor Roman Balli

canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur le Conseiller fédéral
Beat Jans
Chef du Département de justice et police
DFJP
3003 Berne

Par e-mail
kpr-rm@fedpol.admin.ch

Réf. : 24_COU_3158

Lausanne, le 22 mai 2024

Consultation fédérale (CE) – Loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie de lui avoir donné la possibilité de prendre position sur la consultation susmentionnée.

Il n'a pas de remarques particulières à formuler à ce sujet. Il soutient la proposition de loi fédérale, qui donnera aux autorités suisses des instruments pour agir contre d'éventuelles activités, dans notre pays, du Hamas et ses organisations apparentées.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE — LE CHANCELIER.

Christelle Luisier Brodard — Michel Staffoni

Copies
- OAE
- POLCANT

Conseil d'Etat
Staatsrat
CP 670, 1951 Sion

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

2024.01628

P.P. CH-1951 Sion A-PRIORITY Poste CH SA

Monsieur
Beat Jans
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral de justice
et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Notre réf. C-58446
Votre réf. /

Date 24 AVR. 2024

Loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées : ouverture de la procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais vous remercie de l'avoir associé à la consultation précitée.

D'une manière générale et sur le plan sécuritaire, nous saluons ce projet qui renforce le domaine de la lutte contre le terrorisme.

Toutefois et à l'instar de la CCDJP, nous souhaitons que le Hezbollah et ses organisations apparentées figurent également sur la liste des mouvements interdits. Une gestion efficace de ces menaces nécessitera cependant à terme des ressources supplémentaires si l'on veut réellement réduire de tels risques.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président
Christophe Darbellay

CANTON DU VALAIS CONSEIL D'ETAT

La chancelière
Monique Albrecht

Copie à M. Christian Varone, Commandant de la Police cantonale
kpr-rm@fedpol.admin.ch

Kanton Zug

Regierungsrat

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Zug, 13. Mai 2024 rv

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen
Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Februar 2024 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 28. Mai 2024 zur oben genannten Vorlage vernehmen zu lassen. Gerne können wir Ihnen mitteilen, dass wir das vorgeschlagene Bundesgesetz begrüssen, mit dem die Hamas, ihre Tarn- und Nachfolgeorganisationen sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln, verboten und als terroristische Organisationen nach Art. 260ter des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) bezeichnet werden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Silvia Thalmann-Gut
Frau Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Regierungsgebäude, Seestr. 2, 6300 Zug
T +41 41 728 33 11
zg.ch

Versand per E-Mail an:

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (kpr-rm@fedpol.admin.ch; als PDF- und Word-Version)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Zuger Polizei (kommandooffice.polizei@zg.ch)
- Amt für Migration (AFMKader@zg.local)
- Obergericht des Kantons Zug (Marc.Siegwart@zg.ch)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch; zur Aufschaltung der Vernehmlassungsantwort im Internet)

Kanton Zürich
Regierungsrat
staatskanzlei@sk.zh.ch
Tel. +41 43 259 20 02
Neumühlequai 10
8090 Zürich
zh.ch

Elektronisch an kpr-rm@fedpol.admin.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

17. April 2024 (RRB Nr. 435/2024)

Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen (Vernehmlassung)

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 21. Februar 2024 haben Sie uns eingeladen, uns zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen vernehmen zu lassen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen das spezifische Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen in der vorgeschlagenen Form. Dass die genannten Organisationen unter den Anwendungsbereich von Art. 260ter des Strafgesetzbuches (SR 311.0) fallen, erhöht die Rechtssicherheit, zumal die bereits etablierte Lehre und Rechtsprechung für Auslegungsfragen herangezogen werden kann. Wir begrüssen zudem die damit einhergehende Zuständigkeit der kantonalen Behörden nach Art. 24 der Strafprozessordnung (SR 312.0), wenn ein eindeutiger Schwerpunkt der verfolgten Taten in einem Kanton besteht. Wir beantragen, die Befristung der Regelung auf zehn Jahre festzulegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Mario Fehr

Die Staatsschreiberin: Dr. Kathrin Arioli

Allianza dal Center | Alleanza del Centro | Le Centre | Die Mitte

Per Mail: kpr-rm@fedpol.admin.ch

Bern, 27. Mai 2024

Vernehmlassung: Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Das obengenannte Bundesgesetz sieht vor, die Hamas, deren Tarn- und Nachfolgeorganisationen und Organisationen oder Gruppierungen, die im Namen der Hamas handeln, zu verbieten. Die verbotenen Gruppierungen werden nach Art. 260ter des Strafgesetzbuches als terroristische Organisationen bezeichnet. Der Bundesrat erhält weiter die Kompetenz, mit der Hamas verwandte Organisationen und Gruppierungen, die eine besondere Nähe zur Hamas haben, zu verbieten. Das Gesetz ist befristet und kann von den eidgenössischen Räten im normalen Gesetzgebungsverfahren verlängert werden.

Die Mitte befürwortet ein Verbot der Hamas

Am 7. Oktober 2023 beging die Hamas einen menschenverachtenden Terrorakt auf israelischem Territorium. Sie tötete dabei wahllos ber 1’200 Zivilisten darunter auch zwei Personen mit schweizerischer Staatsbürgerschaft. Weitere 250 Personen wurden in den Gazastreifen verschleppt, wovon Stand heute noch viele in Geiselhaft ausharren. In Verurteilung dieser Gräueltaten forderte auch Die Mitte ein Verbot der radikal-islamistischen und palästinensisch-nationalistischen Hamas und unterstützte die entsprechenden Motionen der sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte. Das nun vom Bundesrat vorgeschlagene umfassende Organisationsverbot sowie die angedrohten strafrechtlichen Konsequenzen werden von der Mitte klar unterstützt.

In Anbetracht des enormen Leidens der Zivilbevölkerung wiederholt Die Mitte an dieser Stelle ihre Forderung, wonach Regierungen und Nichtregierungsorganisationen das humanitäre Völkerrecht in allen Konfliktgebieten einzuhalten haben und insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt werden muss.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Die Mitte

Sig. Gerhard Pfister
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz

Die Mitte Schweiz
Seilerstrasse 8a
Postfach
CH-3001 Bern
T 031 357 33 33
info@die-mitte.ch
www.die-mitte.ch

EDU UDF
Eidgenössisch-Demokratische Union
Union Démocratique Fédérale
Unione Democratica Federale

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Thun, 24. Mai 2024

kpr-rm@fedpol.admin.ch

Vernehmlassungsantwort betreffend
Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen
(Frist: 28.05.2024)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, an diesem Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen und unterbreiten ihnen die folgende Stellungnahme.

Die Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU) begrüsst ausdrücklich den Entwurf des Bundesgesetzes über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen. Wir unterstützen das Vorhaben des Bundesrates, die Hamas und ihre Tarn- und Nachfolgeorganisationen sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln, zu verbieten und als terroristische Organisationen nach Artikel 260ter des Strafgesetzbuches (StGB) zu bezeichnen. Nachfolgend möchten wir auf einige wesentliche Punkte eingehen, die unsere Unterstützung unterstreichen.

1. Bestialische Angriffe vom 7. Oktober 2023
Die brutalen Angriffe der Hamas am 7. Oktober 2023 haben das wahre, grausame Gesicht dieser Terrororganisation gezeigt. Bei diesen Angriffen wurden fast 1200 Menschen getötet, darunter auch zwei Schweizer Staatsbürger. Die gezielten Angriffe auf Zivilisten, darunter Frauen und Kinder, sowie die Entführung von rund 250 Personen unterstreichen die Notwendigkeit, entschlossen gegen die Hamas vorzugehen.

2. Missbrauch von Unterstützungsgeldern
Internationale Unterstützungsleistungen, die ursprünglich für humanitäre Zwecke gedacht waren, wurden von der Hamas offensichtlich missbraucht, um ihre militärischen und terroristischen Aktivitäten gegen den Staat Israel zu finanzieren. Die Tunnel-Systeme (scheinbar über 500 Kilometer), die für Angriffe auf Israel genutzt werden, sind ein klares Beispiel für diesen Missbrauch.

3. Ideologische Ausrichtung der Hamas
Die Hamas-Charta von 1988 und die leicht abgeschwächte Version von 2017 lassen keinen Zweifel daran, dass das ultimative Ziel der Hamas die Delegitimation und Vernichtung des Staates Israel ist. Der Slogan "From the River to the Sea" verdeutlicht die genozidalen Absichten der Hamas.

4. Verantwortung der Hamas für Opfer im Gazastreifen
Die Hamas trägt die alleinige Verantwortung für die zivilen Opfer im Gazastreifen, da sie zum Beispiel die Bewohner nicht in die Tunnelanlagen evakuiert hat. Diese Taktik zeigt, dass die Hamas den Krieg braucht, um zu existieren, und dass sie sich nicht um das Wohlergehen des palästinensischen Volkes schert.

5. Unterstützung durch die Schweizer Politik
Die Sicherheitspolitischen Kommissionen des National- und Ständerates haben als Reaktion auf den 7. Oktober in seltener Geschlossenheit mittels Kommissionsmotionen gefordert, dass die Hamas verboten werden soll. Die Annahme der Kommissionsmotion der SiK-N durch den Nationalrat am 19. Dezember 2023 unterstreicht die breite politische Unterstützung für ein solches Verbot.

Schlussfolgerung
Die EDU Schweiz unterstützt den Entwurf des Bundesgesetzes über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen vollumfänglich. Wir sind überzeugt, dass dieses Gesetz ein notwendiger und wichtiger Schritt ist, um zu verhindern, dass eine terroristische Organisation mit letztlich internationaler Unterstützung den Staat Israel vernichtet. Das Gesetz unterbindet die Unterstützung terroristischer Aktivitäten aus der Schweiz. Darüber hinaus schafft das Gesetz Klarheit und Rechtsicherheit für die Strafverfolgungsbehörden und Finanzintermediäre und leistet einen bedeutenden Beitrag zur internationalen Terrorismusbekämpfung.

Wir danken Ihnen bestens für die Kenntnisnahme und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

EDU Schweiz

gez. Daniel Frischknecht, Präsident gez. Thomas Lamprecht, Vizepräsident

Für weitere Auskünfte:
Erich Vontobel, Nationalrat EDU ZH +41 79 459 90 61
Samuel Kullmann, politischer Mitarbeiter +41 79 720 77 86

Herr Bundesrat
Beat Jans
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD

Per Mail: kpr-rm@fedpol.admin.ch

Bern, 28. Mai 2024

Vernehmlassungsantwort zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, an diesem Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen und unterbreiten Ihnen die folgende Stellungnahme.

Der Bundesrat wurde in zwei gleichlautenden Motionen von beiden eidgenössischen Räten beauftragt, die Terrororganisation Hamas zu verbieten. Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt diese Beschlüsse um und schafft die nötigen Rechtsgrundlagen, um die Hamas sowie Tarn- und Nachorganisationen der Hamas zu verbieten. Zudem kann der Bundesrat Gruppierungen verbieten, die in Führung, Zielsetzung oder Mitteln mit der Hamas übereinstimmen oder terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten unterstützen.

Der Bundesrat verfolgt dabei folgende Ziele:

- Die innere und äussere Sicherheit gewährleisten.

- Die Strafverfolgung in Bezug auf Terrororganisationen vereinfachen.

- Die Finanzierung von Terror über die Schweiz verhindern.

Die EVP hat die brutalen Terrorakte der Hamas am 07.10.2023 aufs Schärfste verurteilt und steht auch heute klar hinter dieser Aussage. Dieser mit unbeschreiblicher Brutalität und Menschenverachtung gegen die Zivilbevölkerung ausgeführte Verstoss gegen das Völkerrecht ist durch nichts zu rechtfertigen. Es ist unbestritten, dass die Hamas schwere Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen hat, und dass dies auch zu entsprechenden Sanktionen gegen die Beteiligten führen muss. Die EVP hatte auch schon vor dem 7.10. die Gefahr, die von der Hamas ausgeht, erkannt und ein Verbot unterstützt. **In diesem Sinne begrüsst die EVP den vorliegenden Entwurf.**

Es ist der grösste Wunsch der EVP, dass der Frieden im Nahost zurückkehrt und dass sowohl Palästinenser als auch Israelis ohne Angst leben können. Das grosse Leid, das die zivile Bevölkerung in Gaza und in Israel aktuell erleben, ist inakzeptabel und bestürzt uns. In der jetzigen Situation ist eine Deeskalation des Konflikts und die Verbesserung der katastrophalen humanitären Situation dringend anzustreben. Die Schweiz konnte in der Vergangenheit schon oft eine wichtige Rolle in Friedensprozessen spielen, indem sie als Vermittlerin auch mit Organisationen im Kontakt war, die international als Terrororganisation eingestuft wurden. Man denke z.B. an die FARCs in Kolumbien. In diesem Sinne unterstützt die EVP auch, wenn die Schweiz ihre eigenständige und unparteiische **Gute Dienste- und Friedenspolitik**, welche

sich am Ziel eines verhandelten, gerechten und nachhaltigen Friedens orientiert, weiterführt. Wenn dabei Kontakte mit der Hamas nötig sind, sollen diese trotz Verbot weiter möglich sein.

Die EVP stellt zudem folgenden Änderungsantrag: Laut Art. 1 Abs. 2 ist der Bundesrat zuständig, mit der Hamas verwandte Organisationen und Gruppierungen, die in Führung, Zielsetzung oder Mitteln mit der Hamas übereinstimmen und mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten unterstützen und damit die innere oder äussere Sicherheit konkret bedrohen zu verbieten. Die EVP ist der Meinung, dass die **zuständigen parlamentarischen Kommissionen bei solchen Verboten konsultiert werden sollten**. Diese Voraussetzung, die auch bei der Umsetzung von Organisationsverboten laut Art. 74 NDG gilt, wäre im Sinne der Gewaltenteilung und der demokratischen Übersicht wichtig.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

L. Studer

Lilian Studer
Präsidentin EVP Schweiz

Roman Rutz
Generalsekretär EVP Schweiz

PLR.Les Libéraux-Radicaux, case postale, 3001 Berne

Département fédéral de justice et police
DFJP
3003-Bern

Berne, 22 mai 2024 / DR
VL/ Hamas

Expédition électronique : kpr-rm@fedpol.admin.ch

Loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées: ouverture de la procédure de consultation

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer dans le cadre de la consultation de l'objet mentionné ci-dessus. Vous trouverez ci-dessous notre position.

Commentaire général

Le Parti Libéral-Radical Suisse exprime son soutien au projet de loi fédérale qui propose d'interdire le Hamas et les organisations affiliées. Ce projet vise à renforcer notre arsenal législatif contre le terrorisme et à assurer un rôle actif de la Suisse dans la lutte internationale contre ces menaces, tout en préservant la sécurité nationale et internationale.

Ce texte législatif prévoit des mesures fermes contre les groupes reconnus pour leur nocivité, prévenant ainsi que notre territoire serve de refuge à ceux qui compromettent la paix et la stabilité globales. Il s'aligne avec les normes internationales, affirmant notre engagement pour les sanctions internationales et renforçant ainsi notre position globale.

Le PLR apprécie que la loi respecte les droits de l'homme en proposant des mesures proportionnelles et ciblées, y compris des dispositions pour les services humanitaires, garantissant que l'aide parvienne sans entrave aux populations civiles même dans des zones sous contrôle d'organisations sanctionnées. Cette législation contribue également à la sécurité et à la paix dans les régions en conflit en bloquant les activités terroristes sur notre sol, augmentant ainsi notre sécurité régionale.

Nous appuyons le choix d'une législation reprenant l'interdiction des groupes « Al-Qaïda » et « Etat Islamique », mise en évidence par l'attaque du 7 octobre 2023 et soutenons le fait qu'il ne faut pas assouplir les critères pour d'autres organisations non liées au Hamas, car cela serait contre-productif. Nous valorisons également la capacité de la loi à permettre des interactions diplomatiques avec le Hamas qui ne renforcent pas ses activités nuisibles, ainsi que la clause d'exception pour les services humanitaires essentiels.

En conclusion, le PLR est en faveur de ce projet de loi, reconnaissant son importance stratégique pour maintenir la sécurité et respecter nos engagements internationaux tout en protégeant les droits fondamentaux et les interventions humanitaires nécessaires.

PLR.Les Libéraux-Radicaux

Le Président	Le Secrétaire général
Thierry Burkart Conseiller aux Etats	Jon Fanzun

Les VERT-E-S suisses
Bettina Beer
Waisenhausplatz 21
3011 Berne

bettina.beer@gruene.ch
031 511 93 21

Département fédéral de justice et police
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

par e-mail à : kpr-rm@fedpol.admin.ch

Berne, le 28 mai 2024

Consultation sur le projet de loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées

Mesdames, Messieurs,

Les VERT-E-S vous remercient d'avoir été sollicité-e-s pour la consultation sur le projet de loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées. Les VERT-E-S ont condamné clairement et sans équivoque les massacres et les prises d'otages perpétrés par le Hamas, les qualifiant de terrorisme contre la population civile israélienne. Les VERT-E-S sont par ailleurs horrifié-e-s par les multiples violations du droit international humanitaire ainsi que la guerre menée par le gouvernement israélien à Gaza qui a coûté la vie à plus de 30'000 personnes dont une majorité de civil-e-s. Ils et elles saluent également le fait qu'à l'avenir le Hamas soit considéré comme une organisation terroriste en Suisse et soit donc interdit.

En bref

Les VERT-E-S acceptent le principe de la loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées. Ils et elles demandent cependant deux modifications essentielles :

1. Ajouter un al. 4 à l'art. 1 :

   Alinéa 4 (nouveau)

   La présente interdiction ne s'applique pas lorsque la Confédération, des organisations multilatérales ou des organisations non gouvernementales agissent dans l'intérêt de la promotion de la paix, de la mise en œuvre du droit humanitaire et des droits de l'homme et de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse.

2. Biffer la compétence étendue du Conseil fédéral de criminaliser d'autres organisations liées au Hamas.

Considérations générales

Le terrorisme constitue un danger pour les droits de l'homme et la démocratie. Les tats ont donc l'obligation de protéger la population contre les actes terroristes et de prendre des mesures pour prévenir et punir efficacement, dans le cadre de l'État de droit, les activités terroristes. Cependant,

il est également de leur devoir de respecter les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme. Pour maintenir ce difficile équilibre, certaines conditions doivent être remplies. Les dispositions légales doivent notamment être formulées de manière suffisamment précise pour que les conséquences qu'un acte donné peut entraîner soient raisonnablement prévisibles. En outre, de nouvelles mesures de lutte contre le terrorisme devraient respecter les normes existantes en matière de droits de l'homme et être compatibles avec le droit à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association pour ne pas entraîner d'effet dissuasif (*chilling effect*).

Les VERT-E-S sont en faveur d'une interdiction du Hamas, mais le projet proposé ne respecte pas le difficile équilibre entre la lutte contre le terrorisme et le respect des normes de droits de l'homme. Par ailleurs, sous sa forme actuelle, ce projet pourrait affecter la capacité de notre pays à jouer un rôle dans la recherche d'une solution politique au conflit israélo-palestinien. L'interdiction du Hamas doit être définie de manière plus restrictive. En effet, la loi proposée aurait de graves conséquences sur la liberté d'expression en Suisse, pourrait augmenter les souffrances de la population civile dans la bande de Gaza et attribuerait au Conseil fédéral des compétences trop étendues. De plus, les actes de violence du Hamas et les membres du Hamas eux-mêmes peuvent déjà être poursuivis en vertu de la législation actuelle. C'est pourquoi **l'interdiction doit être définie de manière plus restrictive**.

Une loi interdisant le Hamas n'est cependant pas la seule possibilité de prendre des mesures contre cette organisation. **Comme alternative ou complément efficace, les VERT-E-S demandent le décret de sanctions contre le Hamas et ses membres à travers la loi sur les embargos** (régime des sanctions).

Considérations détaillées

1. Précédent pouvant devenir problématique

Avec la loi proposée, le Conseil fédéral souhaite établir une présomption légale irréfragable selon laquelle le Hamas est une organisation interdite au sens de l'art. 260ter CP. Cette manière de faire ne permet pas de vérifier cette interdiction, comme cela est possible pour les interdictions d'organisations selon l'art. 74 LRens. La loi proposée est donc une loi au cas par cas. La pratique consistant à édicter des lois au cas par cas devait être abandonnée suite à la révision de la législation sur le terrorisme en 2018. En effet, l'adoption de telles lois est en principe réprouvée, car elle conduit à une inégalité de traitement juridique et viole donc l'article 8 de la Constitution (ce qui la rend anticonstitutionnelle). **La loi proposée est également contraire au principe de la séparation des pouvoirs. En effet, il appartient en principe aux tribunaux de déterminer si les éléments constitutifs d'une infraction sont remplis dans un cas particulier. Cela ne peut pas être « prouvé » par la promulgation d'une loi.**

Une procédure conforme à l'État de droit exigerait donc d'édicter une interdiction individuelle sur la base de critères généraux et abstraits énoncés dans une loi, au moyen d'une décision qui peut ensuite être examinée par les tribunaux. Cette procédure a été choisie à juste titre par le législateur pour l'art. 260ter CP et l'interdiction d'organisations selon l'art. 74 LRens.

Dans ces conditions, la remarque du Conseil fédéral selon laquelle il ne souhaite pas assouplir les critères de l'art. 74 LRens semble également inexplicable. Certes, cela pourrait être le cas au sens strict. Mais, si dans le cas présent, une interdiction d'organisation est simplement décrétée sans que les critères de l'art. 74 LRens ou de l'art. 260ter CP ne soient remplis, cela revient à créer un précédent, ce qui permettrait à l'avenir d'interdire n'importe quelle organisation dont le but principal n'est pas non plus de commettre des actes de violence ou qui a été interdite ou sanctionnée par l'ONU. Comme aucun critère compréhensible n'a été présenté pour l'interdiction, il est à craindre que cela ne soit pas non plus le cas à l'avenir.

Par conséquent, les Vert-e-s demandent au Conseil fédéral de confirmer qu'il ne s'agit pas d'un précédent et que la procédure selon l'article 74 LRens reste celle qui sera utilisée à l'avenir.

2. Affaiblir la fonction de médiation de la Suisse et rendre la paix plus difficile

Une interdiction du Hamas ne devrait pas non plus être adoptée sous la forme proposée pour la raison suivante : elle contrecarrerait les objectifs que la Suisse s'est fixés et rendrait plus difficile sa contribution à une solution pacifique au conflit israélo-palestinien. En tant que pays neutre, la Suisse a une longue tradition de médiation entre les parties au conflit et apporte ainsi une contribution importante à la promotion de la paix dans le monde. L'exemple le plus récent est l'organisation d'une conférence de paix sur la résolution de la guerre d'agression russe en Ukraine. Si la loi était adoptée sous sa forme présente, l'organisation d'un tel congrès pour travailler à la résolution du conflit israélo-palestinien ne serait plus possible. En effet, la Suisse ne pourrait pas assumer un rôle de médiateur et inviter le Hamas autour de la table. Or, sans le Hamas, il n'y a aucune chance de résoudre le conflit. Ce faisant, la Suisse torpillerait également les objectifs qu'elle s'est fixés. Ainsi, le programme de coopération suisse pour le Proche-Orient 2021-2024 stipule que la Suisse veut utiliser ses bons offices pour le dialogue israélo-palestinien et participer activement au processus de paix dans la région.

Dans le rapport explicatif (p. 12), le Conseil fédéral mentionne que la diplomatie, y compris humanitaire, ne serait pas compromise par l'interdiction du Hamas : « des discussions diplomatiques avec le Hamas ne constituent pas un acte de soutien, car la capacité de nuisance de l'organisation ne s'en trouve pas renforcée ». Pour les VERT-E-S, ce discret rappel n'est pas suffisant, puisqu'il n'introduit aucune exception légale. Ils et elles proposent donc l'ajout d'un al. 4 à l'art. 1 :

> Alinéa 4 (nouveau)
>
> *La présente interdiction ne s'applique pas lorsque la Confédération, des organisations multilatérales ou des organisations non gouvernementales agissent dans l'intérêt de la promotion de la paix, de la mise en œuvre du droit humanitaire et des droits de l'homme et de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse.*

Sur la base de ce qui précède, les VERT-E-S acceptent l'orientation principale du projet de loi, mais exigent cette disposition complémentaire afin d'en atténuer les effets contre-productifs. Les VERT-E-S demandent en outre que les points suivants soient pris en considération :

a. Risque de criminalisation de la défense de la cause palestinienne et effet dissuasif sur le droit à la liberté d'expression et d'association

Les lois, les politiques et les pratiques en matière de lutte contre le terrorisme doivent être fondées sur des définitions claires. L'approche adoptée par la plupart des États, qui consiste à définir les infractions terroristes par le biais d'une définition large et autonome du « terrorisme », de l' acte terroriste » et de l' activité terroriste », et à les associer à une liste d'organisations interdites, peut conduire à des abus délibérés du concept, notamment en réponse aux revendications des mouvements sociaux, ainsi qu'à des violations involontaires des droits de l'homme. L'utilisation de définitions excessives dans les lois et règlements antiterroristes pour lutter contre des actions qui ont réellement un caractère terroriste risque également d'enfreindre le principe de proportionnalité, qui détermine l'admissibilité de toute restriction des droits de l'homme.

L'interdiction du Hamas, sous cette forme, présente le risque d'une criminalisation de la participation et du soutien aux personnes qui s'engagent en Suisse pour les droits de la population palestinienne et contre l'oppression systématique et la violence massive exercée par l'armée israélienne. La mobilisation actuelle à l'échelle de la Suisse, civile et non-violente, pour le droit d'existence palestinien et contre le non-respect systématique du droit international risque d'être intimidée et affaiblie par l'interdiction.

Appliqué au Hamas, le soutien à une organisation terroriste au sens de l'art. 260ter, al. 1, let. b englobe une large palette d'actions qui n'ont pas grand-chose à voir avec les crimes du Hamas, et encore moins avec la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Ce cadre pénal large signifie en outre que des procédures pénales peuvent être ouvertes très tôt en cas de soupçons et que des mesures de contrainte peuvent être appliquées.

Les activistes défendant les droits des Palestiniens et Palestiniennes seraient ainsi exposé-e-s de manière disproportionnée à la possibilité de poursuites pénales, alors que le soutien au gouvernement d'Israël et aux violations du droit international dans la bande de Gaza, reste impuni.

Toute restriction des droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique doit avoir pour but unique et être nécessaire à la protection de la sécurité nationale, ainsi que proportionnelle à l'objectif légitime poursuivi. Les lois antiterroristes ne devraient s'appliquer qu'aux contenus ou activités qui impliquent nécessairement et directement l'usage ou la menace de la violence dans le but de répandre la peur.

Ces éléments doivent encore être spécifiés explicitement par le Conseil fédéral dans son message, pour délimiter la portée de la loi.

b. Criminalisation du soutien à la population civile

L'interdiction proposée risque d'accro tre les souffrances de la population civile de la bande de Gaza. La proposition de loi soulève plusieurs problèmes dans ce contexte :

- **Il faut s'attendre à ce que la loi proposée ait un effet dissuasif sur l'aide humanitaire apportée à la population civile**. Les organisations ne voudront pas prendre le risque d'exposer leur personnel à une criminalisation massive et ne fourniront plus d'aide humanitaire dans la bande de Gaza.
- L'aide humanitaire est souvent fournie dans le cadre d'une organisation humanitaire. Mais ce n'est pas toujours le cas et ce n'est pas non plus nécessaire pour qu'un acte apparaisse comme punissable. On peut penser ici au soutien direct de parents dans la bande de Gaza (en particulier le soutien financier). Un tel soutien est souvent essentiel pour la survie de la population civile. Mais comme cette aide pourrait aussi soutenir indirectement le Hamas, **il faut craindre une criminalisation de ces personnes, ce qui mènerait à une réduction de cette aide, certes informelle mais essentielle, apportée à la population de Gaza.**
- L'objectif de la loi proposée est, entre autres, que les transactions financières en faveur du Hamas soient considérées comme du blanchiment d'argent et doivent donc être déclarées par les intermédiaires financiers. L'interdiction proposée apporterait donc aux banques en Suisse clarté et sécurité juridique quant à la manière dont les virements en faveur du Hamas doivent être évalués. En ce qui concerne la garantie de l'aide humanitaire et des droits économiques des Palestiniennes et Palestiniens, c'est pourtant le contraire qui se produirait. En effet, en raison de la législation stricte en matière de blanchiment d'argent, **il est à craindre que les banques suisses renoncent à l'avenir à transférer des fonds aux simples citoyennes et citoyens en Palestine (ou à des organisations humanitaires)** par crainte de leur propre responsabilité pénale, rendant ainsi impossible l'aide à la population civile.
- **Le Hamas exerçant l'autorité publique dans la bande de Gaza, la population civile doit nécessairement coopérer avec le Hamas.** On peut penser par exemple à une enseignante palestinienne dans une école primaire de la bande de Gaza ou à un commerçant qui a parmi sa clientèle des membres du Hamas. En raison de la large criminalisation du Hamas proposée par la loi, il n'est pas clair si cette enseignante serait également punie en vertu de l'art. 260ter CP (par exemple si elle fuyait la violence dans la bande de Gaza pour se réfugier en Suisse), même si elle rejetait les actions violentes du Hamas et voulait simplement s'assurer que les enfants de la bande de Gaza pussent bénéficier d'une éducation scolaire.

Afin d'éviter des effets dévastateurs sur la population civile de la bande de Gaza, la loi devrait être formulée de sorte à permettre la fourniture d'une aide humanitaire à grande échelle, le soutien direct à des privés dans la bande de Gaza et à garantir que la population civile de la bande de Gaza ne soit pas criminalisée pour des activités quotidiennes normales.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil fédéral doit adopter la disposition complémentaire que nous proposons et spécifier explicitement dans son message qu'il vise les personnes physiques ou morales ayant sciemment commis, participé ou facilité un acte de terrorisme.

c. Compétences excessives accordées au Conseil fédéral

Outre le fait que l'interdiction prévue à l'art. 1, al. 1 et 3 de la loi proposée est problématique du point de vue de l'État de droit, **celle-ci accorde également au Conseil fédéral des compétences d'interdiction nettement trop étendues**. Selon l'art. 1, al. 2, de la loi proposée, le Conseil fédéral devrait avoir la possibilité d'interdire des organisations liées au Hamas, parce qu'elles partagent sa direction, ses objectifs OU ses moyens et menacent concrètement, directement OU indirectement, la sécurité intérieure ou extérieure en soutenant certaines activités.

Le Conseil fédéral précise certes dans le rapport explicatif que cette compétence doit être utilisée de manière restrictive, de sorte qu'une interdiction n'est possible que si les organisations à interdire se sont entendues avec le Hamas sur une action commune. Cette restriction ne découle toutefois pas de la loi, car la simple concordance des objectifs suffit à justifier une interdiction. Si l'on interprète cette condition de manière large, l'objectif d'une solution à deux États en Israël et en Palestine pourrait également être considéré comme un objectif commun avec le Hamas. Il serait ainsi à craindre que le Conseil fédéral interdise les organisations (et assortisse leur participation de menaces pénales massives) qui organisent des manifestations pro-palestiniennes, car cela pourrait être considéré comme un soutien aux objectifs du Hamas et un soutien indirect à ce dernier, ce qui pourrait être perçu comme une menace pour la sécurité de la Suisse.

L'art. 1, al. 2, de la loi proposée donne au Conseil fédéral les mains libres pour criminaliser massivement de nombreuses organisations légitimes. Il convient également de noter que les décisions générales du Conseil fédéral ne sont pas soumises à un contrôle judiciaire. Le Conseil fédéral est donc libre d'interpréter cette compétence d'interdiction comme il l'entend. Ceci est d'autant plus choquant que les éléments constitutifs de l'infraction selon l'art. 260ter CP ne sont en principe établis que par un tribunal et que l'édiction de décisions d'interdiction selon l'art. 74 LRens (pour lesquelles l'infraction est même assortie d'une peine moins lourde que dans la loi proposée) peut être explicitement contrôlée par un tribunal (et qu'une consultation des commissions parlementaires est en outre nécessaire). Il est incompréhensible que la présente loi ne prévoie pas également une approbation parlementaire et un contrôle judiciaire, étant donné que l'effet est le même que pour une interdiction selon l'art. 74 LRens et que la menace de sanction est encore plus grave. Ainsi, la loi proposée créerait également au niveau de la procédure un assouplissement hautement contestable du point de vue de l' tat de droit pour l'édiction d'interdictions d'organisations.

Pour ces raisons, il convient de renoncer à l'art. 1, al. 2, de la loi proposée.

3. Application de la loi sur les embargos au Hamas et ses membres

La Suisse n'a pas de liste propre d'organisations terroristes sur laquelle elle pourrait placer le Hamas. La question d'une telle liste avait été intensément débattue dans le cadre de la formulation de la loi antiterroriste. La Suisse s'en tient donc à la liste d'organisations terroristes définies par l'O U. Les VERT-E-S avaient soutenu cette position. Une loi interdisant le Hamas (à défaut de pouvoir le placer sur une liste d'organisations terroristes n'est cependant pas la seule possibilité de prendre des mesures contre cette organisation. **Les VERT-E-S demandent le décret de sanctions contre le Hamas et ses membres à travers la loi sur les embargos** (régime des

sanctions). Cette solution permettrait de sanctionner non seulement le Hamas mais également d'autres groupes commettant des actes violents, à l'instar de certains colons israéliens à l'égard de la population palestinienne et de garder la flexibilité pour y ajouter ou retrancher des acteurs tiers selon l'évolution de la situation sur le terrain.

Nous vous remercions d'avance de bien vouloir prendre en compte notre prise de position.

Meilleures salutations

Lisa Mazzone	Bettina Beer
Présidente	Secrétaire politique

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Zentralsekretariat
Theaterplatz 4
3011 Berne

Tel. 031 329 69 69
Fax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Per E-Mail an:
kpr-rm@fedpol.admin.ch

27. Mai 2024

SP-Stellungnahme zu einem Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

1. Zusammenfassende Haltung der SP

Die SP ist grundsätzlich damit einverstanden, dass die Hamas verboten werden soll. So unterstützten SP-National- und Ständerät:innen die Motion 23.4312 der SiK-N sowie die Motion 23.4329 der SiK-S, welche forderten, die Hamas zu verbieten.

Die SP ist mit der gewählten Variante (Organisationverbot auf der Grundlage eines eigenen Gesetzes mit Verweis auf Art. 260ter StGB) einverstanden. Wie der Bundesrat, lehnt sie ein Organisationsverbot auf der Grundlage des Nachrichtendienstgesetztes ab, da dieses als unerwünschter Nebeneffekt eine generelle Lockerung der Kriterien für das Verbot weiterer Organisationen ohne Verbindung zur Hamas hätte. Auch stimmt die SP mit dem Bundesrat zu, dass die Bedingungen für die Anwendung von «Notrecht» vorliegend nicht gegeben sind. Ein Organisationsverbot auf Grundlage eines eigenen Gesetzes ist deshalb im vorliegenden Fall sinnvoll. Auch wenn die SP im Fall der Hamas ein solches Organisationsverbot unterstützt, so unterstreicht sie, dass dieses Vorgehen kein Präjudiz für das Verbot anderer Organisationen darstellen soll.

Für die SP ist zentral, dass ein Hamas-Verbot eine zukünftige Rolle der Schweiz in einem Friedensprozess im Nahen Osten sowie bei der Bereitstellung humanitärer Hilfe für die palästinensische Zivilbevölkerung nicht verunmöglicht. Im aktuell vorliegenden Entwurf des Bundesgesetzes wäre die Rolle der Schweiz als neutrale humanitäre und friedenspolitische Akteurin gefährdet. Deshalb beantragt sie einen neuen Art. 2 im Bundesgesetz über das Verbot der Hamas.

Der Entwurf des Bundesgesetzes über das Verbot der Hamas gibt dem Bundesrat die alleinige Kompetenz, mit der Hamas verwandte Organisationen zu verbieten. Grundsätzlich unterstützt die SP die Möglichkeit eines Verbots von mit der Hamas verwandten Organisationen. Um sicherzugehen, dass diese Bestimmung jedoch nicht zu weit ausgelegt wird und um ein parlamentarisches Mitspracherecht einzubauen, soll der Bundesrat zuerst die Aussen- und Sicherheitspolitischen Kommissionen von National- und Ständerat konsultieren müssen. Erst danach soll der Bundesrat mit der Hamas verwandte Organisationen verbieten dürfen. Deshalb beantragt die SP eine Ergänzung von Art. 1 Abs. 2.

2. **Die Rolle der Schweiz in einem allfälligen Friedensprozess im Nahen Osten sowie bei der Bereitstellung humanitärer Hilfe darf nicht geschwächt werden.**

Für die SP ist zentral, dass die Friedenspolitik sowie das humanitäre Engagement der Schweiz in Nahost durch das Hamas-Verbot nicht verunmöglicht wird. Deshalb beantragt die SP einen neuen Artikel 2:

Antrag auf Art. 2 (neu):
«*Für friedenspolitische Bestrebungen im Nahostkonflikt sowie für humanitäre Zwecke ist es Vertretern der Schweiz sowie Vertretern von internationalen Organisationen und von unparteiischen humanitären Organisationen weiterhin erlaubt, mit allen Konfliktparteien und Akteuren in Kontakt zu treten und zu verhandeln.*»

Begründung:
Es ist richtig, die Hamas als terroristische Organisation zu verbieten, insbesondere um allfällige Finanzierungs- und Propagandamassnahmen der Hamas in der Schweiz effektiv zu verhindern. Zudem ist es ein wichtiges Zeichen der glasklaren Verurteilung der terroristischen Angriffe der Hamas vom 7. Oktober 2023.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Theaterplatz 4
Case postale · 3001 Berne
Tel. 031 329 69 69
Fax 031 329 69 70
info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Das Hamas-Verbot darf aber einem Schweizer Beitrag zur friedlichen Lösung des Nahostkonfliktes sowie der Bereitstellung humanitärer Hilfe nicht im Wege stehen. Im Entwurf des Hamas-Gesetzes wird auf Art. 260ter StGB verwiesen. In Art. 260ter Abs. 2 ist eine humanitäre Ausnahmeregelung kodifiziert. Es ist wichtig, dass diese zur Anwendung kommt. Eine entsprechende humanitäre Ausnahme braucht es auch im Bundesgesetz über das Verbot der Hamas selbst, um sicherzustellen, dass humanitäre Organisationen i.S.v. Art. 260ter Abs. 2 StGB ihre humanitären Aufgaben richtig wahrnehmen können; dazu gehört möglicherweise auch die Kontaktaufnahme und Verhandlung mit der Hamas und deren Nachfolgeorganisationen, ohne deren Zustimmung kaum humanitäre Hilfe im Gazastreifen ausgeliefert werden kann.
Um Rechtssicherheit zu schaffen und der Schweizer Diplomatie sowie internationalen Organisationen und unparteiischen humanitären Organisationen keine unnötigen Steine in den Weg zu legen, braucht es zudem den Hinweis, dass diese weiterhin mit allen Konfliktparteien und Akteuren im Nahostkonflikt in Kontakt treten und verhandeln dürfen. Es wäre niemandem – nicht Israel, nicht der palästinensischen Bevölkerung, nicht der Schweiz – gedient, wenn die friedenspolitisch erfahrene Schweizer Diplomatie zukünftig keine Rolle in einer Aussöhnung und einem allfälligen Friedensprozess im Nahen Osten mehr spielen könnte. Auch darf die Zusammenarbeit der Schweiz mit internationalen Organisationen sowie unparteiischen humanitären Organisationen, die mit der Hamas in Kontakt stehen, nicht aufgrund des vorliegenden Gesetzes erschwert werden.

3. Der Bundesrat soll nicht die alleinige Kompetenz zu Verboten von mit der Hamas verwandten Organisationen haben.

Deshalb beantragt die SP folgende Ergänzung von Art. 1 Abs. 2:

Antrag auf ergänzten Art. 1 Abs. 2: «*Der Bundesrat kann, nach Konsultation der aussen- und sicherheitspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte, mit der Hamas verwandte Organisationen und Gruppierungen verbieten, die in Führung, Zielsetzung oder Mitteln mit der Hamas übereinstimmen und mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten unterstützen und damit die innere oder äussere Sicherheit konkret bedrohen. Das Verbot ist zu befristen; es kann verlängert werden.*»

Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Theaterplatz 4
Case postale · 3001 Berne
Tel. 031 329 69 69
Fax 031 329 69 70
info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Begründung:
Es ist grundsätzlich sinnvoll, dass nicht nur die Hamas selbst, sondern auch mit ihr verwandte Organisationen und Gruppierungen verboten werden können. Dies soll jedoch nicht in der alleinigen Kompetenz des Bundesrates liegen, sondern soll erst nach Konsultation der Aussen- und Sicherheitspolitischen Kommissionen von National- und Ständerat möglich sein.
Denn Organisationsverbote können weitreichende aussen- und sicherheitspolitische Konsequenzen mit sich ziehen. So können Organisationsverbote Friktionen in bilateralen Beziehungen oder sogar eine Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage der Schweiz nach sich ziehen. Art. 1 Abs. 2 lässt einen gewissen Interpretationsspielraum offen: So scheint es beispielsweise zumindest nicht ausgeschlossen, dass der Bundesrat aufgrund dieser Bestimmung im Alleingang die Hisbollah verbieten würde. Organisationsverbote sind weitreichende Entscheide, die einer soliden demokratischen Abstützung bedürfen. Deshalb ist die politische Einschätzung der Aussen- und Sicherheitspolitischen Kommissionen in einer formellen Konsultation einzuholen.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Mattea Meyer
Co-Präsidentin

Cédric Wermuth
Co-Präsident

Severin Meier
Politischer Fachreferent

-

Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Theaterplatz 4
Case postale · 3001 Berne
Tel. 031 329 69 69
Fax 031 329 69 70
info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Schweizerische Volkspartei
Union Démocratique du Centre
Unione Democratica di Centro
Partida Populara Svizra

Generalsekretariat / Sécrétariat général
Postfach, 3001 Bern / www.svp.ch
Tel. 031 300 58 58 / gs@svp.ch
IBAN: CH80 0900 0000 3000 8828 55

Département fédéral de justice et police DFJP
Monsieur le Conseiller fédéral Beat Jans
3003 Berne
Par courrier électronique :
Kpr-rm@fedpol.admin.ch

Berne, le 27 mars 2024

Loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées

Réponse de l'UDC Suisse à la procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Mesdames et Messieurs,

L'UDC Suisse vous remercie de l'avoir consultée au sujet de l'objet cité en titre. Après avoir examiné les détails du projet, elle a l'avantage de se prononcer comme suit :

L'UDC Suisse salue l'avant-projet du Conseil fédéral qui permettra de lutter efficacement contre le terrorisme et l'islam radical. Toutefois, le champ d'application de la loi n'est pas assez étendu : pour l'UDC, il convient de l'étendre aux organisations et groupements dont les objectifs et les moyens sont identiques à ceux du Hamas.

La loi proposée a pour but d'interdire le Hamas, les organisations lui servant de couverture, celles qui en émanent ainsi que les organisations et groupements qui agissent sur son ordre ou en son nom, et de les qualifier d'organisations terroristes au sens de l'art. 260ter du code pénal. En conséquence, la participation à ces entités et le soutien qui leur est fourni sont pénalement répréhensibles. En outre, il s'agit d'accorder au Conseil fédéral la compétence de rendre une décision de portée générale pour interdire les organisations et groupements apparentés au Hamas.

La peine privative de liberté prévue est de 10 ans au plu pour l'infraction simple, 20 ans pour l'infraction qualifiée. Au-delà du seul aspect répressif, le Conseil fédéral souhaite avec son projet de loi réduire le risque que des organisations terroristes utilisent la Suisse comme zone de repli. Il s'agit notamment de favoriser l'adoption de mesures policières préventives, notamment fondées sur la loi sur les étrangers et l'intégration. Pour le surplus, les actes de propagande et de soutien ou de financement du Hamas pourront être systématiquement passibles de poursuites pénales, ce qui favorisera l'administration des preuves.

Schweizerische Volkspartei
Union Démocratique du Centre
Unione Democratica di Centro
Partida Populara Svizra

Generalsekretariat / Sécrétariat général
Postfach, 3001 Bern / www.svp.ch
Tel. 031 300 58 58 / gs@svp.ch
IBAN: CH80 0900 0000 3000 8828 55

Le renvoi à l'art. 260ter CP est une bonne solution.

L'UDC salue la volonté d'interdire le Hamas et les organisations lui servant de couverture de manière autonome. Il s'agit d'une nécessité qui doit être prise par la Suisse, dans l'exercice de ses droits souverains plutôt que par mimétisme d'institutions internationales. L'UDC n'a d'ailleurs pas attendu le 7 octobre 2023 pour faire une telle demande.

La décision du Conseil fédéral d'envisager la création d'une loi en la matière est tout à fait juste. Cette manière, couplée au renvoi à l'art. 260ter CP, semble la plus à même de garantir une interdiction efficace et cadrée de manière précise tout en évitant des conflits de disposition inutiles.

Il ne faut pas se contenter d'une demi-mesure

D'une manière générale, l'UDC rappelle qu'il s'agit-là de lutter contre l'islam radical et le terrorisme, ennemis jurés d'un ordre juridique et sociétal libéral tel que le connaît la Suisse. C'est pourquoi il est essentiel d'aller au bout des choses : plutôt que de se limiter aux organisations servant de couverture au Hamas, l'avant-projet doit aussi englober toute organisation qui poursuit les mêmes buts ou utilise les mêmes moyens.

Il s'agit donc de rajouter à l'article 1, alinéa 1 de l'avant-projet une lettre c prévoyant que les organisations et groupements dont la direction, les objectifs et les moyens sont identiques à ceux du Hamas tomberont aussi sous le coup de la loi.

Sous réserve de ce qui précède, l'UDC se joint pleinement à l'avant-projet.

Réitérant ses remerciements de l'avoir associée à cette consultation, l'UDC Suisse vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de sa considération.

Avec nos meilleures salutations

UNION DÉMOCRATIQUE DU CENTRE

Le président du parti — Le secrétaire général

Marcel Dettling — Henrique Schneider
Conseiller national

Bundesanwaltschaft
Ministère public de la Confédération
Ministero pubblico della Confederazione
Procura publica federala

CH-3003 Bern, BA

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat Beat Jans
3003 Bern

Per E-Mail an:
kpr-rm@fedpol.admin.ch

Der Bundesanwalt: Stefan Blättler
Verfahrensnummer: RD.23.0069
Bern, 29. Mai 2024

Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen: Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bundesanwaltschaft (BA) hat im Rahmen einer Vorkonsultation (durchgeführt vom 8. bis am 13. Dezember 2023) zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierung «Hamas» sowie verwandter Organisationen (nachfolgend: Hamas-Gesetz) Stellung genommen. Besagter Vorentwurf war nach dem Vorbild des ehemaligen Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (nachfolgend: altAQ/IS-Gesetz; SR 122 / AS 2014 4565) konzipiert worden.

Der im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens vorgelegte Entwurf weicht vom ursprünglichen Konzept grundlegend ab, indem er der Variante «Organisationsverbot mit Verweis auf Art. 260ter StGB» den Vorzug gibt (erläuternder Bericht, Ziff. 1.5, S. 10 f.). Daher erlauben wir uns, gleichermassen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Stellung zu nehmen.

1. *Die Konzeption ohne eigenständige Strafnorm mit Verweis auf Art. 260ter StGB erscheint problematisch:*

1.1 Ein an sich «autonomer» Tatbestand des Strafgesetzbuches (Art. 260ter StGB, Kernstrafrecht) wäre im Verbund mit einer im Spezialgesetz auf Sachverhaltsebene vorgenommenen Definition anzuwenden bzw. würde von letzterer «übersteuert» (hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals der terroristischen Organisation).

Bundesanwaltschaft BA
Guisanplatz 1, 3003 Bern
Tel. +41 58 465 14 08, Fax +41 58 462 10 97
www.bundesanwaltschaft.ch

Es erscheint fraglich, wie die Gerichte damit umgehen würden, wenn sie zum Schluss kämen, dass die Hamas die Tatbestandsmerkmale einer terroristischen Organisation *im Sinne von Art. 260ter StGB* nicht erfüllt, der Gesetzgeber die Hamas aber *per se* als solche definiert. Die vorgeschlagene Konzeption könnte zu einem Konflikt auf der Ebene der Gewaltenteilung führen, zumal die abschliessende Auslegung resp. Anwendung der Strafnorm (Art. 260ter StGB) der rechtsprechenden Gewalt vorbehalten ist. Dies könnte in der Praxis dazu führen, dass ein Gericht – ungeachtet des Verweises im Spezialgesetz – die Erfüllung der Tatbestandsmerkmale von Art. 260ter StGB verneint bzw. *in dubio* freispricht, wodurch Aktivitäten zugunsten der Hamas unter Umständen straffrei blieben, weil entsprechende Handlungen nicht von einem spezialgesetzlichen Straftatbestand aufgefangen würden. Die Konzeption würde letztlich für die Rechtsunterworfenen wie auch für die Strafverfolgungsbehörden zu mehr Rechtsunsicherheit führen.

1.2 Bereits Art. 2 altAQ/IS-Gesetz und Art. 260ter StGB wiesen eine weitgehende Deckungsgleichheit auf. Allerdings waren sich Rechtsprechung und Lehre einig, dass der Anwendungsbereich von Art. 2 altAQ/IS-Gesetz über denjenigen von Art. 260ter StGB hinausgeht bzw. -ging. In der Praxis bot diese Konstellation nur in Bezug auf die obligatorische Landesverweisung und geheime Überwachungsmassnahmen Schwierigkeiten (Art. 2 altAQ/IS-Gesetz wurde nicht in den Deliktskatalogen von Art. 66*a* Abs. 1 StGB sowie Art. 269 Abs. 2 und Art. 286 Abs. 2 StPO aufgeführt).

1.3 Aus Sicht der BA wäre die Schaffung eines spezialgesetzlichen Straftatbestandes nach dem Vorbild von Art. 2 altAQ/IS-Gesetz mit Androhung einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe durchaus gangbar. Allenfalls könnte die Strafbestimmung mit einem Vorbehalt versehen werden, wonach sie nur zur Anwendung gelangt, falls keine strengere Strafbestimmung erfüllt ist. Dies hätte zur Konsequenz, dass im Konkurrenzverhältnis der heute geltende Art. 260ter StGB mit seiner höheren Strafandrohung vorgehen würde. Der spezialgesetzliche Straftatbestand würde dadurch zum Auffangtatbestand, der nur zur Anwendung gelangt, falls die Hamas die Tatbestandsmerkale von Art. 260ter StGB nicht erfüllen sollte bzw. die Tathandlung vom spezialgesetzlichen Straftatbestand, nicht aber von Art. 260ter StGB erfasst wäre (insbesondere «Fördern auf andere Weise»). Auf die Effizienz der Strafverfolgung hätte diese Variante keinen negativen Einfluss.

2. Nicht eindeutig geregelte Bundeszuständigkeit:

Bei einem Verweis auf Art. 260ter StGB wäre die Gerichtsbarkeit und damit die Strafverfolgungszuständigkeit in Anwendung von Art. 24 Abs. 1 StPO zu bestimmen (erläuternder Bericht, Ziff. 1.7, S. 11). Der Bund wäre somit nicht zwingend in allen Fällen zuständig. Im Bereich des altAQ/IS-Gesetzes war die ausdrückliche Regelung der ausschliesslichen Bundeszuständigkeit aus Sicht der BA ein Erfolgsfaktor: sie schuf eindeutige Verhältnisse und vereinfachte dadurch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

3. Eine zusätzliche Verbotskompetenz schafft zusätzliche Rechtsunsicherheit:

3.1 Der Vernehmlassungsentwurf spricht dem Bundesrat in Art. 1 Abs. 2 eine weitere Verbotskompetenz zu, um bei Bedarf mit der Hamas «verwandte» Organisationen zu verbieten (erläuternder Bericht, Ziff. 2, S. 12). Dies dürfte eine zusätzliche Rechtsunsicherheit schaffen, u.a. auch für die Strafverfolgungsbehörden, weil längerfristig nicht absehbar ist, welche Organisationen im Dunstkreis der Hamas künftig gesondert resp. in separaten Verfahren (auf Erlass einer Allgemeinverfügung) verboten werden könnten.

3.2 Das altAQ/IS-Gesetz wurde abgelöst durch eine Verbots- bzw. Allgemeinverfügung nach Art. 74 Abs. 1 NDG in Verbindung mit dem Straftatbestand von Art. 74 Abs. 4 NDG. Gemäss Ziff. 1 Bst. e des Dispositivs erwähnter Allgemeinverfügung (BBl 2022 2548) erfasst das Organisationsverbot auch «Gruppierungen, die terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten unter Bezugnahme auf die 'Al-Qaïda' oder den 'Islamischen Staat' propagieren, unterstützen oder in anderer Weise fördern».

Aus Sicht der BA wäre es konsequenter und kohärenter, eine analoge Bestimmung ins Hamas-Gesetz aufzunehmen (neuer Art. 1 Bst. c und Streichung von Abs. 2 im Vorentwurf). Es ist nicht ersichtlich, weshalb die in einem Hamas-Gesetz zu schaffende und damit direkt vom Gesetzgeber legitimierte Verbotsnorm im Vergleich zum Verbot von Al-Qaïda und Islamischer Staat sowie verwandter Organisationen eingeschränkt werden soll.

4. Abweichen ohne Not von der Vorlage des altAQ/IS-Gesetzes:

Das altAQ/IS-Gesetz hat sich in der Strafverfolgungspraxis im positiven Sinn bewährt; zudem liegt zu dessen Anwendung eine mittlerweile beträchtliche Rechtsprechung vor. Aus Sicht der BA könnte es ohne Weiteres als «Blaupause» für das Hamas-Gesetz dienen (mit den oben unter Ziff. 1.2 erwähnten Ergänzungen, d.h. der Aufnahme in die Deliktskataloge betreffend die obligatorische Landesverweisung und die geheimen Überwachungsmassnahmen, welche heute bereits Art. 74 Abs. 4 NDG erfassen).

Zusammengefasst schlägt die BA die Ausgestaltung des Hamas-Gesetzes nach dem Vorbild des vormaligen AQ/IS-Gesetzes und mit folgenden Rahmenbedingungen vor:

- Analoge Verbotsnorm, jedoch im Umfang der geltenden AQ/IS-Allgemeinverfügung;
- Strafrahmen: Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe;
- Vorbehalt anderer Strafbestimmungen mit höherer Strafandrohung;
- Ausschliessliche Bundesgerichtsbarkeit;
- Ergänzung im Vergleich zum AQ/IS-Gesetz: Aufnahme in die Deliktskataloge zur obligatorischen Landesverweisung und zu den geheimen Überwachungsmassnahmen.

Für eine wohlwollende Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Bundesanwaltschaft BA

Stefan Blättler
Bundesanwalt

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

Der Generalsekretär
Av. du Tribunal fédéral 29
CH - 1000 Lausanne 14
Tel. +41 (0)21 318 91 11
www.bger.ch
Geschäftsnummer 003.1
DOCID 10181545

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat
Beat Jans

per E-Mail:
kpr-rm@fedpol.admin.ch

Lausanne, 30. April 2024 / ron

Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 21. Februar 2024 haben Sie das Bundesgericht eingeladen, in oben erwähntem Vernehmlassungsverfahren Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Stellungnahme verzichtet.

Freundliche Grüsse

Der Generalsekretär

Nicolas Lüscher

Kopie
- Bundesstrafgericht
- Bundesverwaltungsgericht
- Bundespatentgericht

Bundesstrafgericht
Tribunal pénal fédéral
Tribunale penale federale
Tribunal penal federal

Verwaltungskommission

Viale Stefano Franscini 7
CH-6500 Bellinzona
Tel. +41 58 480 68 68
Fax +41 58 480 68 32
info@bstger.ch

Registratur Nummer: 1.1.1.8

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Herrn Bundesrat
Beat Jans
Bundeshaus West
3003 Bern

per E-Mail an:
kpr-rm@fedpol.admin.ch

Bellinzona, 21. Mai 2024/bom

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 21. Februar 2024 haben Sie das Bundesstrafgericht eingeladen, in oben erwähntem Vernehmlassungsverfahren Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesstrafgericht auf eine Stellungnahme verzichtet.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Alberto Fabbri
Präsident

BUNDESSTRAFGERICHT
BELLINZONA

Marc-Antoine Borel
Generalsekretär

Kopie an
- Bundesgericht
- Bundesverwaltungsgericht
- Bundespatentgericht

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
28. Mai 2024
No.

Die Präsidentenkonferenz

Postfach, 9023 St. Gallen
Telefon +41 58 70 52727
Registratur-Nummer: 024.1
Geschäfts-Nummer: 2024-055

A-Post

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat Beat Jans
Bundeshaus West
3003 Bern

PDF- und Word-Version per E-Mail an:

kpr-rm@fedpol.admin.ch

Eingang
29. Mai 2024
fedpol Rechtsabteilung

St. Gallen, 27. Mai 2024

Vernehmlassung: Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung vom 21. Februar 2024 zur Stellungnahme im eingangs erwähnten Vernehmlassungsverfahren danken wir Ihnen bestens. Wir haben den Vorentwurf sowie den erläuternden Bericht mit Interesse zur Kenntnis genommen.

Gemäss dem Vorentwurf sind die Hamas, Tarn- und Nachfolgeorganisationen der Hamas sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln, zukünftig verboten. Zusätzlich erhält der Bundesrat die Kompetenz, mit der Hamas verwandte Organisationen und Gruppierungen zu verbieten. Die verbotenen Organisationen und Gruppierungen gelten als terroristische Organisationen nach Art. 260ter Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0). Die Abteilungen I, IV, V und VI sind von diesem Verbot betroffen. Diese Betroffenheit ergibt sich aus den folgenden Gründen:

- Abteilung I: Die Abteilung I ist unter anderem für die Behandlung von Anträgen um Genehmigung von Beschaffungsmassnahmen oder Aufträgen zur Kabelaufklärung gemäss Art. 29 und 40 des Bundesgesetzes vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (NDG, SR 121) zuständig. Personen, die für diese verbotenen Organisationen oder Gruppierungen tätig sind oder diese unterstützen, bzw. die verbotenen Organisationen oder Gruppierungen selber können von diesen Massnahmen betroffen sein.

- Abteilungen IV und V: Die Asylabteilungen sind für die Behandlung der Beschwerden gegen Entscheide des Staatssekretariats für Migration (SEM) über die Asylgewährung und Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft zuständig. Indem die Hamas und verwandte Organisationen und Gruppierungen verboten und als kriminelle Organisationen im Sinne von Art. 260ter StGB betrachtet werden, ist die Mitgliedschaft in diesen Organisationen oder Gruppierungen grundsätzlich als Verbrechen gemäss Art. 10 StGB und für sich allein als verwerfliche Handlung im

Sinne des Art. 53 AsylG zu beurteilen. Dies rechtfertigt einen Asylausschluss – wenn denn verhältnismässig –, ohne dass ein konkreter Tatbeitrag zu prüfen wäre (vgl. EMARK 2002 Nr. 9 E. 7c; BVGE 2011/10 E. 6). Auch ein Ausschluss vom Anwendungsbereich der Flüchtlingskonvention käme bei Führungspersonen einer terroristischen Organisation oder bei konkretem Tatbeitrag in Frage (vgl. Urteile des BVGer E-4286/2008 vom 17. Oktober 2008 E. 5.4.2 f.; E-7772/2006 vom 22 Juni 2007 E. 4.4; EMARK 2005 Nr. 18 E. 6.2; 1999 Nr. 11).

- Abteilung VI: Die Abteilung VI ist für die Behandlung von Beschwerden gegen Entscheide des SEM und des Bundesamtes für Polizei (fedpol) im Ausländerrecht, Bürgerrecht und betreffend Massnahmen, welche in Anwendung des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) getroffen werden, zuständig. Ausländische Personen, welche für die Hamas oder eine andere verbotene Organisation bzw. Gruppierung arbeiten oder diese unterstützen, können sowohl von PMT-Massnahmen als auch von ausländerrechtlichen Weg- oder Fernhaltemassnahmen (d.h. Einreiseverbot, Wegweisung, Aufhebung der provisorischen Aufnahme, Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung) betroffen sein. Auch im Bereich des Bürgerrechts können diese Personen von negativen Entscheiden des SEM (Nicht-Erteilung der Einbürgerungsbewilligung, Abweisung des Gesuchs um erleichterte Einbürgerung bzw. Nichtigerklärung) betroffen sein.

Aus diesen Gründen könnte das vorgeschlagene Bundesgesetz zu einer grösseren Anzahl Beschwerden ans Bundesverwaltungsgericht führen. Im Übrigen wird auf eine inhaltliche Stellungnahme dazu verzichtet. Wir bitten Sie, bei der Auswertung der Vernehmlassung die Antwort des Bundesverwaltungsgerichts als Enthaltung und nicht als Zustimmung auszuweisen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Die Vorsitzende der
Präsidentenkonferenz

Annie Rochat Pauchard

Der stv. Generalsekretär

Bernhard Fasel

Kopie an:

- Bundesgericht
- Bundesstrafgericht
- Bundespatentgericht

alliancesud
Swissaid · Fastenaktion · Helvetas · Caritas · Heks · Solidar Suisse · Terre des hommes

Herrn Bundesrat
Beat Jans
Vorsteher EJPD
Bundeshaus
3003 Bern

Zustellen per E-Mail an: kpr-rm@fedpol.admin.ch

Bern, 28. Mai 2024

Stellungnahme zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum oben genannten Gesetzesentwurf, den der Bundesrat am 21. Februar 2024 in die Vernehmlassung geschickt hat, Stellung zu nehmen. Alliance Sud ist das Schweizer Kompetenzzentrum für internationale Zusammenarbeit und Entwicklungspolitik. Entsprechend legen wir den Fokus dieser Eingabe auf mögliche Auswirkungen der Vorlage auf die zivilgesellschaftliche und menschenrechtsbasierte Arbeit in der Region.

Der Gesetzesentwurf birgt in der vorliegenden Form die Gefahr, neue Rechtsunsicherheit für Organisationen im Bereich der Friedensförderung, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit zu schaffen. Er ist in Teilen zu unklar und zu breit gefasst, in anderen Teilen zu eng formuliert. Konkret bestehen aus unserer Sicht zwei Schwachstellen:

1) **Spezifikation der verbotenen Organisationen erforderlich**

Art. 1 des geplanten Gesetzes verbietet sowohl die Hamas als auch «Tarn- und Nachfolgeorganisationen der Hamas sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln». Wie solche Tarn- und Nachfolgeorganisationen oder verwandte Gruppierungen genau definiert werden, wird offengelassen. Die Erläuterung, dass eine «Verknüpfung mit den Strukturen der Hamas» (S. 12) bestehen muss, öffnet die verwendeten Begrifflichkeiten weiter, statt sie einzuschränken. Die Definition «Strukturen der Hamas» ist sehr weit gefasst, zumal die vergangenen Monate gezeigt haben, dass es inmitten der kriegerischen Auseinandersetzungen im Gazastreifen enorm herausfordernd ist, eine objektive Einschätzung der Gegeben- und Zugehörigkeiten vor Ort zu machen.

Weiter beobachten wir in den letzten Jahren mit Besorgnis zahlreiche Fälle, in denen Anti-Terror-Gesetze missbraucht werden, um zivilgesellschaftliche Organisationen anzuklagen, die sich für die

Einhaltung der Menschenrechte einsetzen, humanitäre Hilfe leisten oder in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv sind. Besonders die Arbeit von Organisationen, die in arabischen oder muslimischen Kontexten tätig sind, läuft zunehmend Gefahr, unter Generalverdacht gestellt zu werden. So wurden etwa im Nachgang der Attacke der Hamas vom 7. Oktober 2023 langjährige zivilgesellschaftliche Vertragspartner der Schweizer IZA pauschal als potenzielle Unterstützer:innen der Hamas verdächtigt und Gelder präventiv sistiert. Diese Entwicklungen müssen im Kontext eines zunehmenden eingeschränkten Raums für zivilgesellschaftliches Engagement für Frieden und Menschenrechte gesehen werden («Closing/Shrinking Civic Space»). Dies ist auch für Schweizer Organisationen relevant, welche mit lokalen Partnerorganisationen oder internationalen Netzwerken zusammenarbeiten.

Der aktuelle Gesetzesentwurf bietet zusätzliches Missbrauchspotenzial, um menschenrechtsbasierte Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Schweiz wie auch in Israel/Palästina einzuschränken. Wir befürchten, dass die vage Formulierung und der grosse Interpretationsspielraum des Gesetzes gezielt genutzt werden können, um zivilgesellschaftlichen Akteur:innen in der Schweiz oder im Nahen Osten eine Verbindung zu Strukturen der Hamas vorzuwerfen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn eine Organisation im Rahmen ihrer post- konfliktiven Friedensarbeit mit der Hamas nahestehenden Vertretern in administrativen Strukturen zusammenarbeitet. Wir halten es deshalb für dringend notwendig, die verbotenen Organisationen in den Erläuterungen genauer zu definieren, um ungerechtfertigten und vagen Vorwürfen gegen zivilgesellschaftliche Akteur:innen und deren drohende Diffamierung von Anfang an vorzubeugen.

2) Die enthaltene Ausnahmeregelung für humanitäre Dienste ist zu eng gefasst

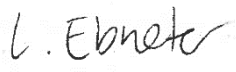
Art. 1 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs verweist auf eine in StGB Art. 260ter Abs. 2 festgehaltene Ausnahmeklausel. Diese legt fest, dass humanitäre Dienste von unparteiischen humanitären Organisationen, welche die Tätigkeit einer terroristischen Organisation (notgedrungen) unterstützt, nicht strafrechtlich verfolgt werden. Im vorliegenden Fall ist die Ausnahmeregelung allerdings zu eng gefasst. Falls die Hamas oder ihr verwandte Organisationen nach dem aktuellen bewaffneten Konflikt in irgendeiner Form an den politischen Strukturen der besetzten palästinensischen Gebiete beteiligt sind, würden sie auch für nicht-humanitäre Akteur:innen zu unumgänglichen Ansprechpartner:innen werden. Gerade im Hinblick auf post-konfliktive Friedensförderung, den anstehenden Wiederaufbau und die benötigte Unterstützung der kriegsgebeutelten und traumatisierten Zivilbevölkerung muss die Arbeit von nicht-humanitären Organisationen im Bereich Friedensförderung, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit garantiert werden. Solche Kontakte mit den vor Ort präsenten Strukturen bedingen, wie in anderen Kontexten auch, weder die Unterstützung noch die Identifizierung mit dem Gegenüber, sondern dienen einzig der Verfolgung spezifischer aussen- und friedenspolitischer Ziele.

Es ist aus unserer Sicht zentral, dass diese Akteur:innen weiterhin die Möglichkeit haben, Austausch-, Arbeits- und Kontaktmöglichkeiten mit allen relevanten Parteien wahrzunehmen. Eine entsprechende Ausweitung der Ausnahmeklausel zur Sicherstellung dieser Arbeit ist daher dringend notwendig. Geschieht dies nicht und nehmen die Hamas oder ihr verwandte Organisationen künftig tatsächlich eine Form von Staatlichkeit wahr, drohen durch die vom Gesetz implizierte «No-contact policy» schwerwiegende Konsequenzen für die Friedensarbeit in der Region. Die Arbeit von zahlreichen friedens- und entwicklungsfördernden Organisationen würde verunmöglicht, worunter nicht nur die israelische und palästinensische Zivilbevölkerung, sondern auch der gute Ruf der Schweiz in der Friedens- und Entwicklungszusammenarbeit leiden würde. Dies gilt es zu verhindern.

Deshalb schlagen wir vor, den Gesetzesentwurf um eine Bestimmung (Art. 1 Ziff. 4) zu ergänzen, die zusätzlich zu den humanitären Diensten (gemäss Art. 260ter StGB) die Friedensförderung, die Entwicklungszusammenarbeit und die Menschenrechtsarbeit als Ausnahmen aufnimmt (alternativ wäre Art. 260ter Absatz 2 StGB entsprechend zu ergänzen). Ansonsten sind die menschenrechtsbezogenen Aktivitäten der Schweizer Akteur:innen in der Region in Gefahr.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Vorschläge und stehen gerne jederzeit für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Andreas Missbach

Geschäftsleiter

Laura Ebneter

Expertin für internationale Zusammenarbeit

AMNESTY INTERNATIONAL

Fedpol
Quellenweg 6
Wabern

Per Email: kpr-rm@fedpol.admin.ch

Bern, 28. Mai 2024

VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN: BUNDESGESETZ ÜBER DAS VERBOT DER HAMAS SOWIE VERWANDTER ORGANISATIONEN

Sehr geehrte Damen und Herren

Amnesty International bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend Vorentwurf zum Erlass des Bundesgesetzes über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen.

Amnesty International hat die Angriffe auf die Zivilbevölkerung durch die Hamas und andere bewaffnete palästinensische Gruppen am 7. Oktober verurteilt und die sofortige und bedingungslose Freilassung aller zivilen Geiseln gefordert. Staaten sind völkerrechtlich verpflichtet, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um ihre Bürger*innen vor Angriffen zu schützen, um die Sicherheit der Bevölkerung in ihren Gebieten zu gewährleisten. Diese Massnahmen müssen jedoch stets im Einklang mit der Rechtsstaatlichkeit, den Menschenrechtsverpflichtungen und gegebenenfalls dem humanitären Völkerrecht stehen.

In dieser Stellungnahme werden ausgewählte Artikel des Gesetzentwurfs auf ihre Vereinbarkeit mit den Menschenrechten geprüft. Es wird nicht beabsichtigt, alle durch den Entwurf aufgeworfenen Menschenrechtsfragen umfassend zu untersuchen. Vielmehr soll diese Stellungnahme das Vernehmlassungsverfahren unterstützen, indem sie einige der wichtigsten Aspekte hervorhebt und die Beobachtungen und Empfehlungen von Amnesty International darlegt. Unter diesem Gesichtspunkt wird sich Amnesty International auf zwei Punkte konzentrieren, die schwere Folgen für die Zivilgesellschaft und Menschenrechtsorganisationen haben könnten.

Art. 1 Abs. 1 lit. b Verbot von Hamas-Tarnorganisationen und Nachfolgeorganisationen

1. Folgende Organisationen und Gruppierungen sind verboten:
(...)
b. Tarn- und Nachfolgeorganisationen der Hamas sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln.

Art. 1 Abs. 1 lit. b des Gesetzentwurfs verwendet verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe und Definitionen, die den Behörden einen grossen Ermessensspielraum einräumen würden. Die genaue Definition von «Tarnorganisation» und «Nachfolgeorganisation» sowie die Formulierung «Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln» bleibt offen. Die vom Bundesrat im erläuternden

Bericht gegebene Erklärung, dass eine «Verknüpfung zu den Strukturen der Hamas»[1] bestehen muss, öffnet die verwendeten Begrifflichkeiten weiter, anstatt sie einzuschränken.

Das völkerrechtliche «Legalitätsprinzip» verlangt, dass alle strafbaren Handlungen klar definiert und ihre Definitionen zugänglich und vorhersehbar sein müssen, damit klar ist, was eine Straftat darstellt und welche Folgen ihre Begehung hätte.[2] So wird anerkannt, dass schlecht definierte und zu weit gefasste Gesetze willkürlich angewandt und missbraucht werden können.[3]

Art. 1 Abs. 1 lit. b i.V.m. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 1 Abs. 3 könnte zur Verfolgung und Kriminalisierung von Personen führen, die sich für die Rechte der palästinensischen Bevölkerung einsetzen und israelkritische Ansichten äussern. Insbesondere die vagen Begriffe «Organisationen und Gruppen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln» machen es schwierig, vorherzusagen, welche Handlungen gegen das vorgeschlagene Verbot verstossen würden. Amnesty International ist daher der Ansicht, dass Art. 1 Abs. 1 lit. b in Verletzung des Legalitätsprinzips zu vage definiert ist.

Amnesty International ist ausserdem besorgt, dass die Anwendung dieses Artikels zu unverhältnismässigen und diskriminierenden Einschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäusserung und friedliche Versammlung führen und Aktivist*innen davon abhalten wird, ihre Solidarität mit der palästinensischen Bevölkerung zu bekunden und die Einhaltung ihrer Menschenrechte zu fordern. Angesichts der Gefahr eines Völkermordes in Gaza ist es von besonderer Bedeutung, dass Menschen, die sich gegen die Tötung von Zehntausenden von Palästinenser*innen in Gaza durch Israel aussprechen, sich auch getrauen, Verbrechen und Verstösse der israelischen Streitkräfte zu kritisieren oder auf die Gefahr eines Völkermordes hinzuweisen.[4] Sie sollten dies tun können ohne Angst, dass ihre Äusserungen als Unterstützung der Handlungen einer bewaffneten Gruppe ausgelegt werden.

Nach Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und nach Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention hat jeder Mensch das Recht auf freie Meinungsäusserung - einschliesslich des Rechts, Informationen und Ideen aller Art mit verschiedenen Mitteln (z. B. schriftlich, mündlich, musikalisch, zeichnerisch und online) ohne Diskriminierung zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten. Das Recht auf freie Meinungsäusserung ist durch das Völkerrecht geschützt und erstreckt sich auch auf Äusserungen, die schockieren, beleidigen oder stören können. Staatliche Behörden sind verpflichtet, ein Umfeld zu schaffen, in dem die Menschen ihr Recht auf freie Meinungsäusserung ohne Angst vor Repressalien oder Diskriminierung ausüben können.

Jeder Eingriff muss im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen stehen und darf nicht auf einer weit gefassten nationalen Gesetzgebung, Politik oder schädlichen Annahmen und Stereotypen beruhen. Einschränkungen müssen notwendig und verhältnismässig sein, um ein legitimes Ziel zu erreichen, und sie müssen so eng wie möglich ausgelegt werden. Die Meinungsäusserung ist auch von zentraler Bedeutung für das Leben in einer offenen und fairen Gesellschaft, in der die Verteidigung des Rechts auf freie Meinungsäusserung unerlässlich ist, um die Mächtigen zur Rechenschaft zu ziehen.

---

[1] EJPD, Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 12.

[2] Artikel 7 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK); siehe auch Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Kokkinakis gegen Griechenland, Nr. 14307/88 (1993), § 52: «It follows from this that an offence must be clearly defined in law. This condition is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts' interpretation of it, what acts and omissions will make him liable.»

[3] Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat klargestellt, dass die Verwendung von zu vagen Begriffen und Kriterien bei der Auslegung einer Rechtsvorschrift dazu führen kann, dass die Bestimmung selbst nicht mehr mit den Erfordernissen der Klarheit und Vorhersehbarkeit ihrer Auswirkungen vereinbar ist (EGMR, Liivik gegen Estland, Nr. 3545/04 (2009), §§ 96-104).

[4] Amnesty International, "Israel must comply with key ICJ ruling ordering it do all in its power to prevent genocide against Palestinians in Gaza", Medienmitteilung vom 26. Januar 2024, amnesty.org/en/latest/news/2024/01/israel-must-comply-with-key-icj-ruling-ordering-it-do-all-in-its-power-to-prevent-genocide-against-palestinians-in-gaza/

Des Weiteren birgt die vage Formulierung die Gefahr, dass bestimmte humanitäre Aktionen und Menschenrechtsarbeit kriminalisiert werden. Palästinensische zivilgesellschaftliche Organisationen werden seit Jahren zu Unrecht beschuldigt, Verbindungen zu bewaffneten Gruppen zu unterhalten, die vom Staat als «terroristisch» bezeichnet werden, um ihre Arbeit und ihre Legitimität zu untergraben. Bis heute gibt es jedoch keine glaubwürdigen Beweise dafür, dass schweizerische oder andere europäische Staatsgelder an bewaffnete palästinensische Gruppen geflossen sind. Die Ankündigung der Schweiz, nach den Anschlägen der Hamas und anderer bewaffneter Gruppen am 7. Oktober 2023 ihre Finanzierung für palästinensische und israelische zivilgesellschaftliche Organisationen zu sistieren, bestätigte lediglich die unbegründeten Anschuldigungen Israels betreffend die Verbindungen palästinensischer NGOs mit bewaffneten Gruppen, und wurde durch jahrelangen Missbrauch der weltweiten Anti-Terror-Normen ermöglicht. Dies ist auch für in der Schweiz tätige Organisationen relevant, wenn sie mit lokalen Partnerorganisationen oder in internationalen Netzwerken zusammenarbeiten.

Die Vereinigungsfreiheit garantiert, dass sich jede Person organisieren und formell oder informell in Gruppen zusammenschliessen und an ihnen teilnehmen kann. Sie umfasst das Recht einer Gruppe, kollektive Massnahmen zu ergreifen, um die Interessen ihrer Mitglieder zu verfolgen. Die Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit darf nicht eingeschränkt werden, es sei denn, dies ist gesetzlich vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), des Schutzes der öffentlichen Gesundheit oder der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig. Unbegründete, stigmatisierende und diskriminierende Anschuldigungen, die zivilgesellschaftliche Organisationen mit bewaffneten Gruppen oder kriminellen Aktivitäten in Verbindung bringen, erfüllen nicht die Voraussetzungen für legitime Beschränkungen der Vereinigungsfreiheit.

Amnesty International ist besorgt, dass Art. 1 Abs. 1 lit. b des vorgeschlagenen Gesetzes zu weiteren Einschränkungen und Verletzungen der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit von zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Schweiz führen wird, sollte der Gesetzesentwurf in seiner jetzigen Form angenommen werden.

Art. 1 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs verweist auf eine Ausnahmebestimmung in Art. 260ter Abs. 2 StGB, wonach die Unterstützung der Aktivitäten einer «kriminellen oder terroristischen Organisation» nicht strafbar ist, wenn humanitäre Dienste «von einer unparteiischen humanitären Organisation, wie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, in Übereinstimmung mit dem gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 erbracht werden.» Wie im erläuternden Berichthervorgehoben wird, ist diese Ausnahmeklausel jedoch sehr begrenzt: Ausgenommen sind nur humanitäre Aktivitäten bestimmter, gesetzlich umschriebener Organisationen und nur die Unterstützung von, aber nicht die Beteiligung an, verbotenen Organisationen.[5] Wie der erläuternde Bericht zu Recht feststellt, sind Ausnahmen in Kontexten, in denen eine Organisation *de facto* staatliche Macht ausübt, unerlässlich. Im vorliegenden Fall ist diese Ausnahme jedoch zu eng gefasst. Die Hamas ist eine gewählte Partei mit einem bewaffneten Flügel, der für verschiedene Regierungsaufgaben im Gazastreifen verantwortlich ist, und als solche ist sie ein unvermeidlicher Ansprechpartner für humanitäre Organisationen, die nicht unter die Ausnahmeklausel fallen, oder für nichthumanitäre Organisationen.

Amnesty International befürchtet, dass der vage Wortlaut und der grosse Interpretationsspielraum des Gesetzes dazu genutzt werden könnten, zivilgesellschaftliche Akteure der Verbindung zu Hamas-Strukturen zu bezichtigen. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn eine Organisation im Rahmen ihrer Friedensarbeit mit der Hamas nahestehenden Vertreter*innen in Verwaltungsstrukturen zusammenarbeitet oder sich mit der Hamas nahestehenden Personen bemüht, die Rechenschaftspflicht für Verletzungen der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechts sicherzustellen. Amnesty International ist zutiefst besorgt, dass dieses Gesetz zu unrechtmässigen Eingriffen in das Recht auf Vereinigungsfreiheit und in die Arbeit

[5] Erläuternder Bericht, S. 13.

zivilgesellschaftlicher Organisationen führen kann, die die Menschenrechte für alle in Israel und den besetzten palästinensischen Gebieten fördern und schützen.

Zusammenfassend ist Amnesty International der Ansicht, dass Art. 1 Abs. 1 lit. b gegen das Legalitätsprinzip verstösst und die Kriminalisierung von Handlungen im Zusammenhang mit der Ausübung der Rechte auf freie Meinungsäusserung und friedliche Versammlung sowie auf Vereinigungsfreiheit erleichtert.

Art. 1 Abs. 2 Verbot von Hamas verwandten Organisationen und Gruppen

2. Der Bundesrat kann mit der Hamas verwandte Organisationen und Gruppierungen verbieten, die in Führung, Zielsetzung oder Mitteln mit der Hamas übereinstimmen und mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten unterstützen und damit die innere oder äussere Sicherheit konkret bedrohen. Das Verbot ist zu befristen; es kann verlängert werden.

Amnesty International ist auch sehr besorgt über den grossen Ermessensspielraum, den der Bundesrat beim Verbot anderer Organisationen, die als «Hamas verwandt» gelten, haben wird. Die Formulierung «mittelbar oder unmittelbar unterstützen» in Verbindung mit «terroristischen oder gewalttätige-extremistischen Aktivitäten», die ohnehin schon schlecht definiert, unpräzise und leicht zu missbrauchen sind, ist sehr problematisch, da sie noch weitergehende Interpretationen zulässt als Art. 1 Abs. 1 lit. b. Ausserdem ist unklar, was mit den Begriffen «Organisationen, die mit der Hamas in Bezug auf Führung, Ziele oder Mittel übereinstimmen» gemeint ist. Der Bundesrat hält zwar im erläuternden Bericht fest, dass die Kompetenz restriktiv gehandhabt werden soll, so dass ein Verbot erst möglich sei, wenn sich die zu verbietenden Organisationen mit der Hamas auf ein gemeinsames Vorgehen verständigt hätten.[6] Diese Beschränkung steht im Widerspruch zum Wortlaut des Gesetzestextes, der alternative Voraussetzungen aufzählt, wonach auch nur die Übereinstimmung der Zielsetzung als Grundlage für ein Verbot ausreichen könnte. Art. 1 Abs. 2 des vorgeschlagenen Gesetzes stellt somit eine überaus weitläufige Ermächtigungsnorm dar, mit welcher dem Bundesrat freie Hand gegeben wird, zahlreiche Organisationen zu kriminalisieren. Im Übrigen wird auf die obige Analyse zu Art. 1 Abs. 1 lit. b über die Verletzung des Legalitätsprinzips und die Gefahr einer unzulässigen Einschränkung der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit verwiesen.

Des Weiteren umgeht der Bundesrat mit diesen Verbotsbefugnissen die in Artikel 74 des Nachrichtendienstgesetzes festgelegten allgemeinen Kriterien, welche erfüllt sein müssen, damit die Exekutive bestimmte Organisationen verbieten kann. Das Nachrichtendienstgesetz verlangt insbesondere, dass ein Verbot auf einem die Organisation oder Gruppierung betreffenden Verbots- oder Sanktionsbeschluss der Vereinten Nationen beruhen muss und dass der Bundesrat die für die Sicherheitspolitik zuständigen Kommissionen konsultieren muss.[7] Diese Voraussetzungen würden mit dem vorgeschlagenen Gesetz wegfallen.

Mit bestem Dank für die Berücksichtigung unserer Eingabe verbleibe ich mit freundlichen Grüssen.

Alicia Giraudel
Legal Advisor

[6] Erläuternder Bericht, S. 12.
[7] Art. 74 Abs. 2

Département fédéral de justice et police DFJP
Transmission électronique : kpr-rm@fedpol.admin.ch

Genève, le 28 mai 2024

Avis concernant la Loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames et Messieurs,

L'Appel de Genève est une organisation humanitaire neutre, impartiale et indépendante basée à Genève et opérant dans 15 contextes de conflits armés. Notre organisation a pour mission de protéger les civils qui sont les plus vulnérables dans les conflits armés et, en particulier, ceux dont la vie est directement impactée par les groupes armés et les autorités *de facto*. Pour ce faire, nous menons avec plus d'une centaine de groupes armés un dialogue purement humanitaire visant à faire connaître et respecter les règles essentielles du droit international humanitaire. Forts de cette expérience, nous savons que mener ce genre de dialogue est sensible, souvent risqué mais qu'il peut porter des fruits concrets au bénéfice des civils pris dans les affres de la guerre. Bien qu'agissant de façon indépendante, nous sommes fiers de porter de façon visible et concrète les valeurs de la politique étrangère Suisse et la force de la Genève internationale.

Par la présente, nous souhaitions vous faire part de notre préoccupation concernant le projet de loi susmentionné mis en consultation. En effet, si les horreurs commises sur territoire israélien le 7 octobre 2023 sont clairement condamnables et l'émotion qui en a suivi est pleinement compréhensible, nous estimons qu'il est également opportun de souligner la portée à long-terme de cette loi sur plusieurs aspects :

- **La loi crée un lourd précédent pour la politique étrangère de la Suisse :** en adoptant cette loi, la Suisse s'éloigne de sa pratique historique consistant à ne pas tenir de listes "noires" d'organisations terroristes au-delà de celle assumée par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Il convient de souligner que cette pratique ne signifiait pas une indifférence de la Suisse face aux pires atrocités. Bien au contraire. Elle lui permettait néanmoins de faire valoir sa tradition humanitaire, de dialogue et de bons offices auprès de toutes les parties aux conflits.

  L'adoption de la loi susmentionnée pourrait inciter d'autres pays ou groupes de plaidoyer à faire pression sur la Suisse. En effet il est dans le monde aujourd'hui une multitude de groupes armés également responsables de massacres à vaste échelle et de manière répétée. La liste des gouvernements susceptibles de faire pression sur la Confédération pour que, outre le Hamas, elle liste des groupes qui combattent sur leur territoire en commentant des horreurs similaires est potentiellement longue. L'avantage diplomatique certain dont jouit actuellement la Suisse par rapport à tous ses voisins en ne tenant pas ce genre de "listes noires" serait définitivement perdu. Plus largement, cette loi risque clairement de compromettre la tradition suisse des bons offices, de la médiation et du dialogue.

- **La loi a une portée négative pour les organisations suisses dans l'ensemble du Moyen-Orient** : compte tenu de la dimension régionale profonde que revêt le conflit israélo-palestinien, nous sommes préoccupés par la portée négative que la loi aura sur l'ensemble des acteurs de la région. Notre capacité d'opérer avec les acteurs sensibles pour la promotion de la paix et le respect du droit international humanitaire en serait fortement limitée.

- **L'importance stratégique de la Genève internationale peut être remise en question :** la Genève internationale est un lieu unique par la neutralité du territoire suisse et pôle de compétences en matière de coopération multilatérale, où les nations et les acteurs non-étatiques peuvent se réunir pour discuter et résoudre des conflits. Elle est un symbole de la diplomatie et de la médiation, et son importance stratégique pour la Suisse est inestimable.

  L'Appel de Genève invite ainsi régulièrement des parties aux conflits à Genève pour obtenir des engagements concrets des groupes armés au bénéfice des civils. Les groupes avec lesquels nous avons été en contact, dont bon nombre sont devenues parties à des processus de paix formels ou encore sont devenues des autorités étatiques, ont tous souligné l'avantage de pouvoir se réunir dans un lieu sûr et distant de leurs zones de conflits.

  Or, la loi pourrait compromettre l'attractivité de de la Genève internationale pour ce genre de réunions hautement stratégiques. Dans un contexte marqué par une concurrence accrue de pays ou de villes qui attirent déjà des processus de paix et de médiation loin de Genève, cette loi constituerait un inconvénient avec des conséquences politiques importantes.

Nous vous remercions d'avance de prendre en considération les éléments de cet avis porté lors de votre évaluation de la proposition de loi. Nous nous tenons bien évidemment à votre disposition pour tout échange et éclairage que vous jugeriez utile.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre plus haute considération.

Alain Délétroz
Directeur-général
Appel de Genève / Geneva Call

Commission Contributive Citoyenne Genève
Maison des Associations
Rue des Savoises 15 - 1205 Genève
www.cccgeneve.com - infocccge@gmail.com

RECOMMANDÉ
Anticipé par courriel à kpr-rm@fedpol.admin.ch et à info@gs-ejpd.admin.ch

Secrétariat général du DFJP
Département fédéral de justice et police
3003 Berne

Genève, le 28 mai 2024

Prise de position contre la loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées

Mesdames les Conseillères fédérales,

Messieurs les Conseillers fédéraux,

Le 21 février 2024, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative au projet de « Loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées » (ci-après : Projet de loi). Nous nous permettons de vous écrire afin de vous soumettre notre prise de position contre ladite loi pour les raisons exposées ci-dessous.

I. Introduction

Le 7 octobre 2023, le Hamas lance une attaque contre Israël, causant, selon l'armée israélienne, la mort de 1200 personnes, dont 697 civils[1], et prenant en otage près de 250 autres. S'il est évident que les attaques contre des civils constituent des crimes de guerre dont les auteurs doivent être, de part et d'autre, poursuivis et jugés, la décision d'interdire le Hamas, prise le 11 octobre 2023 par le Conseil fédéral, nous semble tout à fait discutable.

Tout d'abord, il nous paraît utile de souligner le caractère hâtif de ladite décision du Conseil fédéral, prise quatre jours seulement après les attaques du 7 octobre 2023. Cette décision s'inscrit directement dans la

[1] Chiffres disponibles sur le site de l'institut d'assurance national d'Israël en décembre, voir : https://www.france24.com/en/live-news/20231215-israel-social-security-data-reveals-true-picture-of-oct-7-deaths (consulté le 26 mai 2024).

propagande et la rhétorique de guerre israélienne - opposant, selon les termes réitérés par le Premier ministre israélien, M. Benjamin Netanyahu, « les enfants de la lumière contre les enfants des ténèbres » - à laquelle elle souscrit sans émettre le moindre doute et qu'elle conforte. Cette posture inscrit la Suisse en porte-à-faux avec sa propre politique de neutralité. À notre sens, cette décision ainsi que le Projet de loi font fi du contexte historique dans lequel l'attaque du 7 octobre 2023 s'inscrit (Partie II ci-dessous). De plus, le Projet de loi viole l'art. 36 Cst., dans la mesure où ladite loi n'est pas justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et est parfaitement disproportionnée (Partie III ci-dessous).

II. Du contexte historique

A. De la naissance du conflit israélo-palestinien

Dans son Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation du 21 février 2024 (ci-après : Rapport explicatif), le Département fédéral de justice et police (ci-après : DFJP) commence son chapitre exposant le contexte en parlant du 7 octobre 2023. Or, bien que cette attaque constitue le contexte immédiat, elle s'inscrit dans un contexte antérieur bien particulier qu'il convient de rappeler brièvement.

En 1947, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ci-après : ONU) adopte la résolution 181, qui partage le territoire palestinien en deux États, l'un juif et l'autre arabe. Cette résolution, qui devait faire l'objet d'un référendum et respecter ainsi le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, n'aura pas le temps d'être appliquée. Pour cause, en moins d'un an, les milices de ce qui deviendra plus tard l'État d'Israël exercent déjà leur autorité sur un territoire plus grand que celui que la résolution leur octroyait[2], territoire dont les populations ont été massacrées ou soumises à un **nettoyage ethnique**[3].

Après la guerre des six jours de juin 1967, le Conseil de sécurité des Nations unies adopte la résolution 242, qui exige qu'Israël se retire des territoires acquis à l'issue de cette guerre, soit, s'agissant des territoires palestiniens, de la Cisjordanie, de Jérusalem-Est et de la bande de Gaza. Cette résolution, là encore, ne sera pas respectée : l'État hébreu établit sans cesse **de nouvelles colonies** et exerce à l'égard des Palestiniens une véritable politique de répression et d'**apartheid**[4].

Le 25 octobre 1990, la résolution 45/130 de l'Assemblée générale des Nations Unies octroie aux Palestiniens **le droit de résister** en réaffirmant « la légitimité de la lutte que les peuples mènent pour assurer leur indépendance, leur intégrité territoriale et leur unité nationale et pour se libérer de la domination coloniale, de l'apartheid et de l'occupation étrangère par tous les moyens à leur disposition,

[2] Voir la conférence de l'activiste américano-israélien Miko Peled : « Miko Peled Seattle. Oct. 1, 2012 », Youtube, 9 octobre 2012, disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=TOaxAckFCuQ (consulté le 26 mai 2024).
[3] PAPPE Ilan, *Le nettoyage ethnique de la Palestine*, Ed. Fayard.
[4] Amnesty International, (2022), L'apartheid d'Israël contre la population palestinienne : un système cruel de domination et un crime contre l'humanité, disponible sur : https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2022/02/israels-apartheid-against-palestinians-a-cruel-system-of-domination-and-a-crime-against-humanity/ (consulté le 26 mai 2024).

y compris la lutte armée ». Si le contexte décrit ci-dessus, de même que le droit de résistance conféré par cette résolution, ne justifie pas les violences à l'encontre de civils, il suffit toutefois à établir une **différence fondamentale entre la résistance palestinienne et des groupes terroristes comme « Al Qaïda » ou « l'État islamique ».**

Les nombreuses **violations du droit international d'Israël** ne cessent d'être condamnées par l'ONU par le biais de résolutions que l'État d'Israël ignore, tandis que la communauté internationale ne cherche pas à les faire appliquer[5]. En particulier, la bande de Gaza, bien que les colons se soient retirés en 2006, demeure **un territoire occupé** par Israël, qui le soumet à un blocus terrestre, aérien et maritime. Par ailleurs, durant l'année 2023 et jusqu'au 6 octobre 2023, les forces israéliennes ont tué pas moins de 234 civils palestiniens.

B. <u>De la création du Hamas</u>

Dans son rapport explicatif, le DFJP fait une présentation du Hamas dans laquelle il omet certaines informations dont l'Assemblée fédérale doit, selon nous, prendre connaissance avant de se positionner.

Le DFJP affirme tout d'abord que « le Hamas n'a manifesté aucune volonté de poursuivre le processus démocratique et de remettre en question son pouvoir lors de nouvelles élections ». Or, le Hamas a plusieurs fois accepté de participer à des élections démocratiques. En 2021, des élections devaient d'ailleurs avoir lieu, mais ont été annulées par le Président palestinien M. Mahmoud Abbas en raison de l'interdiction de participer imposée par Israël aux Palestiniens de Jérusalem-Est, territoire palestinien occupé.

S'agissant de la charte du Hamas, il convient de préciser qu'elle n'a pas été mise à jour, mais qu'elle a été entièrement remplacée par la charte de 2017, si bien que la charte de 1988 est devenue caduque. Dans la charte actuelle du Hamas[6], on peut notamment lire que « le Hamas affirme qu'il s'oppose au projet sioniste, et non pas aux Juifs en raison de leur religion. Le Hamas ne lutte pas contre les Juifs parce qu'ils sont juifs, mais il mène la lutte contre les sionistes qui occupent la Palestine », ou encore que le Hamas **« s'oppose à l'intervention dans les affaires intérieures de n'importe quel pays et refuse d'être attiré dans des disputes et conflits qui existent entre les différents pays »**. Une action terroriste planifiée sur le sol Suisse n'est donc pas simplement improbable, comme l'affirme le DFJP, mais relève d'une entière spéculation.

Le DFJP affirme également que « depuis 1993, les brigades Al Qassam attaquent régulièrement la population israélienne par des moyens terroristes, principalement des attentats-suicides ». Une telle formulation porte à confusion, dans la mesure où elle laisse entendre que de tels moyens sont employés

[5] A titre d'exemple : Résolutions de l'ONU non respectées par Israël. Au mépris du droit. 1947-2009 : une impunité qui perdure, Le Monde Diplomatique, février 2009, disponible sur : https://www.monde-diplomatique.fr/2009/02/A/16775 (consulté le 26 mai 2024).

[6] Le DFJP mentionne la non-reconnaissance d'un État israélien par le Hamas dans son rapport. Il convient alors de rappeler que la charte du Likoud, parti du Premier ministre israélien M. Benjamin Netanyahu, mentionne que « Le gouvernement israélien rejette complètement l'établissement d'un État arabe à l'ouest du Jourdain » et refuse ainsi la reconnaissance d'un État palestinien.

sans cesse jusqu'à ce jour. Or, il se trouve que le Hamas a opéré un véritable **virage politique** en 2005 et a officiellement renoncé à recourir aux attentats suicides[7].

Enfin, tous les éléments relatifs au Hamas avant le 7 octobre 2023 cités par le DFJP dans son rapport étaient connus bien avant cette date et n'ont jamais empêché la Suisse d'adopter par rapport au Hamas une position correspondant à celle de l'ONU, ce qui du reste lui permettait, comme il sied à un pays neutre, de jouer un rôle de médiateur dans le conflit. C'est donc uniquement l'attaque du 7 octobre qui fonde la décision du Conseil fédéral, et c'est sur celle-ci qu'il convient de s'attarder dans la section suivante.

C. Des évènements du 7 octobre 2023

De manière surprenante, le DFJP adopte sans réserve la version du gouvernement israélien relative aux événements du 7 octobre 2023 et, seulement 4 jours après l'attaque, prend la décision d'interdire le Hamas. Nous dénonçons le caractère hâtif de cette décision et estimons qu'il est du devoir de tout État de droit d'exiger une enquête indépendante dans de telles circonstances. En effet, il nous est jusqu'à ce jour **impossible d'établir les faits de manière certaine, ni d'imputer ceux-ci au Hamas**. Le DFJP affirme que les viols, meurtres, mutilations et brûlures ont été filmés par les caméras du Hamas lui-même. En réalité, seules des cibles militaires apparaissent sur ces vidéos, et aucune ne montre des scènes de mutilations, de brûlures ou de viols.

Il convient de préciser que la plupart des accusations émanent de témoignages soit de l'armée israélienne, dont la partialité est évidente, soit de l'association Zaka, accusée par une enquête du journal israélien Haaretz d'avoir altéré la scène de crime ou encore d'avoir diffusé de fausses informations, dans le but notamment de collecter des dons[8]. À titre d'exemple, nous pouvons citer la question des 40 bébés que le Hamas aurait décapités, information largement diffusée avant d'être officiellement démentie. Il en va de même des accusations de viol, apparues assez tardivement : aucun témoignage de victime n'a pu être recueilli et les accusations sont fondées sur des témoignages dont on peut raisonnablement douter. Le journal israélien Haaretz rapporte par ailleurs que la police israélienne n'a pas été en mesure de trouver et d'identifier des corps de victimes de viol[9] et un rapport de l'Associated Press paru le 22 mai 2024 dément deux témoignages à l'origine des accusations de viol[10]. Rien n'indique non plus que les faits puissent être imputés au Hamas. En effet, il n'est pas exclu que des victimes parmi les 697 victimes civiles

[7] BAUD Jacques, *Opération Déluge d'Al-Aqsa la défaite du vainqueur,* Ed. Max Milo, France, 2024.
[8] RABINOWITZ Aaron, 2024, Death and Donations : Did the Israeli Volunteer Group Handling the Dead of October 7 Exploit Its Role ?, Haaretz, disponible sur : https://www.haaretz.com/israel-news/2024-01-31/ty-article-magazine/.premium/death-and-donations-did-the-volunteer-group-handling-the-october-7-dead-exploit-its-role/0000018d-5a73-d997-adff-df7bdb670000 (consulté le 26 mai 2024).
[9] Article en hébreu, disponible sur : https://www.haaretz.co.il/news/law/2024-01-04/ty-article/.premium/0000018c-d3e4-ddba-abad-d3e502980000?gift=0d660f6ae8134267b732f295253d7d35&lts=1704388472869 (consulté le 26 mai 2024).
[10] How 2 debunked accounts of sexual violence on Oct. 7 fueled a global dispute over Israel-Hamas war, disponible sur : https://apnews.com/article/israel-hamas-war-sexual-violence-zaka-ca7905bf9520b1e646f86d72cdf03244 (consulté le 26 mai 2024).

du 7 octobre aient en réalité été tuées par les forces de sécurité israéliennes elles-mêmes, comme le confirment plusieurs témoignages[11].

En somme, les faits tels que présentés par le DFJP pour justifier l'adoption du Projet de loi sont loin d'être établis et peuvent raisonnablement être mis en doute. Conformément aux principes élémentaires de tout État de droit, l'Assemblée fédérale devrait renoncer à lancer une procédure législative avant que les résultats d'une **enquête internationale impartiale** lui soient parvenus. Le fait que le **gouvernement israélien refuse de coopérer**, notamment avec les experts de l'ONU, et qu'il interdise aux médias étrangers de se rendre librement sur place devrait nous conforter davantage dans cette idée. Évidemment, la diffusion à huis clos d'un film produit par l'armée israélienne et destiné à des personnalités triées sur le volet ne saurait se substituer à une véritable enquête.

D. De l'offensive israélienne contre la bande de Gaza

Le contexte ne s'arrête pas non plus au 7 octobre.

Le 9 octobre, M. Yoav Gallant, ministre de la Défense israélien, annonce le **blocus complet de la bande de Gaza** : eau, nourriture, électricité, plus rien n'y rentre, si ce n'est quelques camions transportant de l'aide humanitaire insuffisante pour les 2 millions de Gazaouis bloqués sous les bombes. Outre l'intensité des bombardements, l'offensive israélienne se distingue par le fait qu'elle **vise systématiquement des infrastructures civiles** protégées par le droit international, notamment les hôpitaux, assiégés et détruits les uns après les autres sans égard pour les patients. Des civils sont arrêtés et soumis à des traitements dégradants, filmés et publiés par les soldats de Tsahal eux-mêmes. Dès le début de l'offensive, l'armée israélienne procède à un nettoyage ethnique et donne l'ordre aux Gazaouis de quitter leur domicile vers des zones de sécurité chaque fois un peu plus au sud, si bien que le 6 mai, plus d'1,3 millions de Gazaouis se retrouvent entassés à Rafah, petite ville de 10 km^2. Ces zones de sécurité n'échappent toutefois pas aux bombardements israéliens.

À ce jour, on compte **plus de 35'562 morts**[12]**, dont 14'000 enfants**. Selon les estimations de l'UNICEF, un enfant y est tué ou blessé toutes les 10 minutes.

Le nombre de victimes civiles, l'ampleur des dégâts et les déclarations inquiétantes de divers officiels israéliens souhaitant réoccuper physiquement la bande de Gaza révèlent un écart considérable entre les objectifs déclarés des forces israéliennes, à savoir la destruction du Hamas et le retour des otages, et leur réelle intention. Le 29 décembre 2023, l'Afrique du Sud dépose une requête introductive d'instance contre Israël au sujet de violations de la Convention pour la prévention et la répression du crime de

[11] Article en hébreu, disponible sur : https://archive.md/JtyES#selection-873.0-873.346, où le responsable de la sécurité du Kibboutz Be'eri affirme que « les commandants israéliens ont dû prendre des décisions difficiles, y compris le bombardement des maisons avec tous leurs occupants à l'intérieur afin d'éliminer les terroristes avec les otages » / Interview de Mme Yasmin Porat, disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=rTQcjyhPOIk&t=2s (consultés le 26 mai 2024).

[12] Ces chiffres donnés par le ministère de la Santé de Gaza, qui n'incluent pas les corps coincés sous les décombres, sont jugés fiables par le directeur régional des urgences de l'OMS et l'UNICEF, qui a des collaborateurs sur place, de même que pour des spécialistes militaires comme M. Guillaume Ancel, qui estime sur la base d'une analyse de l'intensité des bombardements que les chiffres sont bien plus élevés.

génocide par-devant la CIJ. La CIJ reconnaît **l'existence d'un risque plausible de génocide**[13] et ordonne à Israël de prendre les mesures nécessaires pour prévenir un génocide. Le 21 mai 2024, le Procureur de la Cour Pénale Internationale (ci-après : CPI) demande un mandat d'arrêt contre le Premier ministre M. Benjamin Netanyahu, qu'il accuse de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Le 24 mai 2024, la CIJ ordonne à Israël d'« arrêter immédiatement son offensive militaire, et toute autre action menée dans le gouvernorat de Rafah ».

Depuis le 7 octobre, les représentants israéliens ont plusieurs fois manifesté leur intention de ne pas se conformer aux sommations des instances internationales, les accusant toutes d'antisémitisme. Dans l'intervalle, le massacre de civils se poursuit.

E. Conclusion intermédiaire

Les éléments cités dans ce chapitre sur le contexte historique peuvent être résumés comme suit :

Premièrement, le **contexte historique** occulté par le Conseil fédéral et le DFJP lors de l'élaboration du Projet de loi doit être pris en compte et le parallèle qu'ils y établissent entre le Hamas et des groupes terroristes comme « Al-Qaïda » et « État islamique » doit être rectifié. Le Hamas se distingue de ces mouvements par le fait qu'il résiste à une **occupation**, que son champ d'action est limité aux territoires considérés occupés et que les actions violentes ne sont pas au cœur de son activité principale. Le mouvement doit être considéré comme un mouvement de résistance et non comme un groupe terroriste.

Deuxièmement, les faits survenus lors de l'attaque du 7 octobre ne sont pas établis et **aucune enquête indépendante n'a été menée**. Toutes les accusations reposent sur des témoignages dont on peut raisonnablement douter et, force est de constater que le Conseil fédéral ne dispose pas de plus d'éléments aujourd'hui qu'il n'en disposait au moment où il a sollicité le Projet de loi, soit quatre jours après l'attaque.

Enfin, le fait que le Conseil fédéral, alors qu'il condamne fermement les attaques du 7 octobre, ferme les yeux sur les exactions établies du gouvernement israélien depuis le 7 octobre révèle sa volonté de faire primer des intérêts politiques sur le respect du droit international.

III. De l'argumentation juridique

A. De l'impossibilité de qualifier le Hamas d'organisation terroriste au sens de 260ter CP

Dans le cadre de l'examen de l'art. 260ter CP, le Tribunal fédéral (ci-après : TF) a admis plusieurs fois que la distinction entre les actes terroristes et les actes violents politiquement légitimes était une tâche difficile et « que la **distinction entre le terrorisme et les luttes de libération** n'était pas claire »[14]. Le législateur a d'ailleurs lui-même tenu compte de cette distinction en rédigeant l'art. 260^{quinquies} par. 3 et

[13] Ordonnance de la CIJ du 26 janvier 2024, par. 54.
[14] ATF 145 IV 470, consid. 4.7.1.

4, qui prévoient une exclusion de responsabilité pénale pour, entre autres, les personnes qui soutiennent spécifiquement financièrement « les combattants de la liberté contre l'oppression et l'occupation »[15]. Pour savoir si un groupe peut être qualifié d'organisation terroriste au sens de l'art. 260ter CP, « le TF examine sa finalité ou les moyens utilisés à cette fin ainsi que le contexte politique et social dans lequel il évolue »[16]. Par ailleurs, on retiendra de la pratique du TF que « les partisans des organisations de résistance séparatistes qui se défendent contre les persécutions et l'oppression ethniques ne peuvent pas facilement être considérés comme des crimes « terroristes » graves méritant des poursuites pénales internationales »[17]. Le TF ajoute que, « en ce qui concerne la défense des délits politiques, la définition du terrorisme est fortement influencée par des perspectives idéologiques (« one man's terrorist is another man's freedom fighter ») »[18].

Amené à se prononcer sur la question, le TF conclut également que « **l'art. 260ter CP n'a jamais été conçu comme une disposition applicable à un mouvement pouvant à la marge se livrer à des actes terroristes mais poursuivant par ailleurs d'autres objectifs directs**, comme la conduite d'une lutte armée conventionnelle, la gestion quasi-étatique d'un territoire ainsi que la reconnaissance de l'indépendance d'une communauté ethnique, soit se distinguant nettement des agissements d'une organisation active dans le crime organisé ou d'un groupe terroriste tel que ceux reconnus comme tels par la jurisprudence »[19].

Ainsi, le TF a considéré qu'une organisation comme le PKK n'était pas une organisation criminelle au sens de 260ter CP, malgré les crimes violents, du fait que « ses objectifs le font apparaître davantage comme un parti politique (extrémiste) ou comme un mouvement de résistance que comme une organisation criminelle »[20]. De même, le mouvement sri-Lankais LTTE n'a pas été considéré comme une organisation entrant dans le champ d'application de l'art 260ter CP en raison de « l'ampleur et la diversité des tâches non criminelles » qui ont été exercées au fil des années[21]. Le mouvement UCK n'a pas été non plus considéré comme une organisation terroriste, en ce sens qu'il était une partie à la guerre civile reconnue par le droit international et qu'il était impliqué dans les négociations pour la paix[22]. Enfin, d'autres mouvements comme l'OVMP n'ont pas été considérés comme des organisations criminelles ou terroristes en raison du manque d'informations fiables mises à la disposition du TF[23].

En l'espèce, le Hamas est un mouvement politique qui évolue dans un contexte d'occupation et dont l'objectif principal est de s'en libérer (cf. *supra* II). Il convient à cet égard de noter que le Hamas possède des **visées politiques limitées aux territoires palestiniens**, et non globales comme les groupes terroristes « Al-Qaïda » ou « l'État islamique ». Le Hamas est donc fondamentalement un mouvement de **résistance à l'occupation** ; la simple utilisation d'un lexique islamique ne saurait raisonnablement constituer, en soi,

[15] ATF 130 II 337, consid. 3.3.
[16] ATF 146 IV 338, consid. 4.4.2.
[17] BGE 130 II 337, E. 7.1, p. 346 s.
[18] ATF 146 IV 338, consid. 4.4.2.
[19] ATF 145 IV 470, consid. 4.8.
[20] ATF 146 IV 338, consid. 5.2.
[21] ATF 145 IV 470 consid. 4.8.
[22] ATF 130 II 337, consid. 7.1.
[23] ATF 130 II 337, consid. 7.1.

un motif de le considérer comme un groupe terroriste (pour rappel, le terme « Hamas » est un acronyme signifiant en arabe « mouvement de résistance islamique »). Il convient également de rappeler que le Hamas est un mouvement élu démocratiquement par le peuple palestinien et qu'il serait erroné de le réduire à sa branche militaire, relativement discrète jusqu'au 7 octobre 2023. De plus, au vu des termes de la charte du Hamas, une action terroriste planifiée sur le sol suisse est purement et simplement inenvisageable, contrairement à ce qu'affirme le DFJP. De ce fait, la justice suisse devrait, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le considérer comme un mouvement politique de résistance et non comme un mouvement terroriste.

En 2005, le mouvement adopte une nouvelle politique et cesse les attentats-suicide. Bien qu'empêché d'assurer ses pleines fonctions par l'occupation israélienne, il gouverne la bande de Gaza depuis son élection par une structure divisée en ministères similaire à celle des gouvernements que nous connaissons. Des délégations du Hamas sont systématiquement reçues dans divers États, dont la Suisse faisait partie, qui le considèrent comme un interlocuteur incontournable s'agissant des événements du Proche-Orient. Il semblerait donc que l'art. 260ter CP n'ait pas été conçu pour être applicable à un mouvement comme le Hamas.

Enfin, les faits survenus le 7 octobre, qui sont à l'origine du Projet de loi, ne peuvent être établis sans enquête indépendante (cf. *supra* II). Ladite attaque survient dans un contexte particulier d'occupation, dans lequel l'instrumentalisation de la question du terrorisme à des fins idéologiques est systématique. La citation de Seymour reprise par le TF, selon laquelle « le terrorisme d'un homme est le combattant pour la liberté d'un autre » prend ici tout son sens. Cela étant, lorsqu'il s'agit pour l'Assemblée fédérale de savoir si un mouvement peut être qualifié de « terroriste » au sens du droit suisse, il est évident que notre législateur ne peut se contenter de la parole d'un de ces deux hommes pour se prononcer, sans quoi il fait ni plus ni moins que la propagande d'un État tiers au détriment de la protection de l'ordre juridique suisse. Étant donné **l'absence d'informations fiables** mises à la disposition du AF en l'espèce, notamment en raison du refus de coopérer des autorités israéliennes, de l'absence d'enquêtes indépendantes et de l'interdiction faite aux journalistes de se rendre librement sur place, l'Assemblée fédérale ne dispose pas des éléments nécessaires pour se prononcer sur une éventuelle interdiction du Hamas.

B. <u>De la violation de l'art. 36 de la Constitution fédérale</u>

Comme le dit le DFJP dans son rapport explicatif, l'interdiction du Hamas et des organisations apparentées peut porter atteinte aux droits fondamentaux, notamment au droit à la protection de la sphère privée (art. 13 Cst.), à la liberté d'opinion (art. 16 al. 2 Cst.) ou à la liberté de réunion (art. 22 Cst.).

L'art. 36 Cst. prévoit que toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale ; les restrictions graves doivent être prévues par une loi (al. 1), justifiées par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et proportionnées au but visé (al. 3), sans violer l'essence des droits fondamentaux (al. 4). Ces principes de la légalité, de l'intérêt public et de la proportionnalité doivent également permettre de déterminer si les principes d'activités de l'Etat de droit ont été respectés

ou violés dans un cas d'espèce[24]. Cela vaut particulièrement pour le droit à être traité conformément au principe de l'égalité, qui est violé « lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente[25] ».

En particulier, l'intérêt public exigé par l'art. 36 al. 2 Cst. doit être pertinent ou prépondérant par rapport à l'intérêt opposé protégé en tant que droit fondamental. Lorsqu'il s'agit de limiter la liberté d'opinion et la liberté d'information (16 Cst.), seul un intérêt de police, à savoir l'ordre public au sens strict, la sécurité, la santé, la tranquillité, la confiance et la moralité publiques, peut entrer en considération[26]. S'agissant de l'intérêt fiscal, soit l'acquisition de ressources pour l'État, la jurisprudence retient qu'il « ne constitue que dans une très faible mesure un motif suffisant de restreindre des droits fondamentaux individuels[27] ». Le principe d'intérêt public est par ailleurs complété par le principe de proportionnalité, qui impose entre autres que la mesure étatique soit « adéquate », en ce sens qu'elle doit « être apte à atteindre le but d'intérêt public visé[28] ». Le principe de proportionnalité interdit en outre toute limitation allant au-delà du but visé et il postule un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts)[29].

Selon le rapport du DFJP, l'intérêt public qui motive l'adoption de cette loi satisfait aux conditions posées par l'art. 36 Cst., notamment pour les raisons suivantes : la loi ne vise que les actions qui visent à promouvoir les objectifs du Hamas et non pas ceux qui visent à soutenir la cause palestinienne, elle contribue à empêcher les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité et promeut la coexistence pacifique des peuples, et elle diminue la menace d'activités criminelles en Suisse. Nous pensons toutefois que cette analyse est erronée pour les raisons exposées ci-dessous.

1. Différence entre l'action qui promeut les objectifs du Hamas et le soutien à la cause Palestinienne

En opérant cette distinction, le DFJP laisse entendre que la restriction que le Projet de loi exercerait sur les droits fondamentaux, notamment la liberté d'opinion, est moindre. Or, **cette distinction n'est pas d'une évidence telle qu'il soit certain qu'un simple soutien à la cause palestinienne échappe à une incrimination.**

Le droit international donne aux Palestiniens le droit de résister y compris par la lutte armée. Si la Suisse décide d'interdire et de qualifier comme terroristes les mouvements de résistance palestiniens, restera-t-il possible pour un citoyen suisse d'encourager des actes de résistance légitimes et conformes au droit international réalisés par ces mouvements ? Le slogan « From the river to the sea, Palestine will be free » - slogan qui incarne l'idée d'un seul État démocratique avec des droits égaux pour tous plutôt que d'une solution à deux États - pourrait-il, par le biais de manœuvres astucieuses, entrer sous le coup de cette

[24] DUBEY Jacques *in* Commentaire romand Constitution fédérale, 2021, art. 36 Cst., N 54.
[25] *Ibid.,* N 55.
[26] *Ibid.,* N 111.
[27] *Idem.*
[28] *Ibid.*, N 119.
[29] ATF 142 I 76, consid. 3.5.1 p. 84.

loi ?[30] Dans quelle mesure est-ce que la rédaction d'un document comme celui que nous vous soumettons ici pourrait-elle être assimilée à la promotion des objectifs du Hamas ? Tant de questions auxquelles la loi n'apporte pas de réponse claire. Autrement dit, on peut raisonnablement craindre que l'application de cette loi ne restreigne trop fortement le soutien à la cause palestinienne, comme c'est le cas dans certains pays européens, où l'accusation d'apologie du terrorisme s'apparente de plus en plus à une criminalisation de tout soutien à la Palestine. Certaines figures politiques de notre pays illustraient d'ailleurs parfaitement les dérives envisageables en appelant en octobre dernier à l'interdiction de toute manifestation propalestinienne afin de lutter contre l'antisémitisme et l'apologie du terrorisme. Le cas échéant, la mesure proposée par le Conseil fédéral constituerait une atteinte aux droits fondamentaux, plus particulièrement à la liberté d'opinion et d'information, bien plus importante que ne le pense le DFJP.

2. Empêcher les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et la coexistence pacifique des peuples

L'interdiction du Hamas devrait en outre contribuer à empêcher les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Or, s'il est question d'empêcher les crimes de guerre à l'encontre de tous, y compris des Palestiniens, il paraît évident que la **partialité du Projet de loi n'est pas de nature à atteindre ce but**. Si l'on veut réellement atteindre cet intérêt public, il est impératif que la loi s'applique de la même façon de part et d'autre, sans quoi le droit international ne devient ni plus ni moins qu'un instrument politique.

Ainsi, si le Conseil fédéral condamne avec fermeté les attaques du 7 octobre malgré l'absence d'une enquête internationale, il doit condamner, au moins avec la même fermeté, les attaques israéliennes contre la population de Gaza. Si le Conseil fédéral s'indigne de la prise d'otages israéliens par le Hamas, il doit s'indigner au moins autant de la prise d'otages palestiniens par les soldats israéliens, qui filment et mettent en ligne eux-mêmes le traitement dégradant qu'ils leur infligent. Si le Conseil fédéral considère le Hamas, mouvement auquel le droit international confère un droit de résistance armée, comme terroriste en raison d'une attaque ayant fait 697 victimes civiles, il doit également considérer l'État hébreu, auquel le droit international ne confère pas le droit de légitime défense contre une population qu'il occupe et dont l'attaque à fait jusqu'à ce jour plus de 30'000 victimes, dont une majorité de femmes et d'enfants, comme un État terroriste. S'il ne l'a pas fait, c'est précisément qu'il fait primer des intérêts politiques et financiers, qui ne peuvent justifier la restriction d'un droit fondamental, sur le fait d'empêcher les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

En effet, l'adoption d'une telle loi contribue à nourrir l'idée de l'existence d'une lutte contre le terrorisme qui justifierait les exactions commises par l'armée israélienne à Gaza**.** Il ne s'agit donc pas d'une mesure apte à empêcher les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. A l'heure où la Cour internationale de justice (ci-après : CIJ) reconnaît un risque plausible de génocide à Gaza et fait injonction à Israël d'arrêter immédiatement son offensive sur Rafah ; il est du devoir de l'Assemblée fédérale de veiller à ce que la Suisse préserve son indépendance et respecte ses engagements internationaux.

[30] A cet égard, on notera que d'aucuns s'offusquent de l'utilisation de ce slogan en l'assimilant à de l'antisémitisme alors qu'il traduit simplement l'idée que les Palestiniens devraient accéder à une égalité de droits dans un État démocratique. On regrette que ces mêmes individus ne s'offusquent pas de la carte du Moyen-Orient brandie par M. Benjamin Netanyahu lors de l'Assemblée générale des Nations Unies du 22 septembre 2023 effaçant purement et simplement la Palestine du Moyen-Orient.

La Suisse devrait donc abandonner un tel projet de loi et reprendre la posture qui était la sienne jusqu'ici : celle d'un État de droit qui, sans oublier de **condamner les violations du droit international de part et d'autre**, joue un rôle de médiateur dans le conflit. C'est aussi le meilleur moyen qu'elle aurait de contribuer à la coexistence pacifique des peuples palestinien et israélien.

3. Menace d'activités criminelles en Suisse

Comme le DFJP le reconnaît lui-même, une attaque du Hamas sur le sol suisse est improbable. Plus encore, les membres du Hamas ont toujours été très clairs sur la question : **leur action se limite aux territoires qu'ils souhaitent libérer de l'occupation israélienne** et une de leurs revendications principales est la reconnaissance d'un État palestinien. L'article 37 de la charte du Hamas stipule que « le Hamas croit en la coopération avec tous les États qui soutiennent les droits du peuple palestinien. Il s'oppose à l'intervention dans les affaires intérieures de n'importe quel pays. Il refuse également d'être attiré dans des disputes et conflits qui existent entre différents pays. Le Hamas adopte la politique de l'ouverture aux différents États du monde ». Dans cette même charte, le Hamas **accepte l'idée d'un État palestinien dans les frontières de 1967** et invoque les normes du droit international pour justifier toutes ses positions politiques. Depuis le 7 octobre, il ne cesse de **faire appel à la communauté internationale et à l'ONU pour faire respecter le droit international et mener des enquêtes indépendantes**. Ce sont tant d'éléments qui indiquent que le Hamas, mouvement politique qui ne doit pas être réduit à sa seule branche militaire, cherche non pas à s'opposer à la communauté internationale, comme c'est le cas des groupes « Al-Qaïda » et « État islamique », mais au contraire à faire en sorte que la Palestine s'y intègre pleinement.

En été 2014, le Conseil fédéral avait estimé qu'« une reconduite de l'interdiction du groupe « Al-Qaïda » n'était pas indispensable compte tenu du fait que ses activités terroristes contre des cibles occidentales avaient diminué ». Si tel est le cas d'une organisation responsable de plusieurs attentats en Occident, il est *a fortiori* injustifiable d'interdire le Hamas, qui non seulement n'a jamais commis d'actes de violence en Occident mais qui, en plus, n'a très vraisemblablement pas l'intention d'en commettre.

En somme, **le Projet de loi ne préserve pas les intérêts de la Suisse, mais bien ceux d'Israël**. Or, les intérêts d'un État tiers ne sauraient justifier une restriction des droits fondamentaux au sens de l'art. 36 Cst.

4. Atteinte aux intérêts publics de la Suisse

Outre l'instrumentalisation du droit international à des fins politiques et l'atteinte potentiellement disproportionnée que le Projet de loi aurait sur les droits fondamentaux, ce dernier porte également atteinte à des intérêts publics que le DFJP ne prend pas en compte dans son rapport explicatif et qu'il est nécessaire de soulever.

Premièrement, l'adoption d'une telle loi aurait un **impact certain sur la confiance portée aux institutions politiques suisses par un nombre considérable de citoyens**. En effet, l'absence d'enquête internationale fondant le Projet de loi contrevient à tous les principes élémentaires d'un État de droit. De plus, la promulgation d'une telle loi ignorerait les sonnettes d'alarme tirées par l'ONU, la CIJ, la CPI et les ONG en relation avec la situation catastrophique de la population civile à Gaza alors qu'elle accorderait un crédit

complet à la position d'Israël vis-à-vis du Hamas : elle placerait des intérêts étrangers au-dessus des intérêts publics suisses et **renforcerait l'idée que l'État israélien peut exercer par sa propagande une influence sur la prise de décision en Suisse**, comme le relevait le journal Le Temps en avril 2024 après avoir pris connaissance d'un document de l'administration fédérale[31]. Or, cette confiance publique, qui était jusqu'ici l'une des plus élevées des pays de l'OCDE et qui serait, selon une étude de l'Université de Berne, l'une des raisons de la stabilité de la Suisse, constitue elle-même un intérêt de police qui doit être préservé.

Deuxièmement, l'interdiction du Hamas tout en soutenant l'État d'Israël sans examen indépendant conduirait nécessairement à une **inégalité de traitement au niveau national**. En vertu du principe d'égalité consacré à l'art. 4 Cst., il y a lieu d'appliquer un traitement juridique semblable à des situations de faits semblables et un traitement juridique différent à des situations différentes. Or, le Projet de loi impliquerait nécessairement que des citoyens suisses soient traités différemment pour leur position concernant un même conflit. Un citoyen suisse pourrait ainsi librement soutenir l'armée israélienne, qui occupe des territoires sans respecter les obligations qui lui incombe, qui cible délibérément des civils, des travailleurs humanitaires, des hôpitaux et des journalistes et qui commet un massacre que la CIJ n'exclut pas qu'on puisse appeler un génocide, sans craindre d'être inquiété. Un autre citoyen suisse ne pourrait pas, quant à lui, exprimer une opinion favorable à un mouvement qui résiste à cette occupation, dont les éventuels crimes de guerre n'ont pas fait l'objet d'une enquête, sans risquer d'être incriminé, la peine pouvant aller jusqu'à 10 ans d'emprisonnement. Plus encore, des citoyens suisses résidant en Israël pourraient même prendre part à ce plausible génocide sans conséquences, alors qu'une accusation d'apologie du terrorisme risquerait de s'abattre sur un autre citoyen suisse du fait d'un simple partage assimilé à un soutien au Hamas sur les réseaux sociaux. Or, une telle application du droit représente un **danger trop important pour la sécurité juridique**, qui constitue sans aucun doute un intérêt public digne de protection.

Enfin, la Suisse est reconnue au sein de la communauté internationale pour son engagement pour le respect des droits humains et sa neutralité qui lui permet de **communiquer avec toutes les parties aux conflits**. En janvier 2023, l'Assemblée générale des Nations Unies élit la Suisse au Conseil de sécurité des Nations unies. À ce sujet, le Pr. Thomas J. Biersteker, Professeur honoraire à l'IHEID, saluait la probité du corps diplomatique suisse et affirmait que « le fait d'être neutre en restant accessible aux parties belligérantes constitue un atout indéniable pour la Suisse »[32]. Le chef du département fédéral des affaires étrangères M. Ignazio Cassis y voyait un « témoignage de la confiance dans notre pays » et ajoutait que « c'est précisément dans des périodes difficiles que des pays comme la Suisse peuvent **jouer un rôle**

[31] L'influence et la communication d'Israël mises en cause jusqu'au sein de l'administration fédérale, disponible sur : https://www.letemps.ch/suisse/l-influence-et-la-communication-d-israel-en-cause-jusqu-au-sein-de-l-administration-federale (consulté le 27 mai 2024). Voir aussi le reportage de Mise au Point qui relève une influence inquiétante exercée par Israël sur notre parlement et notre gouvernement, disponible sur : https://www.rts.ch/play/tv/mise-au-point/video/mise-au-point?urn=urn:rts:video:14899120&startTime=318

[32] Comment la Suisse peut contribuer à rendre l'ONU à nouveau crédible, disponible sur : https://www.swissinfo.ch/fre/politique/comment-la-suisse-peut-contribuer-%c3%a0-recr%c3%a9dibiliser-l-onu/48054782 (consulté le 26 mai 2024).

constructif et défendre le dialogue »[33]. Cela étant, il faut admettre que l'adoption d'un Projet de loi risquerait de compromettre la capacité de la Suisse à poursuivre le dialogue relatif aux événements du Proche-Orient et l'empêcherait de jouer ce rôle constructif. **En se démarquant de l'ONU, qui ne classe pas le Hamas dans la liste des organisations terroristes, le Projet de loi réduit considérablement les possibilités pour la Suisse d'agir en tant que médiateur** pour la résolution des futurs conflits ou les futures négociations dans la région, notamment les négociations concernant la libération des otages ou un cessez-le-feu. Or, celles-ci sont plus que jamais nécessaires et il serait regrettable que la Suisse, alors que sa tradition de neutralité et son expérience dans la médiation expliquent en partie son élection au Conseil de sécurité des Nations Unies, ne soit plus en mesure d'user de ses bons offices pour la promotion de la paix dans la région.

IV. Conclusion

En conclusion, tant la conformité à l'ordre juridique suisse que la préservation des intérêts internes et internationaux doivent conduire l'Assemblée fédérale à rejeter le Projet de loi visant à l'interdiction du Hamas en le qualifiant de groupe terroriste au sens de l'art. 260ter CP.

Tout d'abord, le **contexte d'occupation** dans lequel s'inscrit l'attaque du 7 octobre doit être considéré lorsqu'il s'agit de qualifier le Hamas, qui apparaît alors comme un mouvement de résistance et non un groupe terroriste. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs lui-même tenu compte de ce contexte lors de son analyse de l'art. 260ter CP en reconnaissant la difficulté à distinguer les actes terroristes des actes de résistance avant d'établir certaines règles visant à exclure les mouvements de résistance de son champ d'application. Ainsi, il faut tenir compte, en plus du contexte, de l'ensemble des objectifs directs du mouvement considéré, de même que de la fiabilité des informations à disposition. Dès lors, le Hamas, mouvement résistant qui poursuit de nombreux objectifs politiques et diplomatiques, et qu'on ne peut réduire à sa branche militaire, ne doit pas être considéré comme une organisation terroriste au sens de l'art. 260ter CP. A cela s'ajoute le fait que **les faits survenus le 7 octobre ne peuvent ni être établis, ni être imputés au Hamas en l'absence d'une enquête indépendante, que le gouvernement israélien refuse.** Ces éléments nous amènent à opérer une **distinction fondamentale entre le Hamas et les groupes terroristes comme « Al-Qaïda » et « État islamique »**, distinction d'autant plus importante que le DFJP s'inspire de la loi fédérale interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » et les organisations apparentées du 1e janvier 2015 pour le Projet de loi.

Comme le soulève le DFJP, le Projet de loi risque en outre de porter atteinte à des droits fondamentaux, notamment le droit à la protection de la sphère privée (art. 13 Cst.), à la liberté d'opinion (art. 16 al. 2 Cst.) ou à la liberté de réunion (art. 22 Cst.). Conformément à l'art. 36 Cst. et à la jurisprudence qui s'y rapporte, toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale, justifiée par un intérêt public prépondérant et proportionnée au but visé. A cet égard, le Projet de loi constitue une **violation de l'art. 36 Cst**. En effet, les intérêts publics invoqués par le DFJP pour justifier une restriction

[33] La Suisse officiellement élue au Conseil de sécurité de l'ONU pour 2023-2024, disponible sur : https://www.rts.ch/info/monde/13160947-la-suisse-officiellement-elue-au-conseil-de-securite-de-lonu-pour-20232024.html (consulté le 26 mai 2024).

des droits fondamentaux ne sont pas prépondérants par rapport aux intérêts privés et publics touchés. Premièrement, le Hamas, conformément à sa charte, limite ses actions aux territoires qu'il entend libérer d'une occupation et exprime clairement son intention de ne pas intervenir dans les affaires internes d'États tiers. Le DFJP admet d'ailleurs que le Hamas n'est pas établi en Suisse. **Le Projet de loi ne peut donc pas prétendre à protéger la Suisse d'une éventuelle attaque**, qui apparaît manifestement exclue. De même, le Projet de loi ne serait pas en mesure d'empêcher des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité et contribuerait au contraire, en matérialisant une application non uniforme du droit international au profit d'Israël, à **encourager les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité commis par Israël** et pour lesquels des mandats d'arrêt ont été demandés par le Procureur de la CPI à l'encontre de M. Benjamin Netenyahu et M. Yoav Gallant. Enfin, l'atteinte qui serait engendrée par l'adoption du Projet de loi serait plus importante que celle que le DFJP identifie dans son rapport. D'une part, il n'est **pas exclu que le soutien à la cause palestinienne soit assimilé de manière générale à un soutien du Hamas** et que la liberté d'expression, la liberté d'opinion et la liberté d'information d'un nombre considérable de citoyens suisses en soient gravement lésées. D'autre part, le Projet de loi **porte atteinte à d'autres intérêts publics concrets qu'une pesée des intérêts favoriserait** certainement par rapport aux intérêts publics mentionnés par le DFJP. Ainsi, la préservation de la **confiance publique**, du **principe d'égalité** et du **rôle de médiateur qui vaut à la Suisse une renommée internationale** doit l'emporter sur la prévention d'une menace hypothétique et les intérêts politiques et financiers.

Si l'on admet que l'émotion suscitée par les faits allégués de l'attaque du 7 octobre peut dans une certaine mesure expliquer la position initiale du DFJP, on ne peut en revanche pas admettre que cette position reste inchangée malgré l'évolution des événements. Alors que les faits imputés au Hamas font de plus en plus l'objet de réfutations, le gouvernement israélien, qui poursuit son attaque meurtrière à Gaza, notamment à Rafah, sans prendre de mesure pour prévenir un plausible génocide, fait de plus en plus l'objet de condamnations internationales. Pas plus tard que le 26 mai 2024, l'armée israélienne a bombardé un camp de réfugiés à Rafah, supposée zone de sécurité, faisant pas moins de 30 morts, dont les corps brûlés, mutilés et décapités ont été diffusés en direct sur les réseaux sociaux. Dans de telles circonstances, l'interdiction du Hamas apparaît davantage comme une indécente prise de position politique que comme une mesure nécessaire à la préservation d'un intérêt public quelconque.

Nous appelons donc les membres de l'Assemblée fédérale à refuser le Projet de loi visant à interdire le Hamas et à abandonner l'idée d'aborder le conflit à travers le prisme du terrorisme, qui revêt une dimension idéologique qui se heurte de façon trop importante à la neutralité suisse et à l'application uniforme du droit international, pour l'aborder sous l'angle du droit international : il s'agirait alors de **considérer les actes violents de part et d'autre comme d'éventuels crimes de guerre et crimes contre l'humanité qui doivent être poursuivis et jugés devant les tribunaux internationaux de manière impartiale et indépendamment de toute considération politique.**

* * * * *

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Conseillères fédérales, Messieurs les Conseillers fédéraux, l'expression de nos sentiments distingués.

Pour les membres de la CCC Genève

DCAF Le Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève

GCSP Geneva Centre for Security Policy

Département fédéral de justice et
Police DFJP
Transmission électronique:
kpr-rm@fedpol.admin.ch

Genève, le 28 mai 2024

Loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées :

Avis du DCAF - Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité et du GCSP, Centre de politique de sécurité, Genève

Monsieur le Conseiller Fédéral Beat Jans,
Mesdames et Messieurs,

A l'heure où nous écrivons ces lignes, la guerre à Gaza est toujours en cours. Depuis près de huit mois, elle a créé d'importantes pertes humaines, destructions et souffrances. Dès le mois d'octobre 2023, le DCAF - Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité et le GCSP - Centre de politique de sécurité, Genève se sont efforcés de répondre à cette situation au travers de nos équipes sur le terrain et ici à Genève. Cette réponse, nous l'inscrivons dans le cadre de nos compétences spécifiques et du mandat qui nous a été donné : celui de la promotion de la paix, de la sécurité et de l'état de droit, selon les principes d'inclusion, d'impartialité, d'indépendance, de transparence et de redevabilité.

Dans ce contexte, nous avons pris connaissance de la procédure de consultation sur la loi mentionnée en titre et nous sommes heureux de vous communiquer cet avis conjoint, qui, nous l'espérons, sera pris en considération.

Le cadre opérationnel dans le Territoire palestinien occupé, tant en Cisjordanie qu'à Gaza, est complexe et influencé par des facteurs tels que la durée du conflit israélo-palestinien, les violences récurrentes et les divisions politiques tant sur le plan régional qu'international. Les divisons politiques internes dans la société et les institutions palestiniennes constituent des défis additionnels. Ces complexités renforcent les risques d'instrumentalisation politique de notre engagement au même titre que celui d'autres organisations suisses ou internationales. D'une manière générale, nous sommes préoccupés par le risque que ce projet de loi pourrait représenter pour la mise en œuvre de nos programmes, en restreignant notre capacité à demeurer engagés de manière impartiale et inclusive dans le Territoire palestinien occupé.

En particulier, nous voudrions attirer votre attention sur les aspects suivants du projet qui nous paraissent problématiques tant du point de vue de l'esprit de la loi que de celui de l'espace opérationnel des acteurs institutionnels suisses opérant en Territoire palestinien occupé ou facilitant les processus de dialogue entre les parties prenantes au conflit en dehors du Territoire palestinien occupé, voire en Suisse :

- **Absence de définition claire :** la loi ne délimite pas clairement les contours de ce qu'elle entend interdire. Cette imprécision crée une marge d'interprétation qui pourrait limiter nos actions en Territoire palestinien occupé, notamment dans la reconstruction de Gaza et dans nos interactions avec les diverses factions politiques et acteurs institutionnels. En effet, en fonction de l'interprétation, le Hamas peut être décrit comme 1) un mouvement politique et social, 2) un acteur armé à travers les Brigades Izzedin Al-Qassam et 3) l'entité contrôlant l'administration de la Bande de Gaza depuis 2007. Du point de vue de la promotion de la paix, il est crucial que tout processus de dialogue visant à renforcer la stabilité et la sécurité, ainsi que toute architecture institutionnelle à Gaza, inclue un accord avec toutes les factions politiques afin de garantir des résultats durables. Par ailleurs, l'interprétation la plus restrictive de la loi, telle qu'elle est appliquée dans la législation anti-terroriste de certains pays, conduirait à qualifier le personnel recevant un salaire de l'*Autorité De Facto* à Gaza dans le champ d'application de la loi. Or, nous sommes convaincus que la future gouvernance de Gaza devra être construite sur des structures civiles existantes afin de garantir sa légitimité et son acceptation par la population. Enfin, l'exclusion de certains acteurs politiques et sociaux réduirait également les possibilités de la communauté internationale de s'appuyer sur un interlocuteur palestinien unifié et légitime dans la recherche de la solution à deux Etats.

- **La clause d'exemption ne capture pas l'engagement programmatique de nos organisations :** la note explicative indique que « Quiconque participe à une organisation terroriste ou lui fournit un soutien est punissable » (au sens de l'art. 260ter Code Pénal) et poursuit : « On entend par soutien toute action visant à renforcer la capacité de nuisance de l'organisation ». Or, tant la notion « organisation » (voir ci-dessus) que la notion « soutien » ne sont pas clairement définies et induisent une incertitude légale potentiellement problématique pour notre personnel et nos organisations dans la mise en œuvre de nos engagements. En effet, dans quelle mesure nos engagements avec des fonctionnaires recevant un salaire de l'*Autorité de Facto* de Gaza pourrait être qualifiée de « soutien » ? L'art. 260ter, al. 2, CP contient certes une clause d'exception applicable aux services humanitaires, mais ne semble pas couvrir l'ensemble de nos programmes œuvrant dans le cadre de la promotion de la paix, du développement et de la gouvernance. Pour cette raison, nous proposons de compléter le projet de loi (art. 1, al. 4) avec une disposition qui étendrait la clause d'exception au-delà des services humanitaires aux acteurs œuvrant dans le cadre de la promotion de la paix, du développement et de la gouvernance.

- **La tradition suisse des bons offices, de médiation et de dialogue :** la Suisse a une longue tradition de bons offices, de médiation et de dialogue, qui lui a permis de jouer un rôle important dans la résolution des conflits. En tant qu'organisations suisses, nous bénéficions directement de l'expertise que la Suisse a acquise dans ce domaine et de sa réputation à travers le monde. Comme acteurs facilitant le dialogue et/ou médiateurs, nous sommes impartiaux et travaillons pour trouver des solutions répondant aux besoins de toutes les parties prenantes dans une perspective de paix durable. Tel que proposé, le projet de loi pourrait être perçu comme impliquant l'exclusion d'une partie prenante majeure au conflit. Nous craignons que cette perception puisse compliquer notre rôle en tant qu'acteurs de promotion de la paix.

- **Impact régional :** de notre point de vue, une telle loi ne serait pas limitée au conflit israélo-palestinien et pourrait entraîner des répercussions pour les activités des organisations dans la région tout entière. Par ailleurs, la loi ne manquerait pas de créer un précédent que d'autres Etats, dans la région et au-delà, pourraient saisir, créant ainsi de nouvelles difficultés pour les engagements de nos organisations.

La Genève internationale est un lieu unique, pôle de compétences en matière de coopération et centre de diplomatie multilatérale, où les nations et les acteurs non-étatiques peuvent se réunir pour discuter et résoudre des conflits. Elle est un symbole de la diplomatie et de la médiation, et son importance stratégique pour la Suisse est inestimable. C'est de cette importance stratégique que sont nées nos organisations, au cœur de la Genève Internationale. Il nous tient donc à cœur de préserver le rôle de la Genève internationale en matière de promotion de la paix, et par conséquent le rôle d'organisations comme les nôtres.

Nous vous remercions d'avance de prendre en considération les éléments de cet avis porté conjointement lors de votre évaluation de la proposition de loi. Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre plus haute considération.

GCSP - Centre de politique de sécurité, Genève

DCAF - Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité

Ambassadeur Thomas Greminger

Ambassadrice Nathalie Chuard

Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Per Email eingereicht an kpr-rm@fedpol.admin.ch

Bern, 27. Mai 2024

Vernehmlassung 2024 / 12 Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nutzen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend Vorentwurf zum Erlass des Bundesgesetzes über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen. Selbstverständlich verurteilen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz die brutalen Angriffe der Hamas auf die israelische Bevölkerung zutiefst. Dennoch lehnen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz den geplanten Erlass aus folgenden Gründen ab.

1 Einleitung

Staaten haben die Verpflichtung, die Bevölkerung zu schützen und Massnahmen zu ergreifen, um terroristische Aktivitäten wirksam zu verhindern und zu bestrafen. Dem steht jedoch auch die Verpflichtung gegenüber, im Kampf gegen den Terrorismus die Menschenrechte zu wahren. Sicherheit und Menschenrechte verstärken sich gegenseitig, deshalb müssen Staaten bei allen Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung ihren Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte nachkommen müssen. Dabei müssen gewisse Bedingungen erfüllt sein. Insbesondere müssen die Gesetzesbestimmungen hinreichend präzise formuliert werden, damit die Folgen, die eine bestimmte Handlung nach sich ziehen kann, in einem angemessenen Masse vorhersehbar sind. Zudem sollten bei der Verabschiedung neuer Massnahmen im Bereich der

Sicherheit die bestehenden Menschenrechtsstandards beachtet und sichergestellt werden, dass sie besonders mit dem Recht auf freie Meinungsäusserung und friedliche Versammlung und Vereinigung vereinbar sind und keinen «chilling effect» zur Folge haben.

Dazu kommt, dass auch die Terrorismusbekämpfung rechtsstaatliche Grundsätze wahren muss. Dies tut das vorgeschlagene Verbot jedoch nicht, weswegen darauf zu verzichten ist. Falls das Verbot dennoch eingeführt würde, wäre es zumindest enger zu fassen. Denn das vorgeschlagene Gesetz hätte gravierende Auswirkungen auf die Meinungsäusserungsfreiheit in der Schweiz, indem es Menschen zum Schweigen bringen würde, die auf das zunehmende Leid der Zivilbevölkerung im Gazastreifen aufmerksam machen möchten und dem Bundesrat zu umfassende Kompetenzen zusprechen.

2 Art. 1 Abs. 1 lit. a: Das Hamasverbot

2.1 Aufweichung der Regelungen zum Organisationsverbot

Art. 260ter StGB kriminalisiert die Beteiligung an oder Unterstützung von Organisationen, die den Zweck verfolgen, Gewaltverbrechen zur Einschüchterung der Bevölkerung zu begehen oder einen Staat zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen. Die Schwelle zum Erreichen dieser Legaldefinition ist richtigerweise hoch, da die Strafdrohung massiv ist. So muss der terroristische Zweck den Haupt- oder zumindest den zentralen Zweck einer Organisation darstellen, weswegen das Bundesgericht für die Anwendbarkeit von Art. 260ter StGB verlangt, dass sich die terroristischen Aktivitäten nicht auf den Rand beschränken oder eine sekundäre Aktivität darstellen.[1] Die Hamas bilden im Gazastreifen unter anderem die staatliche Verwaltung, organisieren andere Projekte für die Zivilbevölkerung und verfolgen ein Staatenbildungsprojekt.[2] Aus diesen Gründen müssten die terroristischen Aktivitäten der Hamas gegen die Zivilgesellschaft separat betrachtet werden. Daher kann die Hamas nicht unter Art. 260ter StGB subsumiert werden. Dazu kommt, dass die Gewalttaten der Hamas gegen die Zivilbevölkerung bereits unter der heutigen Gesetzeslage strafrechtlich verfolgt werden können. Deswegen ist der Erlass des vorgeschlagenen Gesetzes auch unnötig.

2.2 Verstoss gegen fundamentale rechtsstaatliche Prinzipien

Der Bundesrat möchte mit dem vorgeschlagenen Gesetz nun eine unwiderlegbare gesetzliche Vermutung aufstellen, dass es sich bei der Hamas um eine verbotene Organisation nach Art. 260ter StGB handelt. Dies erlaubt es nicht, dieses Verbot zu überprüfen, wie dies etwa bei Organisationsverboten gemäss Art. 74 NDG möglich ist und es die Europäische Union auch spezifisch

[1] BGE 145 IV 470; PK StGB-TRECHSEL/VEST, 4. Aufl. 2021, Art. 260ter N 8a.
[2] Vgl. BERTI/KURZ, Hamas and Governance in Gaza, in: Kurz/Dekel/Berti (Hrsg.): The Crisis of the Gaza Strip: A Way out, Tel Aviv 2017; HOVEDANK, The Public Services under Hamas in Gaza, Oslo 2010; TANNIRA, The Political Economy of the Gaza Strip Under Hamas, in: Tartir/Dana/Seidel (Hrsg.): Political Economy of Palestine, Cham 2021.

bezüglich der Hamas zuliess.[3] Das vorgeschlagene Gesetz stellt somit ein Einzelfallgesetz dar. Die Praxis zum Erlass von Einzelfallgesetzen sollte eigentlich mit der Revision der Terrorismusgesetzgebung 2018 aufgegeben werden.[4] Denn der Erlass solcher Gesetze ist grundsätzlich verpönt, da diese zu rechtsungleicher Behandlung führen und damit gegen Art. 8 BV verstossen (weswegen sie verfassungswidrig sind).[5] Auch verstösst das vorgeschlagene Gesetz gegen das Prinzip der Gewaltenteilung.[6] Denn grundsätzlich ist es Aufgabe der Gerichte, festzustellen, ob Tatbestandsmerkmale im Einzelfall erfüllt sind. Dies kann nicht einfach durch Erlass eines Gesetzes «nachgewiesen» werden.[7]

Dasselbe gilt im Übrigen auch bezüglich des Vorliegens der Tatbestandsmerkmale von Art. 23e ff. BWIS, Art. 67 Abs. 4 und 68 AIG sowie den Voraussetzungen für den Verdacht auf die Finanzierung des Terrorismus durch eine Finanztransaktion, deren Nachweis der Bundesrat durch den Erlass des vorliegenden Gesetzes erleichtern möchte.[8] Denn auch das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale dieser Gesetzesbestimmungen kann nicht einfach legiferiert werden, sondern müsste nach dem Prinzip der Gewaltenteilung durch ein Gericht in einem ordnungsgemässen Verfahren festgestellt werden.[9]

Ein rechtsstaatlich zulässiges Vorgehen würde daher erfordern, ein individuelles Verbot gestützt auf in einem Gesetz dargelegte generell-abstrakte Kriterien mittels einer Verfügung zu erlassen, welche anschliessend durch die Gerichte überprüft werden kann (oder die Subsumtion von vornherein durch ein Gericht vornehmen zu lassen). Dieses Vorgehen wurde korrekterweise durch den Gesetzgeber bei Art. 260ter StGB und beim Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG gewählt.[10]

Unter diesen Voraussetzungen erscheint auch die Bemerkung des Bundesrats unerklärlich, dass er die Kriterien gemäss Art. 74 NDG nicht lockern möchte.[11] Zwar mag dies streng genommen der Fall sein. Doch wenn vorliegend ein Organisationsverbot einfach so erlassen wird, ohne dass die Kriterien von Art. 74 NDG oder Art. 260ter StGB erfüllt sind, kommt dies einem Tabubruch gleich, welcher auch in Zukunft willkürliche Verbote jeglicher Organisationen ermöglicht, welche ebenfalls nicht als hauptsächlichen Zweck Gewalttaten verüben oder durch die UNO verboten oder sanktioniert wurden. Da vorliegend keine nachvollziehbaren Kriterien für ein Verbot dargelegt wurden, ist zu befürchten, dass dies auch in Zukunft nicht der Fall sein wird.

---

3 Vgl. Urteil des EuGH T-400/10 v. 14.12.2018.
4 Vgl. BBl 2018 6427 ff.
5 BSK BV-Waldmann, Art. 8 N 28; BGE 125 I 369, E. 3.b.
6 Vgl. hierzu St. Galler Kommentar BV-Schmid, Vorbemerkungen zu den Bundesbehörden, N 14 ff.
7 Siehe hierzu: Erläuternder Bericht, S. 7.
8 Zum Ganzen: Erläuternder Bericht, S. 8.
9 Vgl. hierzu St. Galler Kommentar BV-Schmid, Vorbemerkungen zu den Bundesbehörden, N 14 ff.
10 Vgl. Art. 33 lit. b Ziff. 4bis VGG.
11 Vgl. Erläuternder Bericht, S. 8.

2.3 Schwächung der Schweizer Vermittlungsfunktion und Erschwerung eines Friedens

Ein Verbot der Hamas ist zudem ebenfalls abzulehnen, da es die selbstgesteckten Ziele der Schweiz vereitelt und eine friedliche Lösung des Israel-Palästina Konflikts erschwert.

Die Schweiz hat als neutrales Land eine lange Tradition darin, zwischen Konfliktparteien zu vermitteln und so einen wichtigen Beitrag zur weltweiten Friedensförderung zu leisten. Als neustes Beispiel ist die Organisation einer Friedenskonferenz bezüglich der Lösung des russischen Angriffskriegs in der Ukraine zu nennen, welche die Schweiz organisiert und für welche sie internationale Anerkennung erhält.

Bei Erlass des vorliegenden Gesetzes wäre die Organisation eines solchen Kongresses zur Lösung des Israel-Palästina Konflikts jedoch nicht möglich. Denn die Schweiz würde nicht mehr als neutrale Akteurin angesehen und könnte keine vermittelnde Rolle einnehmen.[12] Somit würde die Schweiz auch ihre selbstgesetzten Ziele torpedieren. So wurde in der MENA Strategie 2021-2024 und dem Schweizerischen Kooperationsprogramm für den Nahen Osten 2021-2024 festgehalten, dass die Schweiz ihre Guten Dienste für den israelisch-palästinensischen Dialog einsetzen und den Friedensprozess in der Region aktiv mitgestalten will.[13] Dies würde jedoch durch ein Verbot der Hamas verunmöglicht.

Aufgrund der obigen Ausführungen ist der Gesetzesentwurf prinzipiell abzulehnen. Sollte ein Hamasverbot dennoch verabschiedet werden, sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

3 Art. 1 Abs. 1 lit. b: Zu erwartende Kriminalisierung der Verteidigung der palästinensischen Sache und «chilling effect» für das Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit

> *Art. 1 Folgende Organisationen und Gruppierungen sind verboten:*
> *b. Tarn- und Nachfolgeorganisationen der Hamas sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln*

Der vorliegende Gesetzesentwurf verwendet verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe und Definitionen, die den Behörden einen grossen Ermessensspielraum einräumen. Sowohl die Begriffe «Tarnorganisation» und «Nachfolgeorganisation» als auch die Formulierung «Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln» sind nicht klar definiert.

[12] Vgl. https://www.srf.ch/news/international/schweizer-nahostpolitik-was-bedeutet-ein-hamas-verbot-fuer-die-schweiz.
[13] EDA, MENA Strategie 2021-2024, Bern 2020, S. 26 ff.

Das Bestimmtheitsgebot ("nulla poena sine lege certa") ist Teil des Legalitätsprinzips und verlangt eine hinreichend genaue Umschreibung der Straftatbestände. Das Gesetz muss so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann.[14]

Art. 1 Abs. 1 lit. b wird in dieser Form zwangsläufig Menschen betreffen, die ihre Meinungs- und Versammlungsfreiheit ausüben und zu einer Kriminalisierung der Beteiligung an Protesten gegen den Krieg in Palästina und der Unterstützung von Personen führen, die sich in der Schweiz für die Rechte der palästinensischen Bevölkerung und gegen die systematische Unterdrückung und massive Gewalt durch das israelische Militär einsetzen. Die aktuelle schweizweite, zivile und gewaltfreie Mobilisierung für das palästinensische Existenzrecht und gegen die systematische Missachtung des Völkerrechts würde durch das Verbot eingeschüchtert und geschwächt.

Diese Befürchtung ergibt sich aus dem Gesetzesentwurf und aus der Rechtsprechung zu Art. 260ter StGB und dem AQ/IS-Gesetz:

- Das Hamas-Verbot unterscheidet sich vom Al Qaïda/IS-Verbot (ehemals SR 122), dahingehend, dass die Formulierung der «Tarn- und Nachfolgegruppierungen» (Abs. 1 lit. b) durch das Kriterium «*oder im Namen der* Hamas» erweitert wurde. Im *Auftrag* einer Organisation zu handeln (wie es auch im Al-Qaïda/IS-Gesetz verboten war), setzt noch einen gewissen formellen «top-down» Charakter des Verhältnisses zwischen der Hamas und der Tarnorganisation voraus. «*Im Namen*» der Hamas zu handeln, stellt jedoch ein schwer fassbares Kriterium dar, das eine Ausdehnung der Strafverfolgung auf Gruppierungen, deren Beziehung zur Hamas alles andere als eindeutig ist, erleichtert.

- Die Rechtsprechung zu Art. 260ter StGB und dem Al Qaïda/IS-Gesetz, die für die Umsetzung des Hamas-Verbots wegweisend sein wird, zeigt zudem, dass der Grossteil der Verurteilungen aus von eigentlichen Gewalttaten losgelösten Handlungen resultiert, wie etwa dem Teilen von propagandistischem Material: Das Versenden von wenigen Bildern oder Videos an nur eine Person reicht für eine Verurteilung wegen Verstosses gegen Art. 2 Abs. 1 des ehemaligen Al Qaïda/IS-Gesetzes aus; Kommentare in den sozialen Medien, die eine verbotene Organisation in ein positives Licht rücken, sind strafbar; oder das Teilen oder Abspielen in der Gegenwart Dritter von Gesängen, die einer verbotenen Organisation zugeordnet oder als Propaganda für diese verstanden werden können, wird strafrechtlich geahndet und verurteilt.[15] Die Propaganda muss auch der als terroristisch geltenden Organisation *nicht direkt* zugeordnet werden können: Ein Interview mit einer Autoritätsfigur unter den syrischen Widerstandskämpfern gegen Bashar al-Assad, in dem diese ein

[14] BGE 138 IV 13 E. 4.1 mit Hinweisen.
[15] AJIL/LUBISHTANI, Le terrorisme djihadiste devant le Tribunal pénal fédéral, Jusletter, 31. Mai 2021.

Rebellenbündnis, welchem unter anderem ein Ableger einer verbotenen Organisation angehört, in ein positives Licht rückt, ist strafbar, weil dadurch ein «Jihad» propagiert wird, der der Ideologie der verbotenen Organisation entspricht.[16]

Auf die Hamas angewandt bedeutet dies, dass als Unterstützung für eine terroristische Organisation gemäss Art. 260ter Abs. 1 lit. b eine grosse Palette an Handlungen in Frage kommen wird, die wenig mit den Verbrechen der Hamas zu tun haben, geschweige denn die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz bedrohen. Angesichts des grossen Ermessensspielraums, der den Behörden aufgrund der vagen Formulierungen zugestanden wird, verstösst Art. 1 Abs. 1 lit. b somit gegen das Legalitätsprinzip und das Bestimmtheitsgebot.

Dieser weite strafrechtliche Rahmen bedeutet zudem, dass bei Verdachtsmomenten sehr früh Strafverfahren eröffnet und Zwangsmassnahmen angewandt werden können. Dies wird zwangsläufig die Ausübung gewisser Grund- und Menschenrechte gefährden. Einschränkungen der Rechte auf freie Meinungsäusserung und friedliche Versammlung zum Schutz der nationalen Sicherheit müssen unbedingt erforderlich sein und in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten legitimen Ziel stehen.

Die aktuelle Formulierung des Art. 1 Abs. 1 lit. b birgt die konkrete Gefahr, dass Aktivist*innen und Menschenrechtsverteidiger*innen, die für die Rechte der Palästinenser*innen einstehen und ihre Forderungen in der Öffentlichkeit vertreten, strafrechtlicher Verfolgung ausgesetzt werden. Dieses Ungleichgewicht und die daraus resultierende Ungleichbehandlung von Aktivist*innen, die sich in Bezug auf den Israel-Palästina-Konflikt gegenüberstehen, wird durch das vorgeschlagene Verbot durch die offizielle Schweiz begünstigt.

Aufgrund der Verletzung des Bestimmtheitsgebots und der unrechtmässigen Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit ist Art. 1 Abs. 1 lit. b zu streichen.

4 Kriminalisierung der humanitären Hilfe und der Zivilbevölkerung selbst

Dazu kommt, dass durch das vorgeschlagene Verbot das Leiden der Zivilbevölkerung im Gazastreifen mit grosser Wahrscheinlichkeit vergrössert wird. Wie der Bundesrat im Erläuternden Bericht richtigerweise anspricht, ist es wichtig, dass es in Kontexten, an denen eine Organisation die Staatsgewalt de facto ausübt, Ausnahmeregelungen vom Verbot der Unterstützung einer terroristischen Organisation für spezifische humanitäre Dienste gibt. Dies aus dem Grund, damit Personen, welche diese erbringen, nicht der Gefahr einer Kriminalisierung ausgesetzt sind. Aus diesen Gründen soll im vorliegenden Fall auch Art. 260ter Abs. 2 StGB anwendbar sein, gemäss welchem nicht bestraft wird, wer im Rahmen einer humanitären Organisation humanitäre Dienste

[16] Siehe Urteile des Bundesgerichts: 6B_169/2019 vom 26. Februar 2020; 7B_209/2022 und 7B_210/2022 vom 9. Februar 2024.

vollbringt (und dabei gegebenenfalls eine terroristische Organisation unterstützt).[17] Diese Ausnahmebestimmung kann die auch vom Bundesrat erkannte Problematik jedoch mitnichten adäquat begegnen.

Auch wenn die Regierung der Hamas im Gazastreifen keinesfalls als stabil bezeichnet werden kann, so wird die Verwaltung der Region dennoch durch sie durchgeführt. Damit einher geht, dass die Hamas nebst ihren terroristischen Zielen auch soziale Projekte umsetzt.[18] Wenn man somit humanitäre Dienste im Gazastreifen anbieten will, kommt man an einer Zusammenarbeit mit der Hamas kaum vorbei, resp. es ist zumindest nicht zu vermeiden, dass die Hamas hierdurch zumindest mittelbar unterstützt werden könnten. Ebenso ist es der Zivilbevölkerung im Gazastreifen unmöglich, nicht mit der Hamas zusammenzuarbeiten.

Dabei ergeben sich aufgrund der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung mehrere Probleme:

1. Durch das vorgeschlagene Gesetz ist mit einem «chilling effect» auf die organisierte Erbringung humanitärer Hilfe zu rechnen. Denn die Strafdrohung von Art. 260ter StGB ist massiv, die Ausnahmeklausel gemäss Abs. 2 jedoch sehr restriktiv formuliert. Aus diesen Gründen muss damit gerechnet werden, dass Organisationen ihre Mitarbeitenden nicht dem Risiko einer massiven Kriminalisierung aussetzen möchten, welches lediglich davon abhängt, ob die jeweilige Organisation die restriktiven und unklaren Voraussetzungen von Art. 260ter Abs. 2 StGB erfüllt. Aus diesen Gründen besteht das Risiko, dass Organisationen keine humanitäre Hilfe im Gazastreifen mehr verrichten werden.

2. Humanitäre Hilfe wird zwar oftmals im Rahmen einer humanitären Organisation vollbracht. Dies ist jedoch keinesfalls immer der Fall und es ist auch nicht nötig, um ein Handeln als strafunwürdig erscheinen zu lassen. Hierbei ist etwa auch an Spenden von Privatpersonen aus der Schweiz oder die direkte Unterstützung von Verwandten im Gazastreifen (insbesondere Unterstützung finanzieller Natur) zu denken. Solche Unterstützung ist für das Überleben der Zivilbevölkerung oftmals zentral. Da diese Hilfe mittelbar jedoch auch die Hamas unterstützen könnte, ist zu befürchten, dass es zu einer Kriminalisierung dieser Privatpersonen kommen wird. Da eine Kriminalisierung zumindest nicht auszuschliessen ist, ist ebenfalls zu befürchten, dass es zu einem «chilling effect» auf diese Personen kommen wird, so dass diese darauf verzichten werden, die Zivilbevölkerung im Gazastreifen weiterhin zu unterstützen.

3. Ein Ziel des vorgeschlagenen Gesetzes besteht gemäss dem Erläuternden Bericht darin, dass finanzielle Transaktionen zugunsten der Hamas als Geldwäscherei gelten sollen und daher durch Finanzintermediäre gemeldet werden müssen. Das vorgeschlagene Verbot bringe den Banken in der Schweiz daher «Klarheit und Rechtssicherheit» bezüglich der Frage, wie Überweisungen an

[17] Erläuternder Bericht, S. 13.
[18] BERTI/KURZ, Hamas and Governance in Gaza, in: Kurz/Dekel/Berti (Hrsg.): The Crisis of the Gaza Strip: A Way out, Tel Aviv 2017; Hovedank, The Public Services under Hamas in Gaza, Oslo 2010.

die Hamas zu beurteilen seien.[19] Bezüglich der Sicherstellung der humanitären Hilfe ist jedoch das Gegenteil der Fall. Denn aufgrund der strengen Geldwäschereigesetzgebung ist zu befürchten, dass Schweizer Banken aufgrund der Furcht vor eigener Strafbarkeit in Zukunft darauf verzichten werden, Gelder an Bedürftige in Palästina (oder auch an humanitäre Organisationen) weiterzuleiten und die Unterstützung der Zivilbevölkerung somit verunmöglicht wird.[20]

4. Wie bereits erläutert wurde, üben die Hamas die Staatsgewalt im Gazastreifen aus. Damit einhergeht, dass auch die Zivilbevölkerung notwendigerweise mit der Hamas zusammenarbeiten muss. Eine Zusammenarbeit mit einer Organisation, welche unter Art. 260ter StGB subsumiert wird, wird jedoch wie erl weitgehend kriminalisiert. So hat der Gesetzgeber beim Erlass dieser Bestimmung festgehalten, dass die Aktivität, welche eine terroristische Organisation unterstützt, mitnichten selbst «kriminell» sein muss, um als Unterstützung der terroristischen Organisation kriminalisiert zu werden. Im Rahmen der parlamentarischen Arbeiten zur Revision des geltenden Art. 260ter StGB erwähnten die Parlamentarier etwa, dass ein Pizzabäcker, ein Koch oder eine Kellnerin in einem Restaurant, das einer terroristischen Organisation gehört,[21] eine Putzfrau oder eine Person, die den Teppich in den Räumlichkeiten einer solchen Organisation reinigt,[22] ein gelegentlicher Taxifahrer, der Mitglieder einer Organisation fährt,[23] Personen, die in Krankenhäusern arbeiten,[24] oder auch ein Lehrer einer Schule, die unter der Kontrolle einer terroristischen Organisation steht nach Art. 260ter StGB bestraft werden sollten. Ständerat Jositsch fasste dies so zusammen, dass es bei der Bestrafung der Unterstützung einer Organisation „in ihrer Tätigkeit" darum geht, alle Personen zu erfassen, die „im weiteren Umfeld" einer Organisation tätig sind und diese unterstützen, „damit sie funktionieren kann".[25]

Da die Hamas die Staatsgewalt im Gazastreifen ausübt, tragen alle Personen, die in irgendeiner Weise eine offizielle Funktion im Gazastreifen ausüben (sei es auch nur eine Primarschullehrerin) dazu bei, dass die Hamas ihre Herrschaft ordnungsgemäss ausüben kann und fallen somit objektiv betrachtet unter den Tatbestand der «Unterstützung». Dies geht jedoch noch weiter: Denn alle Einwohnenden des Gazastreifens, die eine Steuer oder eine Abgabe zahlen, finanzieren letztendlich die Hamas und begehen somit eine Straftat. Somit besteht die Gefahr, insbesondere wenn eine Person aus dem Gazastreifen in die Schweiz fliehen würde, dass diese kriminalisiert würde, auch wenn sie die Handlungen der Hamas nicht einmal gebilligt hat.

---

19 Erläuternder Bericht, S. 7.
20 Vgl. https://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/schweiz-kann-hamas-nicht-so-einfach-auf-die-terror-liste-setzen/48887660.
21 AB 2020 S 74 (Zopfi) und 75 (Jositsch); AB 2020 N 992, 998 (Porchet), 1000 (Min Li) und 1004 (de Quattro).
22 AB 2020 N 989 (Schlatter), 992 und 998 (Porchet), 1002 (Keller-Sutter) und 1004 (Tuena und de Quattro).
23 AB 2020 N 989 (Schlatter), 992, 998 (Porchet), 1002 (Keller-Sutter) und 1004 (de Quattro).
24 AB 2020 S 73 f., (Sommaruga und Burkart).
25 AB 2020 S 74 (Jositsch).

Um verheerende Effekte auf die Zivilbevölkerung im Gazastreifen zu vermeiden, müsste das vorgeschlagene Gesetz, wenn von einem Erlass nicht abgesehen werden sollte, daher immerhin die Erbringung humanitärer Hilfe in einem weitgehenden Ausmass ermöglichen und sicherstellen, dass die Zivilbevölkerung im Gazastreifen für normale Alltagshandlungen nicht kriminalisiert wird.

5 Art. 1 Abs. 2: Übermässigkeit der Kompetenzen des Bundesrats

> *Art. 1 Abs. 2 Der Bundesrat kann mit der Hamas verwandte Organisationen und Gruppierungen verbieten, die in Führung, Zielsetzung oder Mitteln mit der Hamas übereinstimmen und mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten unterstützen und damit die innere oder äussere Sicherheit konkret bedrohen. Das Verbot ist zu befristen; es kann verlängert werden.*

Über die problematische Ausgestaltung des Verbots gemäss Art. 1 Abs. 1 und 3 des vorgeschlagenen Gesetzes hinaus, spricht dieses dem Bundesrat auch deutlich zu umfangreiche Verbotsbefugnisse zu. Gemäss Art. 1 Abs. 2 des vorgeschlagenen Gesetzes soll der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, Organisationen zu verbieten, welche mit der Hamas verwandt sind, da sie in Führung, Zielsetzung ODER Mitteln mit der Hamas übereinstimmen und mittelbar ODER unmittelbar durch Unterstützung gewisser Aktivitäten die innere oder äussere Sicherheit konkret bedrohen.

Der Bundesrat hält zwar im Erläuternden Bericht fest, dass diese Kompetenz restriktiv gehandhabt werden soll, so dass ein Verbot erst möglich sei, wenn sich die zu verbietenden Organisationen mit der Hamas auf ein gemeinsames Vorgehen verständigt hätten.[26] Diese Beschränkung ergibt sich jedoch nicht aus dem Gesetz, da etwa auch nur die Übereinstimmung der Zielsetzung als Grundlage für ein Verbot ausreicht. Bei einer weiten Interpretation dieses Tatbestandsmerkmals könnte etwa auch das Ziel einer Zweistaatenlösung in Israel und Palästina als übereinstimmende Zielsetzung mit der Hamas aufgefasst werden.[27] So wäre etwa zu befürchten, dass der Bundesrat Organisationen verbieten (und die Beteiligung daran mit massiven Strafdrohungen versehen) wird, wenn diese etwa Pro-Palästinensische Kundgebungen organisieren, da dies als Unterstützung der Ziele der Hamas und als mittelbare Unterstützung derselben aufgefasst werden könnte, was als Bedrohung der Sicherheit der Schweiz aufgefasst werden könnte.[28]

Betreffend die vagen und ungenauen Formulierungen in Art. 1 Abs. 2 wird des Weiteren auf die obigen Ausführungen zur Verletzung des Bestimmtheitsgebots und dem Risiko einer unrechtmässigen Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit verwiesen (Punkt 3).

Art. 1 Abs. 2 des vorgeschlagenen Gesetzes stellt somit eine überaus weitläufige Ermächtigungsnorm dar, mit welcher dem Bundesrat freie Hand gegeben

[26] Erläuternder Bericht, S. 12.
[27] Vgl. Erläuternder Bericht, S. 5.
[28] Vgl. zum Verbot von Meinungsäusserungen auch Erläuternder Bericht, S. 7, 16.

wird, zahlreiche legitime Organisationen massiv zu kriminalisieren. Hierzu ist auch zu beachten, dass die Allgemeinverfügungen des Bundesrats keiner gerichtlichen Kontrolle unterworfen sind.

Insofern steht es dem Bundesrat frei, diese Verbotskompetenz so zu interpretieren, wie es ihm beliebt. Dies ist im Vergleich mit sonstigen Möglichkeiten der Organisationsverbote im Schweizerischen Recht erschreckend: Denn ob die Tatbestandsvoraussetzungen gemäss Art. 260ter StGB erfüllt sind, wird grundsätzlich von einem Gericht festgestellt. Der Erlass von Verbotsverfügungen gemäss Art. 74 NDG (bei welchen der Verstoss sogar mit einer geringeren Strafdrohung als beim vorgeschlagenen Gesetz versehen ist) kann explizit durch ein Gericht überprüft werden (und überdies ist eine Konsultation der parlamentarischen Kommissionen notwendig).[29] Es ist vor diesem Hintergrund unverständlich, wieso im vorliegenden Gesetz eine parlamentarische Zustimmung und eine gerichtliche Kontrolle nicht ebenfalls vorgesehen sind, da der Effekt derselbe wie bei einem Verbot gemäss Art. 74 NDG ist und die Strafdrohung noch gravierender ist. Somit wird mit dem vorgeschlagenen Gesetz auch auf der Verfahrensebene eine rechtsstaatlich überaus bedenkliche Lockerung für den Erlass von Organisationsverboten geschaffen.

Aus diesen Gründen ist Art. 1 Abs. 2 des vorgeschlagenen Gesetzes zu streichen. Sollte dieser Artikel bestehen bleiben, muss die Bestimmung so formuliert werden, dass die Verfügung nur nach Konsultation des Parlaments erlassen wird und eine gerichtliche Kontrolle vorgesehen ist.

Für allfällige Rückfragen zu unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.
Mit freundlichen Grüssen

für die Demokratischen Jurist*innen Schweiz

Benjamin Stückelberger
MLaw, MSc (Kriminologie)
Mitglied DJS Basel

Lea Schlunegger
MLaw, Rechtsanwältin
Generalsekretärin DJS

[29] Art. 33 lit. b Ziff. 4bis VGG.

Département fédéral de la justice et police
Palais fédéral aile ouest
3003 Berne

Lausanne, le 28.05.2024

Prise de position de la Fédération Suisse-Palestine relative à la consultation concernant le projet de Loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées

Monsieur le Conseiller fédéral,

La Fédération Suisse-Palestine souhaite prendre position sur la consultation ouverte le 21 février 2024. Elle le fait par ce courrier.

La Fédération est une association de droit suisse qui réunit les efforts d'environ 80 organisations dans les buts suivants :

a. un cessez-le-feu immédiat et permanent dans l'ensemble du territoire palestinien ainsi que l'accès sans entrave à l'aide humanitaire ;
b. la libération du peuple palestinien et le respect inconditionnel de son droit inaliénable à l'autodétermination.
c. la fin de l'occupation, la fin de l'apartheid et le plein respect du droit au retour du peuple palestinien ;
d. l'exigence adressée au gouvernement suisse à respecter et à appliquer le droit international et à s'engager à respecter les droits fondamentaux du peuple palestinien. La Confédération doit respecter les institutions internationales qui garantissent les droits du peuple palestinien ;
e. l'exigence adressée au gouvernement suisse à mettre fin à toute collaboration militaire avec l'État d'apartheid d'Israël ;
f. le respect du droit de résistance – justifié par le droit international – du peuple palestinien et l'arrêt de la criminalisation de la résistance palestinienne ;
g. la fin de la répression contre le mouvement de solidarité avec la Palestine ;
h. l'appel au boycott, au désinvestissement et aux sanctions strictes contre l'État colonialiste d'Israël, et ce, jusqu'à ce que toutes ces demandes aient été satisfaites.

À la suite de son assemblée générale du 25.05.2024, **la fédération Suisse-Palestine s'oppose unanimement au projet de Loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées**, et ce pour les raisons suivantes.

En premier lieu, nous estimons que la Confédération jouit d'une tradition diplomatique et humanitaire dont elle peut être fière et avec laquelle il serait contre-productif de rompre. La Suisse doit ainsi s'en tenir à la liste des organisations terroristes établie par le Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies, à savoir la seule instance internationale diplomatique qui nous oblige[1].
En effet, l'interdiction du Hamas et des organisations apparentées mettrait en péril la neutralité suisse, ainsi que ses activités diplomatiques et humanitaires. La diplomatie suisse doit pouvoir reconnaître les deux côtés belligérants pour permettre un dialogue de paix ; elle ne peut pas considérer comme terroriste l'autorité politique de fait de la bande de Gaza, avec laquelle les institutions humanitaires sont contraintes de collaborer. En revanche, le fait de considérer le Hamas comme interlocuteur dans le cadre d'un dialogue diplomatique ou de l'organisation de l'aide

[1] Cette liste est disponible en ligne à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/un-sc-consolidated-list

humanitaire n'équivaut évidemment pas à le soustraire de poursuites pénales internationales ou à l'exonérer de ses responsabilités et obligations de respect et protection du droit international des droits humains.

Le projet de loi mis en consultation fragiliserait la position diplomatique de la Suisse sur un autre aspect, en la mettant sous pression de pays étrangers faisant la même demande pour des organisations similaires. En abandonnant le critère clairement défini de la liste tenue par le Conseil de Sécurité de l'ONU, cette interdiction constituerait une fuite en avant dangereuse, aux niveaux diplomatique et politique.

En outre, cette interdiction nous placerait en porte-à-faux vis-à-vis de la législation internationale. Le droit de résistance armée dans un contexte d'oppression nationale – reconnu comme telle par l'ONU en ce qui concerne le peuple palestinien – est reconnu par le droit international. À nouveau, cette reconnaissance n'équivaut évidemment pas à ne pas poursuivre pénalement des crimes de guerre ou à rechercher la redevabilité pour les victimes et survivant·e·s de violations des droits humains. Il apparaît toutefois que le projet de loi mis en consultation contreviendrait à ce principe du droit international.
Par ailleurs, cette interdiction contreviendrait à la décision de la Cour pénale internationale, qui alerte d'un risque probable de génocide. Dans son jugement, elle appelait à prévenir ce risque en évitant la déshumanisation des Palestinien·ne·s et en ne reprenant pas l'argumentaire de l'État d'Israël les concernant. Or, l'assimilation de la population palestinienne au Hamas constitue un élément clef du discours israélien, légitimant les tueries auxquels nous assistons ces huit derniers mois. En témoigne le massacre à Rafah de la nuit du 26 mai. La Confédération doit donc manier ces enjeux avec extrême prudence pour ne pas se rendre complice d'une potentialité génocidaire relevée par la CPI.

Enfin, le projet de loi aurait de nombreuses conséquences néfastes en Suisse même. Elle entraverait l'accès au droit d'asile pour la population gazaouie, dans la mesure où des liens avec l'autorité politique peuvent facilement être identifiés pour une partie importante de la population. Elle entraverait également la solidarité internationale individuelle ou collective, passant par des versements ou des dons en faveur de la population civile à Gaza.

En somme, la Fédération Suisse-Palestine fait le constat que le droit pénal ordinaire permet d'ores et déjà d'éviter que le Hamas et les organisations apparentées utilisent la Suisse comme zone de repli. Du reste, le Hamas n'a jusqu'à ce jour jamais pratiqué de violences politiques sur le territoire européen ; l'argument du Conseil fédéral est en ce sens vide de sens et de portée pratique. Si les bénéfices d'une telle loi sont nuls, ses risques sont multiples.

En vous remerciant de l'attention que vous aurez porté à notre position, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de nos sentiments distingués,

La Fédération Suisse-Palestine

Bundesamt für Gerechtigkeit und Polizei
Bundeshaus Westflügel
3003 Bern.

Lausanne, den 28.05.2024

Stellungnahme des Verbandes Schweiz-Palästina- zur Anhörung zum Bundesgesetzesentwurf zur Verbots des Hamas und verwandter Organisationen

Sehr geehrter Bundesrat,

Der Verband Schweiz-Palästina möchte sich zur am 21. Februar 2024 eröffneten Anhörung positionieren. Dies geschieht mit diesem Schreiben.

Der Verband ist ein Schweizer Verein, der die Bemühungen von rund 80 Organisationen mit folgenden Zielen vereint:

1. Sofortiger und dauerhafter Waffenstillstand im gesamten palästinensischen Gebiet sowie ungehinderten Zugang zu humanitärer Hilfe.
2. Die Befreiung des palästinensischen Volkes und die bedingungslose Anerkennung seines unveräußerlichen Rechts auf Selbstbestimmung.
3. Das Ende der Besatzung, das Ende der Apartheid und die uneingeschränkte Achtung des Rückkehrrechts des palästinensischen Volkes.
4. Die Forderung an die Schweizer Regierung, das Völkerrecht zu respektieren und anzuwenden sowie sich zur Achtung der grundlegenden Rechte des palästinensischen Volkes zu verpflichten. Die Eidgenossenschaft muss die internationalen Institutionen respektieren, die die Rechte des palästinensischen Volkes garantieren.
5. Die Forderung an die Schweizer Regierung, jegliche militärische Zusammenarbeit mit dem Apartheidstaat Israel zu beenden.
6. Die Achtung des Rechts des palästinensischen Volkes auf Widerstand – legitimiert durch internationales Recht - und das Ende der Kriminalisierung des palästinensischen Widerstands.
7. Das Ende der Unterdrückung der Solidaritätsbewegung mit Palästina.
8. Der Aufruf zum Boykott, zur Desinvestition und zu strengen Sanktionen gegen den kolonialistischen Staat Israel, bis all diese Forderungen erfüllt sind.

Nach ihrer Generalversammlung am 25.05.2024 **widersetzt sich der Verband Schweiz-Palästina einstimmig dem Bundesgesetzesentwurf zur Verbots des Hamas und verwandter Organisationen**, und zwar aus folgenden Gründen.

Erstens sind wir der Meinung, dass die Schweiz eine stolze diplomatische und humanitäre Tradition hat, von der es kontraproduktiv wäre, abzuweichen. Die Schweiz muss daher an der Liste der terroristischen Organisationen festhalten, die vom Sicherheitsrat der VereintenNationen erstellt wurde, der einzigen internationalen diplomatischen Instanz, die uns verpflichtet[2].
Die Verbots des Hamas und verwandter Organisationen würde die Neutralität der Schweiz sowie ihre diplomatischen und humanitären Aktivitäten gefährden. Die Schweizer Diplomatie muss beide kriegführende Seiten anerkennen können, um einen Friedensdialog zu ermöglichen; sie kann die faktische politische Autorität des Gazastreifens, mit der humanitäre Institutionen

[2] Diese Liste ist online unter der folgenden Adresse verfügbar: https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/un-sc-consolidated-list

zusammenarbeiten müssen, nicht als terroristisch betrachten. Die Anerkennung der Hamas als Gesprächspartner im Rahmen eines diplomatischen Dialogs oder der Organisation humanitärer Hilfe bedeutet jedoch offensichtlich nicht, sie von internationalen strafrechtlichen Verfolgungen auszuschließen oder von ihren Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten zur Achtung und zum Schutz des internationalen Menschenrechtsrechts zu befreien.

Der Gesetzesentwurf, der zur Konsultation steht, würde die diplomatische Position der Schweiz in einem anderen Bereich schwächen, indem er sie dem Druck ausländischer Länder aussetzt, die ähnliche Forderungen für ähnliche Organisationen stellen. Indem er das klar definierte Kriterium der Liste des UN-Sicherheitsrates aufgibt, würde dieses Verbot einen gefährlichen Vorstoß auf diplomatischer und politischer Ebene darstellen.
Darüber hinaus würde dieses Verbot uns in Konflikt mit internationalem Recht bringen. Das Recht auf bewaffneten Widerstand in einem Kontext nationaler Unterdrückung - wie es von den Vereinten Nationen im Falle des palästinensischen Volkes anerkannt wird - wird vom Völkerrecht anerkannt. Diese Anerkennung bedeutet jedoch nicht, dass Kriegsverbrechen nicht strafrechtlich verfolgt werden oder dass keine Verantwortlichkeit für Opfer und Überlebende von Menschenrechtsverletzungen gesucht wird. Es scheint jedoch, dass der zur Konsultation stehende Gesetzesentwurf diesem Grundsatz des Völkerrechts zuwiderlaufen würde.
Darüber hinaus würde dieses Verbot der Entscheidung des Internationalen Strafgerichtshofs widersprechen, der vor einer wahrscheinlichen Völkermordgefahr warnt. In seinem Urteil rief er dazu auf, dieses Risiko zu verhindern, indem er die Entmenschlichung der Palästinenser*innen vermeidet und nicht die Argumentation Israels gegen sie übernimmt. Die Gleichsetzung der palästinensischen Bevölkerung mit der Hamas ist jedoch ein Schlüsselelement der israelischen Rhetorik, das die Massaker legitimiert, die wir in den letzten acht Monaten erlebt haben. Ein Beispiel dafür ist das Massaker in Rafah in der Nacht vom 26. Mai. Die Eidgenossenschaft muss daher äußerst vorsichtig mit diesen Fragen umgehen, um sich nicht der Möglichkeit eines Völkermords schuldig zu machen, wie ihn der IStGH festgestellt hat.

Schließlich hätte der Gesetzesentwurf auch in der Schweiz selbst zahlreiche negative Auswirkungen. Er würde den Zugang zum Asylrecht für die Bevölkerung des Gazastreifens behindern, da für einen bedeutenden Teil der Bevölkerung leicht Verbindungen zur politischen Autorität festgestellt werden können. Er würde auch die individuelle oder kollektive internationale Solidarität behindern, die sich durch Spenden oder Zuwendungen zugunsten der Zivilbevölkerung im Gazastreifen äußert.

Zusammenfassend stellt die Schweiz-Palästina-Föderation fest, dass das ordentliche Strafrecht bereits jetzt verhindert, dass die Hamas und verwandte Organisationen die Schweiz als Rückzugsort nutzen. Darüber hinaus hat die Hamas bis heute keine politische Gewalt auf europäischem Boden ausgeübt; das Argument des Bundesrates ist in dieser Hinsicht also bedeutungslos und praktisch irrelevant. Wenn die Vorteile eines solchen Gesetzes null sind, sind seine Risiken vielfältig.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Position geschenkt haben, und verbleiben mit freundlichen Grüßen,

Der Verband Schweiz-Palästina

FORUM FÜR MENSCHENRECHTE IN ISRAEL PALÄSTINA

www.forum-menschenrechte.ch

Bundesrat Beat Jans
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per Mail an: kpr-rm@fedpol.admin.ch

Bern, 28.05.2024

Stellungnahme zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans

Im Namen des Forums für Menschenrechte in Israel/Palästina bedanken wir uns für die Möglichkeit uns an diesem Vernehmlassungsverfahren zu beteiligen. Das Forum für Menschenrechte in Israel/Palästina ist ein Zusammenschluss von 13 Nicht-Regierungs-Organisationen in der Schweiz, die sich für einen menschenrechtsbasierten Ansatz im israelisch-palästinensischen Konflikt einsetzen.

Wir haben den Gesetzesentwurf, den der Bundesrat am 22. Februar 2024 vorgelegt hat, zur Kenntnis genommen und auf mögliche Auswirkungen für zivilgesellschaftliche menschenrechtsbasierte Arbeit untersucht. Aus dieser Perspektive sehen wir insbesondere zwei Punkte, die angepasst werden müssen, damit das Gesetz keine schädlichen Konsequenzen für zivilgesellschaftliche menschenrechtsbasierte Arbeit und den Ruf der Schweiz hat.

Spezifikation der verbotenen Organisationen

Art. 1 des geplanten Gesetzes verbietet sowohl die Hamas als auch “Tarn- und Nachfolgeorganisationen der Hamas sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln”. Wie solche Tarn- und Nachfolgeorganisationen oder verwandte Gruppierungen genau definiert werden, wird offengelassen. Die Erläuterung, dass eine “Verknüpfung mit den Strukturen der Hamas” (S. 12) bestehen muss, öffnet die verwendeten Begrifflichkeiten weiter, statt sie einzuschränken.

Wir beobachten in den letzten Jahren zahlreiche Fälle, wo sogenannte “Anti-Terror-Gesetze" missbraucht werden, um zivilgesellschaftliche Organisationen anzuklagen, die sich für die Einhaltung der Menschenrechte einsetzen, humanitäre Hilfe leisten oder in der internationalen Zusammenarbeit (IZA) aktiv sind. Wir haben auch gesehen, wie im Nachgang der Attacke der Hamas vom 7. Oktober 2023 langjährige zivilgesellschaftliche Vertragspartner der Schweizer IZA pauschal als potenzielle Unterstützer*innen der Hamas verdächtigt und Gelder präventiv sistiert wurden. Diese Entwicklungen müssen im Kontext eines zunehmenden eingeschränkten Raums für zivilgesellschaftliches Engagement zugunsten von Frieden und Menschenrechten gesehen werden (“Closing/Shrinking Civil Society Space”). Schon vor dem 7. Oktober 2023 wurden Menschenrechts- und Friedensorganisationen in Israel/Palästina öfters delegitimiert und zu kriminalisiert – u.a. durch missbräuchlich geäusserte Terrorismus-Vorwürfe. Dies ist auch für in der Schweiz tätige Organisationen relevant, wenn sie mit lokalen Partnerorganisationen oder in internationalen Netzwerken zusammenarbeiten.

Wir sehen mit dem aktuellen Gesetzesentwurf ein zusätzliches Missbrauchspotenzial, um menschenrechtsbasierte Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Schweiz wie auch in Israel/Palästina einzuschränken. Wir befürchten, dass die vage Formulierung und der grosse Interpretationsspielraum des Gesetzes gezielt genutzt werden können, um zivilgesellschaftlichen Akteur*innen in der Schweiz oder im Nahen Osten eine Verbindung zu Strukturen der Hamas vorzuwerfen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn eine Organisation im Rahmen ihrer post-

konfliktiven Friedensarbeit mit Hamas nahestehenden Vertretern in administrativen Strukturen zusammenarbeitet. Wir halten es deshalb für dringend notwendig, die verbotenen Organisationen in den Erläuterungen genauer zu definieren, um ungerechtfertigten und vagen Vorwürfen gegen zivilgesellschaftliche Akteur*innen und der damit einhergehenden Diffamierung von Anfang an vorzubeugen.

Ausweitung der Ausnahmeklausel

Art. 1 Abs. 3 des Gesetzesentwurf verweist auf eine in StGB Art. 260ter Abs. 2 festgehaltene Ausnahmeklausel. Diese legt fest, dass humanitäre Dienste von unparteiischen humanitären Organisationen, welche die Tätigkeit einer terroristischen Organisation (notgedrungen) unterstützt, nicht strafrechtlich verfolgt werden.[1] Wie in den Erläuterungen (S. 13) hervorgehoben, ist diese Ausnahmeklausel stark beschränkt: Ausgenommen sind ausschliesslich *humanitäre Aktivitäten* von *spezifischen, gesetzlich umschriebenen Organisationen* sowie nur die *Unterstützung* von, nicht aber die Beteiligung an verbotenen Organisationen. Wie der erläuternde Bericht richtigerweise feststellt, sind Ausnahmeregelungen gerade in Kontexten, wo eine Organisation die Staatsgewalt de facto ausübt, unumgänglich.

Im vorliegenden Fall ist diese Ausnahmeregelung allerdings zu eng. Falls die Hamas oder verwandte Organisationen nach dem aktuellen bewaffneten Konflikt in irgendeiner Form an den politischen Strukturen des besetzen Gebietes beteiligt sind, würden sie auch für nicht-humanitären Akteur*innen zu unumgänglichen Ansprechpartner*innen werden. Gerade im Hinblick auf post-konfliktive Friedensförderung, den anstehenden Wiederaufbau und Unterstützung der kriegsgebeutelten und traumatisierten Zivilbevölkerung muss die Arbeit von nicht-humanitären Organisationen im Bereich Friedensförderung, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit garantiert werden. Solche Kontakte bedingen, wie in anderen Kontexten auch, weder die Unterstützung noch die Identifizierung mit dem Gegenüber, sondern dienen einzig der Verfolgung spezifischer aussen- und friedenspolitischer Ziele. Es ist aus unserer Sicht zentral, dass diese Akteur*innen weiterhin die Möglichkeit haben, Austausch-, Arbeits- und Kontaktmöglichkeiten mit allen relevanten Parteien wahrzunehmen. Eine entsprechende Ausweitung der Ausnahmeklausel zur Sicherstellung dieser Arbeit ist daher dringend notwendig. Geschieht dies nicht und nehmen die Hamas oder verwandte Organisationen künftig tatsächlich eine Form von Staatlichkeit wahr, drohen durch die vom Gesetz implizierte “No-contact policy” schwerwiegende Konsequenzen. Die Arbeit von zahlreichen friedens- und entwicklungsfördernden Organisationen würde verunmöglicht - worunter nicht nur die israelische und palästinensische Zivilbevölkerung, sondern auch der gute Ruf der Schweiz in der Friedens- und Entwicklungszusammenarbeit leiden würde. Dies gilt es zu verhindern.

Um das Missbrauchspotenzial einzuschränken und Friedens- sowie Menschenrechtsarbeit weiterhin zu ermöglichen, schlagen wir dringend vor, dass als vierter Absatz direkt im Gesetz eine Ausnahmeklausel hinzugefügt wird. In dieser soll garantiert werden, dass humanitäre, friedensfördernde oder menschenrechtliche Arbeit explizit von strafrechtlicher Verfolgung ausgenommen wird, auch wenn für diese eine Zusammenarbeit mit der Hamas oder ihr nahestehenden Organisationen notwendig ist oder sie ungewollt und indirekt zur Unterstützung solcher Organisationen beiträgt.

Wir danken dem EJPD für die Kenntnisnahme und einer entsprechenden Anpassung des geplanten Bundesgesetzes.

Freundliche Grüsse

Roman Magri, Koordinator, im Namen des Forums für Menschenrechte in Israel/Palästina

---

[1] StGB Art. 260ter Abs. 2: “Absatz 1 Buchstabe b findet keine Anwendung auf humanitäre Dienste, die von einer unparteiischen humanitären Organisation, wie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, in Übereinstimmung mit dem gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 erbracht werden."

FREIKIRCHEN.CH

Dachverband Freikirchen & christliche Gemeinschaften Schweiz
Sekretariat
Witzbergstrasse 7 | 8330 Pfäffikon ZH
Tel. 043 288 62 17 | info@freikirchen.ch | www.freikirchen.ch

Per mail: kpr-rm@fedpol.admin.ch (PDF und WORD-Datei)

Bern, im Mai 2024
PS/MM

Vernehmlassungsantwort zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans
sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Februar 2024 haben sie das rubrizierte Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Der Dachverband Freikirchen Schweiz (vormals VFG) ist ein nationaler Kirchenverband mit gegenwärtig 20 freikirchlichen Bewegungen aus der Deutschschweiz und dem Tessin, zu denen über 750 örtliche Kirchen mit ihren diakonischen Werken gehören. Nach Schätzungen machen die Evangelisch-Freikirchlichen 2,5-3,2% der Schweizer Bevölkerung aus.

Neben der Schweizer Bischofskonferenz und der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz versteht sich Freikirchen.ch zusammen mit dem Réseau évangélique suisse (RES) als dritte Kraft der christlichen Kirchen
in der Schweiz und als Sprachrohr für die gemeinsamen Anliegen der Freikirchen. Das Nationale Forschungsprogramm "Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft" (NFP 58) hat 2008 für ein normales Wochenende in der Schweiz 690'000 Personen ermittelt, die an einem religiösen Ritual teilnehmen. 189'070 Personen (27.4%) machen das in einem freikirchlichen Gottesdienst (gegenüber 99'352 Personen (14.4%) in ev.-ref. Kirchen und 264'596 (38,4%) in katholischen Gemeinden.)

Freikirchen.ch debattiert sehr unterschiedliche Fragen. Wir begrenzen uns nicht nur auf kulturelle und religiöse Fragen. Für uns ist es von entscheidender Wichtigkeit, dass wir im 21. Jahrhundert in unserer Gesellschaft zu einem gelingenden Miteinander finden. Dazu möchten wir beitragen.

Unser Dachverband begrüsst das geplante Verbot der Terrororganisation Hamas.

Freikirchen.ch hat die Hamas Attacke vom 7 Oktober aufs Schärfste verurteilt. Sie schrieb am 10. Oktober von einem ruchlosen Überfall: «An diesem heiligen Sabbat wurde der Friede und die Menschlichkeit durch die Hamas «zusammengebombt».». Der Freikirchenverband forderte auch sofort, dass die Hamas als terroristische Organisation eingestuft wird. Der Freikirchenverband begrüsst in dieser Hinsicht die vom Bundesrat ausgewählte Lösung als zielführend.

Zum Entwurf möchten wir noch folgende Ergänzung vorschlagen. Laut Art. 1 Abs. 2 ist der Bundesrat zuständig, mit der Hamas verwandte Organisationen und Gruppierungen, die in Führung, Zielsetzung oder Mitteln mit der Hamas übereinstimmen und mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten unterstützen und damit die innere oder äussere Sicherheit konkret bedrohen, zu verbieten. Die Freikirchenverband ist der Meinung, dass die für die **Sicherheitspolitik zuständige Kommission bei solchen Verboten konsultiert werden sollten**. Diese

Voraussetzung, die auch bei der Umsetzung von Organisationsverbote laut Art. 74 NDG gilt, wäre im Sinne der Gewaltenteilung und der demokratischen Übersicht zielführend.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Kontaktpersonen:

- Peter Schneeberger, Präsident Dachverband Freikirchen Schweiz, peter.schneeberger@feg.ch
- Michael Mutzner, Politischer Berater Dachverband Freikirchen Schweiz, michael.mutzner@christian-public-affairs.org

Freundliche Grüsse

Dachverband Freikirchen.ch

Peter Schneeberger, Präsident

FRIEDA
Die feministische
Friedensorganisation
/ ehemals cfd

Falkenhöheweg 8
Postfach 9281 • CH 3001 Bern
Telefon +41 31 300 50 60
info@frieda.org

Bundesrat Beat Jans
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Per Mail an: kpr-rm@fedpol.admin.ch

28. Mai 2024

Stellungnahme zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans

Im Namen von *Frieda – die feministische Friedensorganisation* bedanken wir uns für die Möglichkeit, uns an diesem Vernehmlassungsverfahren zu beteiligen. Frieda arbeitet im Rahmen der Internationalen Zusammenarbeit (IZA) seit den 1970er Jahren mit israelischen und palästinensischen zivilgesellschaftlichen Organisationen in Israel/Palästina im Bereich Menschenrechte, Frieden und Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt.

Wir haben den Gesetzesentwurf, den der Bundesrat am 22. Februar 2024 vorgelegt hat, zur Kenntnis genommen und auf mögliche Auswirkungen für zivilgesellschaftliche menschenrechtsbasierte Arbeit untersucht. Aus dieser Perspektive sehen wir insbesondere zwei Punkte, die angepasst werden müssen, damit das Gesetz keine schädlichen Konsequenzen für diese Arbeit und den Ruf der Schweiz hat.

Spezifikation der verbotenen Organisationen
Art. 1 des geplanten Gesetzes verbietet sowohl die Hamas als auch «Tarn- und Nachfolgeorganisationen der Hamas sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln». Wie solche Tarn- und Nachfolgeorganisationen oder verwandte Gruppierungen genau definiert werden, wird offengelassen.

Wir beobachteten in den letzten Jahren zahlreiche Fälle, wo sogenannte «Anti-Terror-Gesetze» missbraucht wurden, um zivilgesellschaftliche Organisationen anzuklagen, die sich für die Einhaltung der Menschenrechte einsetzen, humanitäre Hilfe leisten oder in der IZA aktiv sind. Wir haben auch gesehen, wie im Nachgang der Attacke der Hamas vom 7. Oktober 2023 langjährige zivilgesellschaftliche Vertragspartner der Schweizer IZA pauschal als potenzielle Unterstützer*innen der Hamas verdächtigt und Gelder präventiv sistiert wurden. Diese Entwicklungen müssen im Kontext eines zunehmend schrumpfenden Raums für

zivilgesellschaftliches Engagement zugunsten von Frieden und Menschenrechten gesehen werden («Closing/Shrinking Civil Society Space»). Schon vor dem 7. Oktober 2023 wurden Menschenrechts- und Friedensorganisationen in Israel/Palästina öfters delegitimiert und kriminalisiert – u.a. durch missbräuchlich geäusserte Terrorismus-Vorwürfe. Dies ist auch für in der Schweiz tätige Organisationen relevant, wenn sie mit lokalen Partnerorganisationen oder in internationalen Netzwerken zusammenarbeiten.

Wir sehen darum im aktuellen Gesetzesentwurf ein zusätzliches Missbrauchspotenzial, um menschenrechtsbasierte Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Schweiz wie auch in Israel/Palästina einzuschränken. Wir befürchten, dass die vage Formulierung und der grosse Interpretationsspielraum des Gesetzes gezielt genutzt werden können, um zivilgesellschaftlichen Akteur*innen in der Schweiz oder in Israel/Palästina eine Verbindung zu Strukturen der Hamas vorzuwerfen. Wir halten es deshalb für dringend notwendig, die verbotenen Organisationen in den Erläuterungen genauer zu definieren, um ungerechtfertigten, vagen und diffamierenden Vorwürfen gegen zivilgesellschaftliche Akteur*innen von Anfang an vorzubeugen.

Ausweitung der Ausnahmeklausel

Art. 1 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs verweist auf eine in StGB Art. 260ter Abs. 2 festgehaltene Ausnahmeklausel. Diese legt fest, dass humanitäre Dienste von unparteiischen humanitären Organisationen, welche die Tätigkeit einer terroristischen Organisation (notgedrungen) unterstützen, nicht strafrechtlich verfolgt werden.[1] Wie in den Erläuterungen (S. 13) hervorgehoben, ist diese Ausnahmeklausel stark beschränkt: Ausgenommen sind ausschliesslich *humanitäre Aktivitäten* von *spezifischen, gesetzlich umschriebenen Organisationen* sowie nur die *Unterstützung* von, nicht aber die Beteiligung an verbotenen Organisationen. Wie der erläuternde Bericht richtigerweise feststellt, sind Ausnahmeregelungen gerade in Kontexten, wo eine Organisation die Staatsgewalt de facto ausübt, unumgänglich.

Im vorliegenden Fall ist diese Ausnahmeregelung allerdings zu eng. Falls die Hamas oder verwandte Organisationen nach dem aktuellen bewaffneten Konflikt in irgendeiner Form an den politischen Strukturen des besetzen Gebietes beteiligt sind, würden sie auch für nicht-humanitäre Akteur*innen zu unumgänglichen Ansprechpartner*innen werden. Gerade im Hinblick auf post-konfliktive Friedensförderung, auf den anstehenden Wiederaufbau und die Unterstützung der kriegsgebeutelten und traumatisierten Zivilbevölkerung muss die Arbeit von nicht-humanitären Organisationen im Bereich Friedensförderung, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit garantiert werden. Solche Kontakte bedingen, wie in anderen Kontexten, weder die Unterstützung noch die Identifizierung mit dem Gegenüber, sondern dienen einzig der Verfolgung spezifischer entwicklungs- und friedenspolitischer Ziele. Es ist aus unserer Sicht zentral, dass diese Akteur*innen weiterhin Austausch-, Arbeits- und Kontaktmöglichkeiten mit allen relevanten Parteien wahrnehmen können. Eine entsprechende Ausweitung der Ausnahmeklausel ist zur Sicherstellung dieser Arbeit dringend notwendig. Ohne

[1] StGB Art. 260ter Abs. 2: «Absatz 1 Buchstabe b findet keine Anwendung auf humanitäre Dienste, die von einer unparteiischen humanitären Organisation, wie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, in Übereinstimmung mit dem gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 erbracht werden.»

diese Ausweitung und falls die Hamas oder verwandte Organisationen künftig tatsächlich eine Form von Staatlichkeit wahrnehmen, drohen schwerwiegende Konsequenzen durch die vom Gesetz implizierte «No-contact policy». Die Arbeit zahlreicher friedens- und entwicklungsfördernder Organisationen würde verunmöglicht. Darunter würde nicht nur die israelische und palästinensische Zivilbevölkerung, sondern auch der gute Ruf der Schweiz in der Friedens- und Entwicklungszusammenarbeit leiden. Dies gilt es aus unserer Sicht zu verhindern.

Um das Missbrauchspotenzial einzuschränken und Friedens- sowie Menschenrechtsarbeit sowohl in Israel als auch in Palästina weiterhin zu ermöglichen, schlagen wir dringend vor, dass als vierter Absatz direkt im Gesetz eine Ausnahmeklausel hinzugefügt wird. In dieser soll garantiert werden, dass humanitäre, friedensfördernde oder menschenrechtliche Arbeit explizit von strafrechtlicher Verfolgung ausgenommen wird, wenn für diese eine Zusammenarbeit mit der Hamas oder ihr nahestehenden Organisationen notwendig ist oder sie ungewollt und indirekt zur Unterstützung solcher Organisationen beiträgt.

Die in dieser Stellungnahme dargelegten Vorschläge gehen einher mit den bisherigen Forderungen von Frieda zur strafrechtlichen Verfolgung der Verletzungen des Völkerrechts durch alle Kriegsparteien inklusive der Hamas und Verbündeten, zur Freilassung aller Geiseln und zu einem permanenten Waffenstillstand.

Wir danken dem EJPD für die Kenntnisnahme und eine entsprechende Anpassung des geplanten Bundesgesetzes.

Freundliche Grüsse

FRIEDA
Die feministische Friedensorganisation
/ ehemals cfd
Falkenhöheweg 8 · Postfach 9281
CH 3001 Bern

Andrea Nagel
Geschäftsleiterin

Schweiz Israel
Suisse Israël
Svizzera Israele

Gesellschaft Schweiz-Israel

Zentralsekretariat • Postfach 9310 • 8036 Zürich • Tel. 044 463 24 25 • e-mail: info@schweiz-israel.ch • www.schweiz-israel.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
CH-3003 Bern
info@gs-ejpd.admin.ch

Zürich, den 4.3.2024

Vernehmlassung «Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen»

Sehr geehrter Bundesrat Jans

Wir bedanken uns für die Einladung, uns an diesem Vernehmlassungsverfahren zu beteiligen.

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 21. Februar 2024 beschlossen, den Entwurf für ein Verbot der Hamas in die Vernehmlassung zu schicken. Das Verbot schliesst auch Tarn- und Nachfolgeorganisationen der Hamas sowie Organisationen und Gruppierungen ein, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln.

Die Gesellschaft Schweiz-Israel begrüsst das Vorgehen des Bundesrates, nachdem am 7. Oktober 2024 Kämpfer der Terrororganisation Hamas Israel überfallen haben. Die Kämpfer töteten fast 1200 Menschen, darunter zwei Schweizer Staatsbürger. Der Angriff war keine militärische Operation, sondern eine terroristische Mord- und Vergewaltigungsaktion der Hamas. Sie verschleppte fast 250 Kinder, Frau und Männer. Rund 130 Geiseln befinden sich immer noch in der Gewalt der Hamas. Der Entwurf des «Bundesgesetzes über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen» erfolgt als Antwort auf diese Aktion der Hamas. Im Dezember 2023 haben National- und Ständerat in einer Motion ein Verbot der Hamas gefordert.

Die Gesellschaft Schweiz-Israel fordert schon seit Jahren ein Verbot der Hamas und unterstützt deshalb das Vorgehen von Parlament und Bundesrat. Sie nimmt nun auch die Möglichkeit wahr, im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf des Bundesrates Stellung zu nehmen. Die Gesellschaft Schweiz-Israel beurteilt den Entwurf vom 21. Februar 2024 folgendermassen:

1. Die Gesellschaft Schweiz-Israel erwartet, dass aufgrund von Art. 1 des neuen Bundesgesetzes vor allem auch Nachfolge- und Tarnorganisationen rasch verboten werden. Ausserdem sind entsprechende Ressourcen bereitzustellen, die es ermöglichen, Organisationen und Gruppierungen zu bestimmen, die eine besondere Nähe zur Hamas haben und mit ihren Zielsetzungen und Mitteln übereinstimmen. Die Gesellschaft Schweiz-Israel ist der Ansicht, dass eine rasche Überprüfung weiterer Organisationen erfolgen muss, welche den menschenverachtenden Überfall auf Israel bis heute nicht verurteilt haben und die Hamas materiell und ideell unterstützen.

2. Die Gesellschaft Schweiz-Israel verlangt, dass die Strafverfolgungsbehörden, gestützt auf das Verbot der Hamas, präventivpolizeiliche Massnahmen wie Einreiseverbote und Ausweisungen ergreifen. Besonders wichtig ist die Unterbindung der Terrorismusfinanzierung der Hamas über die Schweiz. Die GSI erwartet, dass die Meldestelle für Geldwäscherei von fedpol in der Bekämpfung der Hamas auch wirklich aktiv wird und entsprechende Ressourcen einsetzt.

3. Die Hamas gilt mit dem neuen Bundesgesetz als terroristische Organisationen im Sinne von Artikel 260ter des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0). Das damit vorgegebene Strafmass von 10 bis 20 Jahren Freiheitsstrafe ist angemessen.

4. Mit dem Hinweis auf die weitreichenden Konsequenzen, welche das Verbot für die betroffenen Organisationen hat, sieht der Entwurf eine Befristung des Verbots auf fünf Jahre vor, wobei dem Parlament die Möglichkeit eingeräumt wird, das Verbot im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu verlängern. Eine

Befristung des Verbots macht nur dann Sinn, wenn erwartet wird, dass sich die Hamas und ihre verwandten Organisationen in nächster Zeit auflösen oder sich in ihrer Zielsetzung und ihren Mitteln grundlegend verändern. Beides ist nach Ansicht der Gesellschaft Schweiz-Israel nicht zu erwarten. Deshalb unterstützt die Gesellschaft Schweiz-Israel diese Befristung nicht. Sollte sich die Hamas dahingehend verändern, dass sie Völkerrecht und Menschenrechte anerkennt und die Interessen des palästinensischen Volkes gewaltlos vertritt, kann das Verbot ohne eine Bindung an eine Frist aufgehoben werden.

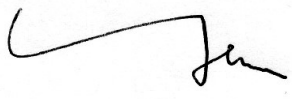
5. In Bezug auf die von verschiedener Seite geäusserten Bedenken, dass die Schweiz mit dem Verbot der Hamas unter internationalen Druck geraten könnte, wenn sie andere als die von der UNO verbotenen Organisationen mit einem Verbot belegt. So etwa mit Blick auf die Türkei und die Kurdische Arbeiterpartei (PKK). Mit dem Sondergesetz behält die Schweiz die Möglichkeit, in jedem anderen Fall weiterhin frei zu entscheiden. Das Verbot der Hamas ist mit keinem weiteren Verbot einer anderen auch terroristisch aktiven Organisation verknüpft. Eine Gefährdung der Vermittlerrolle der Schweiz ist ebenfalls nicht gegeben, da die Schweiz im Nahostkonflikt seit mehr als einem Jahrzehnt keine Rolle mehr spielt und angesichts der globalen Entwicklung in nächster Zeit auch nicht spielen wird. Entscheidend für die Schweiz ist in den kommenden Jahren ihr Einsatz für die Sicherung der Menschenrechte und der demokratischen Institutionen.

Die Gesellschaft Schweiz-Israel dankt dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement für die Kenntnisnahme ihrer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Gesellschaft Schweiz Israel

Corina Eichenberger-Walther,
Zentralpräsidentin



Walter L. Blum,
Zentralsekretär

Gesellschaft Schweiz-Palästina
Association Suisse-Palestine
Associazione Svizzera-Palestina

Eingang
27. Mai 2024
fedpol Rechtsabteilung

Herr Bundesrat Beat Jans

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement (EJPD)
Bundeshaus
3003 Berm

Bern, 23. Mai 2024

Stellungnahme der «Gesellschaft Schweiz Palästina» (GSP) zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans

Im Namen der «Gesellschaft Schweiz Palästina» sende ich Ihnen unsere Stellungnahme zu Ihrem obgenannten Bundesgesetz-Vorschlag. Es ist uns bekannt und bewusst, dass die beiden Parlamente geschockt über die Ereignisse des 7. Oktober 2023 waren und vom Bundesrat sofortiges Handeln verlangten. Unter Schock zu handeln ergibt nicht selten zielführende Ergebnisse.

UNO-Generalsekretär Antonio Guterres brachte es aber trotz Schock auf den Punkt: der Hamas-Terroranschlag habe "nicht im luftleeren Raum" stattgefunden und sprach in diesem Zusammenhang von der israelischen Besatzung palästinensischer Gebiete. Die Palästinenser litten seit 56 Jahren unter "erstickender Besatzung".

Die GSP zeigt in ihrer Vernehmlassung die unglückliche Geschichte der PalästinenserInnen und Israelis auf. Die GSP findet es wichtig, dass die Internationalen Völkerrechte und UNO-Resolutionen zur Kenntnis genommen werden. Dadurch wird jedem bewusst, dass Gewalt und Terror einerseits auf beiden Seiten seit Jahren das Leben im historischen Palästina Alltag war und noch immer ist. Die beigefügten Rechte und Belege sind Teil unserer Eingabe.

Es ist uns aber auch wichtig, dass die Schweiz weiterhin ein neutrales Land bleibt. Wenn die Schweiz ein Hamas-Verbot einführt, wird ihre Möglichkeit, zwischen allen Gruppierungen – seien es Friedensorientierte Gruppen oder Extremismusorientierte Gruppen auf beiden Seiten, zunichte gemacht.

Wir wünschen Ihnen, Herr Bundesrat Jans und ehemaliger Nationalratskollege Beat, eine ordnende und kluge Haltung in der aktuellen Debatte. Gerne stehen wir Ihnen und Ihrem Departement zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen
Für den Vorstand der GSP

Geri Müller
Dammstrasse 5
5400 Baden

Tel. +4179 943 00 27
info@geri-mueller.ch

info@palaestina.ch
www.palaestina.ch
Gesellschaft Schweiz-Palästina
3001 Bern
postkonto
10-4334-2

240519 Vernehmlassung zum sogenannten «Hamas-Verbot» des Bundesrates

1. Haltung der GSP zur Gewalt

Die GSP verurteilt jegliche Art und Weise von Gewaltanwendung überall auf der Welt. Gewalt kann Menschen in allen Arten nachhaltig verletzen und zerstören. Gewalt provoziert und generiert meistens Gegengewalt.

Gewalt ist strafbar in der Schweiz und in den internationalen Regelungen (Völkerrecht, entsprechende Konventionen et al.). In der Regel wird Gewalt angezeigt, darüber gerichtet, bestraft und gesühnt.

2. Gewalt in Westasien – im Speziellen in Palästina/Israel

Im 19. Jahrhundert und in den ersten zwanzig Jahren des 20. Jahrhundert war die Al-Sham-Region (das Ostufer des Mittelmeers) eine friedliche und prosperierende Region, die kaum schwerwiegende Gewaltausbrüche kannte. Der Zusammenbruch des Osmanischen Reiches nach dem ersten europäischen Krieg (1. Weltkrieg) und die britische und französische Kolonialisierung der Al-Sham-Religion veränderte die westasiatische Region grundlegend und ohne Mitbestimmung der lokalen Bevölkerung. 1917 verabschiedete das britische Königreich die Balfour-Deklaration, welche zum Ziel hatte, englische Juden in Palästina anzusiedeln, um unter anderem die Produkte aus ihren Kolonien (v.a. Indien) über den Landweg und über das Mittelmeer nach England zu bringen, um den Transport zu sichern. Das jüdische Mitglied der Balfour-Kommission, Montagu, kritisierte das Ansinnen Balfour's heftig. Er monierte, dass dies das antijüdische Europa geradezu aufmuntere, die Juden an einen fremden Ort zu vertreiben (siehe Rolf Verleger, 10 Jahre Heimatland, Westend 2017).

Fast zeitgleich (August 1897) hatte Theodor Herzl in Basel das «Basler Programm» proklamiert: «Der Zionismus erstrebt die Schaffung einer öffentlich-rechtlich gesicherten Heimstätte in Palästina für diejenigen Juden, die sich nicht anderswo assimilieren können oder wollen." Auch dieses Projekt fand keine ungeteilte Zustimmung und wurde von namhaften europäischen Juden bekämpft.

Nach der Kapitulation der Verbündeten (Deutsches Reich, Österreich, Osmanisches Reich) teilten sich England und Frankreich die Hinterlassenschaft der Osmanen (San Remo) auf.

Die Konferenz fand vor dem Hintergrund teils widersprüchlicher Zusagen der kriegführenden Mächte während des Ersten Weltkriegs an die Völker des Nahen Ostens statt. Hatte die Hussein-McMahon-Korrespondenz von 1915/16 der Mobilisierung der arabischen Stämme zur Revolte gegen die Osmanen gegolten, stellte die Balfour-Erklärung von 1917 zur Errichtung einer Heimstätte für das jüdische Volk eine Konzession an den politischen Zionismus dar. Zudem vertraten die handelnden Mächte Großbritannien und Frankreich ihre eigenen Interessen, die im Sykes-Picot-Abkommen, einem britisch-französischen Geheimabkommen von 1916, zum Ausdruck kamen.

In der unmittelbaren Nachkriegszeit kollidierten die Interessen des arabischen Nationalismus, der eine Beendigung des De-facto-Besatzungszustands im Nahen Osten anstrebte, mit denen der Besatzungsmächte, denen an einer Legalisierung ihrer führenden Rolle gelegen war. (Quelle Wikipedia)

3. Der UNO-Teilungsplan 1947

Der Teilungsplan der UNO war eine Folge der Rückgabe des «britischen Mandats Palästina». 48 Staaten der Vereinten Nationen beschlossen eine Teilung des Territoriums, die keinen Bezug zur Populationsgrösse hatte. Das Mitbestimmungsrecht der Indigenen, unter

anderen Muslimen, Christen, Juden (v.a. Haredi), Drusen und der Zugewanderten (in grosser Mehrheit Juden) wurde gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht angewendet (im Gegensatz zur zeitgleichen «Saarlandfrage», bei welcher das Einverständnis der SaarländerInnen, Franzosen und Deutschen mit einem Referendum eingeholt wurde).

Somit war nachvollziehbar, dass alle Indigenen, einschliesslich der jüdischen Haredi, mit dem Teilungsplan nicht einverstanden waren. Zudem widersprach dieses Verfahren der «Allgemeinen Menschrechtserklärung der Vereinten Nationen».

4. Die israelische Staatsgründung 1948

Am 14. Mai 1948 rief David Ben Gurion den unabhängigen «Judenstaat Israel» aus.

> „Wenn ich ein arabischer Führer wäre, würde ich nie einen Vertrag mit Israel unterschreiben. Es ist normal; wir haben ihr Land genommen. Es ist wahr, dass es uns von Gott versprochen wurde, aber wie sollte sie das interessieren? Unser Gott ist nicht ihr Gott. Es gab Anti-Semiten, die Nazis, Hitler, Auschwitz, aber war es ihre Schuld? Sie sehen nur eine Sache: Wir kamen und haben ihr Land gestohlen. Warum sollten sie das akzeptieren?"
> Während des 1. Weltkriegs sagt er noch:
> «Es sei nicht unsere Absicht die Araber zu verjagen, zu enteignen und ihr Land zu übernehmen". Damals gab es zu wenig Juden in Palästina, um Israel gründen zu können.
> 1938 hat er aber seine Meinung geändert (bzw. ehrlich geäußert):
> «Ich bin für Zwangsumsiedlung; darin sehe ich nichts Unmoralisches.»

Quellen:
1. Zitat: *Israel - eine Utopie* von *Prof. Omri Boehm*, Westend-Verlag, S. 103
2. Zitat: *Die ethnische Säuberung Palästinas* von *Prof. Ilan Pappe*, Westend-Verlag, S. 9

Am 15. Mai 1948 wurde die Vertreibung der PalästinenserInnen systematisch umgesetzt. Über 750'000 Menschen wurden vertrieben, massakriert und ermordet. Die PalästinenserInnen nennen diesen Tag noch heute «Nakba» - zu deutsch: die Katastrophe.

Konklusion: mit der Umbenennung des «Mandats Palästina» in «Israel» und der bewussten Vermeidung eine Verfassung zu schreiben, die Bevölkerung des neuen Gebildes zu definieren und die Grenzen zu bezeichnen, wurde der «Teilungsplan der UNO» gar nicht erst umgesetzt. Israel gründete zwar ein Parlament und eine Regierung, in welcher v.a. jüdische Menschen vertreten waren und in besonderen Umständen auch «Araber». Diese durften jedoch nicht PalästinenserInnen genannt werden. Dies war der Beginn der Apartheid.

5. Die Befreiungs- und bewaffneten Widerstandsorganisationen

Welche Legitimität hat die Hamas im internationalen Recht?

Die Geschichte des bewaffneten palästinensischen Widerstands entstand nach der Gründung des Staates Israel im Jahr 1947 als eine Art Anspruch der PalästinenserInnen auf ihre Rechte und als Kampf gegen eine Besatzungsmacht. Die Geschichte der Befreiung von Völkern zeigt uns etwa am Beispiel Algeriens, dass jede Besatzungsmacht die Macht hat, diese Bewegungen willkürlich als TerroristInnen zu bezeichnen.

Die Frage nach der Unabhängigkeit Palästinas wurde mit den Entkolonialisierungswellen in den 1950er und 1960er Jahren, die sich in der veränderten Zusammensetzung der UN-Generalversammlung (UNGA) und der Ausweitung der israelischen Besatzung auf die palästinensischen Gebiete manifestierten, zu einem wichtigen Thema auf der internationalen Bühne.

In diesem Zusammenhang hat die UNGA seither eine Reihe von Resolutionen verabschiedet, die das Recht des palästinensischen Volkes auf Unabhängigkeit und bewaffneten Widerstand, der auf der Grundlage des Völkerrechts legal ist, unterstützt.

Zunächst erkennt Artikel 1 der Charta (siehe Anhang), in dem die Ziele der Vereinten Nationen verankert sind, das Recht der Völker auf Selbstbestimmung an. Das heißt, alle Völker der Welt haben das Recht, ihre politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systeme zu wählen, ihre Gebiete zu regieren und ihre natürlichen Ressourcen zu nutzen. Dieses Recht wird durch die rechtliche Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, es zu verwirklichen, ergänzt.

Die UNGA hat das Recht des palästinensischen Volkes auf Selbstbestimmung und Widerstand gegen die israelische Besatzung, auch durch bewaffneten Kampf, mehrfach anerkannt:

- Die Resolution 3314 (1974) der Generalversammlung der Vereinten Nationen bekräftigt das Recht auf Selbstbestimmung, Freiheit und Unabhängigkeit aller "Völker, die kolonialen und rassistischen Regimen oder anderen Formen der Fremdherrschaft unterworfen sind" und bekräftigt das "Recht dieser Völker, dafür zu kämpfen und Unterstützung zu suchen und zu erhalten". https://www.un.org/depts/german/gv-early/ar3314_neu.pdf

- Die Resolution 37/43 (1982) der Generalversammlung der Vereinten Nationen bekräftigte das "unveräußerliche Recht" des palästinensischen Volkes "und aller Völker unter fremder und kolonialer Herrschaft" auf Selbstbestimmung. Sie bekräftigte auch die Legitimität des "Kampfes der Völker, [...] sich mit allen verfügbaren Mitteln, einschließlich des bewaffneten Kampfes, von kolonialer und fremder Herrschaft und ausländischer Besatzung zu befreien". https://digitallibrary.un.org/record/40572?v=pdf

Dieses Recht des palästinensischen Volkes auf bewaffneten Widerstand bezieht seine Legitimität auch aus weiteren Resolutionen:

In der Resolution 2625 kristallisiert sich das Prinzip der Gleichberechtigung der Völker und ihres Selbstbestimmungsrechts heraus.
https://digitallibrary.un.org/record/202170?ln=en&v=pdf

> "Alle Völker haben das Recht, ihren politischen Status in völliger Freiheit und ohne Einmischung von außen zu bestimmen und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu verfolgen, und jeder Staat hat die Pflicht, dieses Recht im Einklang mit der Charta zu achten.
>
> Jeder Staat hat die Pflicht, gemeinsam mit anderen Staaten oder gesondert die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Völker und ihres Selbstbestimmungsrechts nach Maßgabe der Charta zu fördern und die Organisation der Vereinten Nationen bei der Erfüllung der ihr durch die Charta übertragenen Verantwortung für die Anwendung dieses Grundsatzes zu unterstützen, damit
>
> ....
>
> b) dem Kolonialismus unter gebührender Berücksichtigung des frei geäußerten Willens der betroffenen Völker ein rasches Ende zu setzen,
>
> Und in dem Bewusstsein, dass die Unterwerfung von Völkern unter fremde Unterwerfung, Herrschaft oder Ausbeutung eine Verletzung dieses Grundsatzes sowie eine Verweigerung der grundlegenden Menschenrechte und Grundfreiheiten gemäß der Charta darstellt."
>
> Und sie fügt hinzu:

"Jeder Staat hat die Pflicht, sich jeglicher Zwangsmaßnahmen zu enthalten, die den oben in der Formulierung dieses Grundsatzes genannten Völkern ihr Selbstbestimmungsrecht, ihre Freiheit und ihre Unabhängigkeit nehmen würden.

Wenn sie bei der Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts auf eine solche Zwangsmaßnahme reagieren und sich ihr widersetzen, haben diese Völker das Recht, Unterstützung im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Charta zu suchen und zu erhalten."

So erinnert die von der Generalversammlung verabschiedete Resolution 66/146 daran, dass die Achtung des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Völker und ihres Selbstbestimmungsrechts eines der Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen ist, und bekräftigt das Recht des palästinensischen Volkes auf Selbstbestimmung, einschließlich seines Rechts auf einen unabhängigen Staat Palästina.

Andererseits fordert der Menschenrechtsrat in der Resolution A/HRC/46/L.18 "alle Staaten auf, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Verwirklichung des Rechts des palästinensischen Volkes auf Selbstbestimmung zu fördern und die Vereinten Nationen bei der Erfüllung ihrer in der Charta verankerten Verantwortung für die Umsetzung dieses Rechts zu unterstützen".

Obwohl die Resolutionen der UNGA nicht bindend sind, "spiegeln sie getreulich die gewohnheitsmäßige internationale Rechtsauffassung der Mehrheit der souveränen Staaten der Welt wider".

Was den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UNSC) betrifft, so sind seine Maßnahmen in Bezug auf das Recht des palästinensischen Volkes auf bewaffneten Widerstand eher zaghaft. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Rat aus fünf ständigen Mitgliedern besteht, darunter die wichtigsten Verbündeten der israelischen Besatzung: die Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich. In diesem Zusammenhang dient das Vetorecht dazu, die Annahme von Resolutionen zu blockieren, die das Recht der Palästinenser auf bewaffneten Widerstand fordern. Trotzdem erkennt der (UNSC) Israel als Besatzungsmacht an:

- UNSC Resolution 672 "Verpflichtet Israel, die Besatzungsmacht, seine rechtlichen Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten aus der Genfer Konvention zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949 gewissenhaft zu erfüllen".
https://digitallibrary.un.org/record/99236?v=pdf

Gewalt gegenüber der Zivilbevölkerung muss daher bestraft werden. Die Strafen werden nach Anklage und Feststellung des Tatbestandes über zivilgerichtliche Gesetze abgewickelt. Dabei muss klar betont werden: Aussagen der angeklagten Menschen nach Folterungen dürfen nicht berücksichtigt werden.

6. Kann der Bundesrat mit dem «Hamas-Verbot» das Grundübel eliminieren?

Die Charta der Hamas von 1987 (veröffentlicht am 18. August 1988) stand in der Abfolge von militärischen Niederlagen (Vertreibung 1948, genannt Nakba; 6-Tage-Krieg 1967) und Vertrauensbruch nach (Madrid – Land für Frieden), nachdem der damalige Premierminister Itzhak Schamir die Hamas gegen die PLO ausspielte. Die Charta hatte hauptsächlich rhetorische Wirkungen, Teile der Charta waren rassistisch und illegal.

Das überarbeitete Dokument von 2017 war radikal, ein Gegenstück und vermutlich auch eine Reaktion auf das Biltmore Programm von 1942[1)] die noch immer gültige Likud Charta[2)].
https://de.wikipedia.org/wiki/Hamas-Grundsatzpapier

Das Grundsatzpapier der Hamas von 2017 ersetzte die antijüdische Haltung der Charta von 1987 mit einer moderater klingenden und differenzierteren antizionistischen und

antikolonialistischen Argumentation, die den bewaffneten Widerstand als im Einklang mit internationalen Normen und Gesetzen definiert (S. 7). Es lässt sich nichts finden, was gegen die Charta der UN oder andere Menschenrechts-Grundsätze verstossen würde. Es bekräftigte das Ziel eines islamisch geprägten Staates in ganz Palästina anstelle Israels oder einer Zweistaatenlösung, erklärte aber auch, ein Staat Palästina „entlang den Linien von 1967" sei die Formel für einen „nationalen Konsens". Die ursprüngliche Charta wurde dabei nicht widerrufen. Jedoch wird auf S. 5 explizit geschrieben, dass sich der Kampf gegen den Zionismus und nicht gegen den Judaismus richtet:

> «Die Hamas bekräftigt, dass ihr Konflikt mit dem zionistischen Projekt zusammenhängt und nicht mit den Juden wegen ihrer Religion. Die Hamas führt keinen Kampf gegen die Juden, weil sie Juden sind, sondern führt einen Kampf gegen die Zionisten, die Palästina besetzen. Dennoch sind es die Zionisten, die ständig das Judentum und die Juden mit ihrem eigenen kolonialen Projekt und illegalen Gebilde identifizieren.», was bedeutet, dass kein Jude angegriffen werden soll, nur weil er Jude ist. Auch wird bei der Definition der palästinensischen Bevölkerung nicht nach Religion, Kultur oder politischer Zugehörigkeit unterschieden, die Multikonfessionalität wird also im Prinzip anerkannt und Sicherheit für sie zugestanden (S. 3/4).

Das Grundsatzpapier definiert, wie das historische Palästina auch in Zukunft zu verstehen ist. Explizit wird dabei keine Religion ausgeschlossen, abgelehnt wird aber eine Judaisierung aus angeblich religiösen, die mit der Hasbara zusammenhängt (Tempelberg, das versprochene Land von Gott und die Auserwähltheit der Juden). Dies kann man als Vision und Leitbild verstehen, und als Bekräftigung des eigenen Selbstverständnisses. Das Papier betont, dass es nötig ist, nationale palästinensische Institutionen auf demokratischen Prinzipien, z.B. freien und fairen Wahlen, zu errichten, und lehnt die Einmischung von Kräften von aussen ab.

7. Hamas ist ein anderer Fall als «al Kaida»

Der Bundesrat hat nach 9/11 in der Folge anderer Länder al Kaida unter Verbot gesetzt nach Artikel 260 ter).

> «Unter Terrorismus versteht man im Allgemeinen kriminelle Gewaltaktionen, wie Attentate, Sprengstoff- und Brandanschläge, Amokläufe und -fahrten oder Schiffs- und Luftpiraterie, mit denen politische, religiöse oder ideologische Ziele erreicht werden sollen.»

Wenn diese Allgemeindefinition von Terrorismus auf die Hamas zutrifft, trifft sie ebenso auch auf den Staat Israel zu.

Beide Seiten haben Massaker verübt, allerdings ist die Opferzahl nicht annähernd vergleichbar.

Beide monieren das Selbstverteidigungsrecht, das auch auf dem Papier existiert, klar ist dabei aber der Umstand, dass eine jahrzehntelange Apartheid herrscht, die gegen das Völkerrecht ist.

8. Der Bundesrat berücksichtigt die Jahrelange Unterstützung der Hamas mit keinem Wort

Die israelischen Regierungen und ihr Militär unterstützten die Hamas und instrumentalisierten diese für ihre eigenen Zwecke. (siehe dazu Anhang)

Dies hatte Gründe: Die weltweite Popularität von PLO-Chef Yassir Arafat war für Israel ein Dorn im Auge. Zum Beispiel nach den Madrid-Verhandlungen (Land für Frieden) gewann Arafat in der Welt grosse Beachtung. Der damalige Premier-Minister Yitzhak Schamir sagte, er hätte keinen Gesprächspartner in Palästina, er wende sich nur dem Sheik Jassin zu, einem

geistlichen Führer der Hamas (der übrigens später von Israel getötet wurde. Damit wollte er Arafat herausfordern. Das ging über die Jahre weiter und der Premier-Minister Benyamin Netanyahu sagte, er müsse die Hamas unterstützen, denn nur so würde die 2-Staatenlösung unmöglich[1]. Er liess die Finanzierer der Hamas gewähren, Geld in den Gaza-Streifen zu bringen.

Warum am 7. Oktober die Armee und der Geheimdienst Israels nicht schnell genug reagieren konnte, wurde mittlerweile bekannt. Der Geheimdienstchef der Armee, Aharon Haliva hat den Rücktritt vor kurzem bekannt gegeben und zugegeben, dass Israel die klaren Signale ignoriert hatte[2]. Zudem haben mehrere Offiziere gesagt, dass ein derartiger Angriff nur möglich war, weil Israel bewusst nicht frühzeitig eingegriffen haben (beweis auf Video).

Welche Konsequenzen haben diese vom Bundesrat nicht berücksichtigten Unterstützungen der Hamas? Warum soll Hamas verboten werden, wenn diese doch von Israel ermöglicht wurden? Hat der Bundesrat schon Protest in Israel eingereicht, als zwei Schweizer am 7. Oktober ermordet wurden?

9. **Kann der Bundesrat weiterhin neutral bleiben, wenn er folgende Aussagen liest:**

"Jeder, der die Gründung eines palästinensischen Staates vereiteln will, muss die Unterstützung der Hamas und die Überweisung von Geld an die Hamas unterstützen." – Benjamin Netanjahu
https://www.haaretz.com/israel-news/2023-10-09/ty-article/.premium/another-concept-implodes-israel-cant-be-managed-by-a-criminal-defendant/0000018b-1382-d2fc-a59f-d39b5dbf0000

"In der sichtbaren Dimension ist die Hamas ein Feind, in der verborgenen Dimension ist sie ein Verbündeter."
IDF-Generalmajor Gershon Hacohen
https://www.haaretz.com/israel-news/2023-10-11/ty-article/.premium/netanyahu-needed-a-strong-hamas/0000018b-1e9f-d47b-a7fb-bfdfd8f30000

"Israel hat die Hamas gegründet. Es war ein Projekt von Shin Bet." – Charles Freeman,

US-Diplomat und Botschafter
https://archive.org/details/devilsgame_201907/page/n199/mode/2up

Wie beurteilt der Bundesrat den Nicht-Willen Israels für eine Zwei-Staaten-Lösung? (Siehe auch Dossier im Anhang)

10. **Verpflichtung zu Massnahmen gegen Israel**

Ordentliche Tagung 46 des Menschenrechtsrates (22. Februar bis 24. März 2021)

Vom Menschenrechtsrat am 24. März 2021 angenommene Resolution 46/25.
Recht des palästinensischen Volkes auf Selbstbestimmung
https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/077/89/pdf/g2107789.pdf?token=SsnxfdCEskaP6eQWX4&fe=true

---

[1] Vgl. etwa https://www.timesofisrael.com/for-years-netanyahu-propped-up-hamas-now-its-blown-up-in-our-faces/

[2] https://www.srf.ch/news/international/krieg-im-nahen-osten-israels-militaergeheimdienstchef-geht-loest-er-eine-welle-aus

Aufforderung an alle Staaten, ihrer Verpflichtung nachzukommen, weder Anerkennung, Hilfe oder Beistand zu leisten, wenn es um von Israel begangene schwere Verstöße gegen zwingende Normen des Völkerrechts geht.

Insbesondere: das Verbot des gewaltsamen Erwerbs von Gebieten und die Gewährleistung des der Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung.

Ausserdem fordert die Resolution die Staaten auf, stärker zusammenzuarbeiten, um diesen schweren Verstössen und rechtswidrigen Politik und Praxis Israels mit rechtmässigen Mitteln ein Ende zu setzen.

Warum hat der Bundesrat diese verpflichtende Forderung nie verfolgt?
Das Parlament und der Bundesrat sind auch von der Eidgenössischen Verfassung und Gesetzgebung verpflichtet die internationalen Völkerrechte zu befolgen

11. Ablehnung des Gesetzesentwurfs des Bundesrats

Gerade die Schweiz, die international für ihre Neutralität und ihre guten Dienste bekannt ist, sollte darauf achten, keine vorschnellen Verurteilungen auszusprechen, die in Populismus und Partikularinteressen begründet sein könnten. Aus den obigen Erwägungen empfiehlt die GSP die Ablehnung des Gesetzesentwurfs.

Sie empfiehlt dem Bundesrat und dem Parlament folgendes Vorgehen:

A) Entscheide, welche die Schweiz autonom (und kurzfristig) treffen kann:
- Anerkennung des Staates Palästina in den Grenzen von 1967
- Abbruch der militärischen Zusammenarbeit mit Israel
- Konsequente Umsetzung BDS gegen Israel, bis zur Aufgabe der Apartheid
- Umsetzung der Einfuhrverbote

B) Forderungen bez. Umsetzung im Land from the Sea to the River:
- Bedingungslose und dauernde Waffenruhe
- Einsatz von internationalen Truppen zur Verhinderung von weiterer Gewaltanwendung
- Vollständige Entwaffnung der gesamten Zivilbevölkerung
- Aufbauhilfe für eine palästinensische Übergangsregelung mit dem Ziel, Legislativ- und Regierungswahlen durchzuführen
- Restaurationszahlungen / Rückgabe palästinensischen Besitzes

CHARTE

DES

NATIONS UNIES

TABLE DE MATIÈRES

Note Liminaire

Préambule

Chapitre I : Buts et principes (articles 1-2)

Chapitre II : Membres (articles 3-6)

Chapitre III : Organes (articles 7-8)

Chapitre IV : Assemblée générale (articles 9-22)

Chapitre V : Conseil de sécurité (articles 23-32)

Chapitre VI : Règlement pacifique des différends (articles 33-38)

Chapitre VII : Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression (articles 39-51)

Chapitre VIII : Accords régionaux (articles 52-54)

Chapitre IX : Coopération économique et sociale internationale (articles 55-60)

Chapitre X : Conseil économique et social (articles 61-72)

Chapitre XI : Déclaration relative aux territoires non autonomes (articles 73-74)

Chapitre XII : Régime international de tutelle (articles 75-85)

Chapitre XIII : Conseil de tutelle (articles 86-91)

Chapitre XIV : Cour internationale de justice (articles 92-96)

Chapitre XV : Secrétariat (articles 97-101)

Chapitre XVI : Dispositions diverses (articles 102-105)

Chapitre XVII : Dispositions transitoires de sécurité (articles 106-107)

Chapitre XVIII : Amendements (articles 108-109)

Chapitre XIX : Ratification et signature (Articles 110-111)

Charte des Nations Unies

NOTE LIMINAIRE

Des amendements aux articles 23, 27 et 61 de la Charte ont été adoptés par l'Assemblée générale le
17 décembre 1963 et sont entrés en vigueur le 31 août 1965. Un autre amendement à l'article 61 a été adopté par l'Assemblée générale le 20 décembre 1971 et est entré en vigueur le 24 septembre 1973. Un amendement à l'article 109, adopté par l'Assemblée générale le 20 décembre 1965, est entré en vigueur le 12 juin 1968.

L'amendement à l'article 23 porte de onze à quinze le nombre des membres du Conseil de sécurité. L'amendement à l'article 27 dispose que les décisions du Conseil de sécurité sur des questions de procédure sont prises par un vote affirmatif de neuf membres (précédemment sept) et que ses décisions sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres (précédemment sept) dans lequel sont comprises les voix des cinq membres permanents du Conseil.

L'amendement à l'article 61, qui est entré en vigueur le 31 août 1965, portait de dix-huit à vingt-sept le nombre des membres du Conseil économique et social. L'amendement suivant à cet article, qui est entré en vigueur le 24 septembre 1973, a porté de vingt-sept à cinquante-quatre le nombre des membres du Conseil.

L'amendement à l'article 109, qui concerne le paragraphe 1 de cet article, dispose qu'une conférence générale des Membres des Nations Unies, aux fins d'une révision de la Charte, pourra être réunie aux lieu et date qui seront fixés par un vote de l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers et par un vote de neuf (précédemment sept) quelconques des membres du Conseil de sécurité. Le paragraphe 3 de l'Article 109, aux termes duquel l'Assemblée générale devait, à sa dixième session ordinaire, examiner la question de la convocation d'une conférence de révision de la Charte, a été maintenu sous sa forme originale, bien qu'il dispose "par un vote de sept quelconques des membres du Conseil de sécurité", l'Assemblée et le Conseil de sécurité ayant donné suite à ce paragraphe à la dixième session ordinaire de l'Assemblée, en 1955.

Charte des Nations Unies

PRÉAMBULE

Nous, peuples
des Nations Unies,
résolus

à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances,

à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites,

à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international,

à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

et à ces fins

à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage,

à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales,

à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun,

à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples,

avons décidé d'associer nos efforts

pour réaliser ces desseins

En conséquence, nos gouvernements respectifs, par l'intermédiaire de leurs représentants, réunis en la ville de San Francisco, et munis de pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, ont adopté la présente Charte des Nations Unies et établissent par les présentes une organisation internationale qui prendra le nom de Nations Unies.

Charte des Nations Unies

CHAPITRE I

Buts et principes

Article 1

Les buts des Nations Unies sont les suivants :

1. Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix;

2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde;

3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion;

4. Etre un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.

Article 2

L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants :

1. L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres.

2. Les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte.

3. Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.

4. Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

5. Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un Etat contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive.

6. L'Organisation fait en sorte que les Etats qui ne sont pas Membres des Nations Unies agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

7. Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.

Charte des Nations Unies

Chapitre II

Membres

Article 3

Sont Membres originaires des Nations Unies les Etats qui, ayant participé à la Conférence des Nations Unies pour l'Organisation internationale à San Francisco ou ayant antérieurement signé la Déclaration des Nations Unies, en date du 1er janvier 1942, signent la présente Charte et la ratifient conformément à l'Article 110.

Article 4

1. Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire.

2. L'admission comme Membres des Nations Unies de tout Etat remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité.

Article 5

Un Membre de l'Organisation contre lequel une action préventive ou coercitive a été entreprise par le Conseil de sécurité peut être suspendu par l'Assemblée générale, sur recommandation du Conseil de sécurité, de l'exercice des droits et privilèges inhérents à la qualité de Membre. L'exercice de ces droits et privilèges peut être rétabli par le Conseil de sécurité.

Article 6

Si un Membre de l'Organisation enfreint de manière persistante les principes énoncés dans la présente Charte, il peut être exclu de l'Organisation par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité.

Charte des Nations Unies

Chapitre III

Organes

Article 7

1. Il est créé comme organes principaux de l'Organisation des Nations Unies : une Assemblée générale, un Conseil de sécurité, un Conseil économique et social, un Conseil de tutelle, une Cour internationale de Justice et un Secrétariat.

2. Les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présente Charte.

Article 8

Aucune restriction ne sera imposée par l'Organisation à l'accès des hommes et des femmes, dans des conditions égales, à toutes les fonctions, dans ses organes principaux et subsidiaires.

Charte des Nations Unies

Chapitre IV

Assemblée générale

Composition

Article 9

1. L'Assemblée générale se compose de tous les Membres des Nations Unies.

2. Chaque Membre a cinq représentants au plus à l'Assemblée générale.

Fonctions et pouvoirs

Article 10

L'Assemblée générale peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte, et, sous réserve des dispositions de l'Article 12, formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres de l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de sécurité, ou aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité.

Article 11

1. L'Assemblée générale peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements, et faire, sur ces principes, des recommandations soit aux Membres de l'Organisation, soit au Conseil de sécurité, soit aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité.

2. L'Assemblée générale peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie par l'une quelconque des Nations Unies, ou par le Conseil de sécurité, ou par un Etat qui n'est pas Membre de l'Organisation conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'Article 35, et, sous réserve de l'Article 12, faire sur toutes questions de ce genre des recommandations soit à l'Etat ou aux Etats intéressés, soit au Conseil de sécurité, soit aux Etats et au Conseil de sécurité. Toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion.

3. L'Assemblée générale peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales.

4. Les pouvoirs de l'Assemblée générale énumérés dans le présent Article ne limitent pas la portée générale de l'Article 10.

Article 12

1. Tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande.

2. Le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil de sécurité, porte à la connaissance de l'Assemblée générale, lors de chaque session, les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de sécurité; il avise de même l'Assemblée générale ou, si l'Assemblée générale ne siège pas, les Membres de l'Organisation, dès que le Conseil de sécurité cesse de s'occuper desdites affaires.

Article 13

1. L'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue de :

a. développer la coopération internationale dans le domaine politique et encourager le développement progressif du droit international et sa codification;

b. développer la coopération internationale dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique, et faciliter pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. Les autres responsabilités, fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale, relativement aux questions mentionnées au paragraphe 1, b, ci-dessus, sont énoncés aux Chapitres IX et X.

Article 14

Sous réserve des dispositions de l'Article 12, l'Assemblée générale peut recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations, y compris les situations résultant d'une infraction aux dispositions de la présente Charte où sont énoncés les buts et les principes des Nations Unies.

Article 15

1. L'Assemblée générale reçoit et étudie les rapports annuels et les rapports spéciaux du Conseil de sécurité; ces rapports comprennent un compte rendu des mesures que le Conseil de sécurité a décidées ou prises pour maintenir la paix et la sécurité internationales.

2. L'Assemblée générale reçoit et étudie les rapports des autres organes de l'Organisation.

Article 16

L'Assemblée générale remplit, en ce qui concerne le régime international de tutelle, les fonctions qui lui sont dévolues en vertu des Chapitres XII et XIII; entre autres, elle approuve les accords de tutelle relatifs aux zones non désignées comme zones stratégiques.

Article 17

1. L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation.

2. Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale.

3. L'Assemblée générale examine et approuve tous arrangements financiers et budgétaires passés avec les institutions spécialisées visées à l'Article 57 et examine les budgets administratifs desdites institutions en vue de leur adresser des recommandations.

Vote

Article 18

1. Chaque membre de l'Assemblée générale dispose d'une voix.

2. Les décisions de l'Assemblée générale sur les questions importantes sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents et votants. Sont considérées comme questions importantes : les recommandations relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'élection des membres non permanents du Conseil de sécurité, l'élection des membres du Conseil économique et social, l'élection des membres du Conseil de tutelle conformément au paragraphe 1, c, de l'Article 86, l'admission de nouveaux Membres dans l'Organisation, la suspension des droits et privilèges de Membres, l'exclusion de Membres, les questions relatives au fonctionnement du régime de tutelle et les questions budgétaires.

3. Les décisions sur d'autres questions, y compris la détermination de nouvelles catégories de questions à trancher à la majorité des deux tiers, sont prises à la majorité des membres présents et votants.

Article 19

Un Membre des Nations Unies en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation ne peut participer au vote à l'Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. L'Assemblée générale peut néanmoins autoriser ce Membre à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté.

Procédure

Article 20

L'Assemblée générale tient une session annuelle régulière et, lorsque les circonstances l'exigent, des sessions extraordinaires. Celles-ci sont convoquées par le Secrétaire général sur la demande du Conseil de sécurité ou de la majorité des Membres des Nations Unies.

Article 21

L'Assemblée générale établit son règlement intérieur. Elle désigne son Président pour chaque session.

Article 22

L'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Charte des Nations Unies

Chapitre V

Conseil de sécurité

Composition

Article 23

1. Le Conseil de sécurité se compose de quinze Membres de l'Organisation. La République de Chine, la France, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et les Etats-Unis d'Amérique sont membres permanents du Conseil de sécurité. Dix autres Membres de l'Organisation sont élus, à titre de membres non permanents du Conseil de sécurité, par l'Assemblée générale qui tient spécialement compte, en premier lieu, de la contribution des Membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation, et aussi d'une répartition géographique équitable.

2. Les membres non permanents du Conseil de sécurité sont élus pour une période de deux ans. Lors de la première élection des membres non permanents après que le nombre des membres du Conseil de sécurité aura été porté de onze à quinze, deux des quatre membres supplémentaires seront élus pour une période d'un an. Les membres sortants ne sont pas immédiatement rééligibles.

3. Chaque membre du Conseil de sécurité a un représentant au Conseil.

Fonctions et pouvoirs

Article 24

1. Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom.

2. Dans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies. Les pouvoirs spécifiques accordés au Conseil de sécurité pour lui permettre d'accomplir lesdits devoirs sont définis aux Chapitres VI, VII, VIII et XII.

3. Le Conseil de sécurité soumet pour examen des rapports annuels et, le cas échéant, des rapports spéciaux à l'Assemblée générale.

Article 25

Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte.

Article 26

Afin de favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde, le Conseil de sécurité est chargé, avec l'assistance du Comité d'état-major prévu à l'Article 47, d'élaborer des plans qui seront soumis aux Membres de l'Organisation en vue d'établir un système de réglementation des armements.

Vote

Article 27

1. Chaque membre du Conseil de sécurité dispose d'une voix.

2. Les décisions du Conseil de sécurité sur des questions de procédure sont prises par un vote affirmatif de neuf membres.

3. Les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents, étant entendu que, dans les décisions prises aux termes du Chapitre VI et du paragraphe 3 de l'Article 52, une partie à un différend s'abstient de voter.

Procédure

Article 28

1. Le Conseil de sécurité est organisé de manière à pouvoir exercer ses fonctions en permanence. A cet effet, chaque membre du Conseil de sécurité doit avoir en tout temps un représentant au Siège de l'Organisation.

2. Le Conseil de sécurité tient des réunions périodiques auxquelles chacun de ses membres peut, s'il le désire, se faire représenter par un membre de son gouvernement ou par quelque autre représentant spécialement désigné.

3. Le Conseil de sécurité peut tenir des réunions à tous endroits autres que le Siège de l'Organisation qu'il juge les plus propres à faciliter sa tâche.

Article 29

Le Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Article 30

Le Conseil de sécurité établit son règlement intérieur, dans lequel il fixe le mode de désignation de son Président.

Article 31

Tout Membre de l'Organisation qui n'est pas membre du Conseil de sécurité peut participer, sans droit de vote, à la discussion de toute question soumise au Conseil de sécurité, chaque fois que celui-ci estime que les intérêts de ce Membre sont particulièrement affectés.

Article 32

Tout Membre des Nations Unies qui n'est pas membre du Conseil de sécurité ou tout Etat qui n'est pas Membre des Nations Unies, s'il est partie à un différend examiné par le Conseil de sécurité, est convié à participer, sans droit de vote, aux discussions relatives à ce différend. Le Conseil de sécurité détermine les conditions qu'il estime juste de mettre à la participation d'un Etat qui n'est pas Membre de l'Organisation.

Charte des Nations Unies

Chapitre VI

Règlement pacifique des différends

Article 33

1. Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix.

2. Le Conseil de sécurité, s'il le juge nécessaire, invite les parties à régler leur différend par de tels moyens.

Article 34

Le Conseil de sécurité peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Article 35

1. Tout Membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur un différend ou une situation de la nature visée dans l'Article 34.

2. Un Etat qui n'est pas Membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur tout différend auquel il est partie, pourvu qu'il accepte préalablement, aux fins de ce différend, les obligations de règlement pacifique prévues dans la présente Charte.

3. Les actes de l'Assemblée générale relativement aux affaires portées à son attention en vertu du présent Article sont soumis aux dispositions des Articles 11 et 12.

Article 36

1. Le Conseil de sécurité peut, à tout moment de l'évolution d'un différend de la nature mentionnée à l'Article 33 ou d'une situation analogue, recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées.

2. Le Conseil de sécurité devra prendre en considération toutes procédures déjà adoptées par les parties pour le règlement de ce différend.

3. En faisant les recommandations prévues au présent Article, le Conseil de sécurité doit aussi tenir compte du fait que, d'une manière générale, les différends d'ordre juridique

devraient être soumis par les parties à la Cour internationale de Justice conformément aux dispositions du Statut de la Cour.

Article 37

1. Si les parties à un différend de la nature mentionnée à l'Article 33 ne réussissent pas à le régler par les moyens indiqués audit Article, elles le soumettent au Conseil de sécurité.

2. Si le Conseil de sécurité estime que la prolongation du différend semble, en fait, menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, il décide s'il doit agir en application de l'Article 36 ou recommander tels termes de règlement qu'il juge appropriés.

Article 38

Sans préjudice des dispositions des Articles 33 à 37, le Conseil de sécurité peut, si toutes les parties à un différend le demandent, faire des recommandations à celles-ci en vue d'un règlement pacifique de ce différend.

Charte des Nations Unies

Chapitre VII

Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression

---

Article 39

Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Article 40

Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'Article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. En cas de non-exécution de ces mesures provisoires, le Conseil de sécurité tient dûment compte de cette défaillance.

Article 41

Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

Article 42

Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies.

Article 43

1. Tous les Membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

2. L'accord ou les accords susvisés fixeront les effectifs et la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur emplacement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir.

3. L'accord ou les accords seront négociés aussitôt que possible, sur l'initiative du Conseil de sécurité. Ils seront conclus entre le Conseil de sécurité et des Membres de l'Organisation, ou entre le Conseil de sécurité et des groupes de Membres de l'Organisation, et devront être ratifiés par les Etats signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Article 44

Lorsque le Conseil de sécurité a décidé de recourir à la force, il doit, avant d'inviter un Membre non représenté au Conseil à fournir des forces armées en exécution des obligations contractées en vertu de l'Article 43, convier ledit Membre, si celui-ci le désire, à participer aux décisions du Conseil de sécurité touchant l'emploi de contingents des forces armées de ce Membre.

Article 45

Afin de permettre à l'Organisation de prendre d'urgence des mesures d'ordre militaire, des Membres des Nations Unies maintiendront des contingents nationaux de forces aériennes

immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale. Dans les limites prévues par l'accord spécial ou les accords spéciaux mentionnés à l'Article 43, le Conseil de sécurité, avec l'aide du Comité d'état-major, fixe l'importance et le degré de préparation de ces contingents et établit des plans prévoyant leur action combinée.

Article 46

Les plans pour l'emploi de la force armée sont établis par le Conseil de sécurité avec l'aide du Comité d'état-major.

Article 47

1. Il est établi un Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel.

2. Le Comité d'état-major se compose des chefs d'état-major des membres permanents du Conseil de sécurité ou de leurs représentants. Il convie tout Membre des Nations Unies qui n'est pas représenté au Comité d'une façon permanente à s'associer à lui, lorsque la participation de ce Membre à ses travaux lui est nécessaire pour la bonne exécution de sa tâche.

3. Le Comité d'état-major est responsable, sous l'autorité du Conseil de sécurité, de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil. Les questions relatives au commandement de ces forces seront réglées ultérieurement.

4. Des sous-comités régionaux du Comité d'état-major peuvent être établis par lui avec l'autorisation du Conseil de sécurité et après consultation des organismes régionaux appropriés.

Article 48

1. Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil.

2. Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie.

Article 49

Les Membres des Nations Unies s'associent pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité.

Article 50

Si un Etat est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité, tout autre Etat, qu'il soit ou non Membre des Nations Unies, s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution desdites mesures, a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés.

Article 51

Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Charte des Nations Unies

Chapitre VIII

Accords régionaux

Article 52

1. Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies.

2. Les Membres des Nations Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité.

3. Le Conseil de sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des Etats intéressés, soit sur renvoi du Conseil de sécurité.

4. Le présent Article n'affecte en rien l'application des Articles 34 et 35.

Article 53

1. Le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité; sont exceptées les mesures contre tout Etat ennemi au sens de la définition donnée au paragraphe 2 du présent Article, prévues en application de l'Article 107 ou dans les accords régionaux dirigés contre la reprise, par un tel Etat, d'une politique d'agression, jusqu'au moment où l'Organisation pourra, à la demande des gouvernements intéressés, être chargée de la tâche de prévenir toute nouvelle agression de la part d'un tel Etat.

2. Le terme "Etat ennemi", employé au paragraphe 1 du présent Article, s'applique à tout Etat qui, au cours de la seconde guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la présente Charte.

Article 54

Le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Charte des Nations Unies

Chapitre IX

Coopération économique et sociale internationale

Article 55

En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :

a. le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social;

b. la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation;

c. le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

Article 56

Les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation.

Article 57

1. Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'Article 63.

2. Les institutions ainsi reliées à l'Organisation sont désignées ci-après par l'expression "institutions spécialisées".

Article 58

L'Organisation fait des recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées.

Article 59

L'Organisation provoque, lorsqu'il y a lieu, des négociations entre les Etats intéressés en vue de la création de toutes nouvelles institutions spécialisées nécessaires pour atteindre les buts énoncés à l'Article 55.

Article 60

L'Assemblée générale et, sous son autorité, le Conseil économique et social, qui dispose à cet effet des pouvoirs qui lui sont attribués aux termes du Chapitre X, sont chargés de remplir les fonctions de l'Organisation énoncées au présent Chapitre.

Charte des Nations Unies

Chapitre X

Conseil économique et social

Composition

Article 61

1. Le Conseil économique et social se compose de cinquante-quatre Membres de l'Organisation des Nations Unies, élus par l'Assemblée générale.

2. Sous réserve des dispositions du paragraphe 3, dix-huit membres du Conseil économique et social sont élus chaque année pour une période de trois ans. Les membres sortants sont immédiatement rééligibles.

3. Lors de la première élection qui aura lieu après que le nombre des membres du Conseil économique et social aura été porté de vingt-sept à cinquante-quatre, vingt-sept membres seront élus en plus de ceux qui auront été élus en remplacement des neuf membres dont le mandat viendra à expiration à la fin de l'année. Le mandat de neuf de ces vingt-sept membres supplémentaires expirera au bout d'un an et celui de neuf autres au bout de deux ans, selon les dispositions prises par l'Assemblée générale.

4. Chaque membre du Conseil économique et social a un représentant au Conseil.

Fonctions et pouvoirs

Article 62

1. Le Conseil économique et social peut faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes et peut adresser des recommandations sur toutes ces questions à l'Assemblée générale, aux Membres de l'Organisation et aux institutions spécialisées intéressées.

2. Il peut faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous.

3. Il peut, sur des questions de sa compétence, préparer des projets de convention pour les soumettre à l'Assemblée générale.

4. Il peut convoquer, conformément aux règles fixées par l'Organisation, des conférences internationales sur des questions de sa compétence.

Article 63

1. Le Conseil économique et social peut conclure, avec toute institution visée à l'Article 57, des accords fixant les conditions dans lesquelles cette institution sera reliée à l'Organisation. Ces accords sont soumis à l'approbation de l'Assemblée générale.

2. Il peut coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux Membres des Nations Unies.

Article 64

1. Le Conseil économique et social peut prendre toutes mesures utiles pour recevoir des rapports réguliers des institutions spécialisées. Il peut s'entendre avec les Membres de l'Organisation et avec les institutions spécialisées afin de recevoir des rapports sur les mesures prises en exécution de ses propres recommandations et des recommandations de l'Assemblée générale sur des objets relevant de la compétence du Conseil.

2. Il peut communiquer à l'Assemblée générale ses observations sur ces rapports.

Article 65

Le Conseil économique et social peut fournir des informations au Conseil de sécurité et l'assister si celui-ci le demande.

Article 66

1. Le Conseil économique et social, dans l'exécution des recommandations de l'Assemblée générale, s'acquitte de toutes les fonctions qui entrent dans sa compétence.

2. Il peut, avec l'approbation de l'Assemblée générale, rendre les services qui lui seraient demandés par des Membres de l'Organisation ou par des institutions spécialisées.

3. Il s'acquitte des autres fonctions qui lui sont dévolues dans d'autres parties de la présente Charte ou qui peuvent lui être attribuées par l'Assemblée générale.

Vote

Article 67

1. Chaque membre du Conseil économique et social dispose d'une voix.

2. Les décisions du Conseil économique et social sont prises à la majorité des membres présents et votants.

Procédure

Article 68

Le Conseil économique et social institue des commissions pour les questions économiques et sociales et le progrès des droits de l'homme ainsi que toutes autres commissions nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Article 69

Le Conseil économique et social, lorsqu'il examine une question qui intéresse particulièrement un Membre de l'Organisation, convie celui-ci à participer, sans droit de vote, à ses délibérations.

Article 70

Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions pour que des représentants des institutions spécialisées participent, sans droit de vote, à ses délibérations et à celles des commissions instituées par lui, et pour que ses propres représentants participent aux délibérations des institutions spécialisées.

Article 71

Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation.

Article 72

1. Le Conseil économique et social adopte son règlement intérieur, dans lequel il fixe le mode de désignation de son Président.

2. Il se réunit selon les besoins, conformément à son règlement; celui-ci comportera des dispositions prévoyant la convocation du Conseil sur la demande de la majorité de ses membres.

Charte des Nations Unies

Chapitre XI

Déclaration relative aux territoires non autonomes

Article 73

Les Membres des Nations Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la

mesure possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente Charte et, à cette fin :

a. d'assurer, en respectant la culture des populations en question, leur progrès politique, économique et social, ainsi que le développement de leur instruction, de les traiter avec équité et de les protéger contre les abus;

b. de développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes, de tenir compte des aspirations politiques des populations et de les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques, dans la mesure appropriée aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations et à leurs degrés variables de développement;

c. d'affermir la paix et la sécurité internationales;

d. de favoriser des mesures constructives de développement, d'encourager des travaux de recherche, de coopérer entre eux et, quand les circonstances s'y prêteront, avec les organismes internationaux spécialisés, en vue d'atteindre effectivement les buts sociaux, économiques et scientifiques énoncés au présent Article;

e. de communiquer régulièrement au Secrétaire général, à titre d'information, sous réserve des exigences de la sécurité et de considérations d'ordre constitutionnel, des renseignements statistiques et autres de nature technique relatifs aux conditions économiques, sociales et de l'instruction dans les territoires dont ils sont respectivement responsables, autres que ceux auxquels s'appliquent les Chapitres XII et XIII.

Article 74

Les Membres de l'Organisation reconnaissent aussi que leur politique doit être fondée, autant dans les territoires auxquels s'applique le présent Chapitre que dans leurs territoires métropolitains, sur le principe général du bon voisinage dans le domaine social, économique et commercial, compte tenu des intérêts et de la prospérité du reste du monde.

Charte des Nations Unies

Chapitre XII

Régime international de tutelle

Article 75

L'Organisation des Nations Unies établira, sous son autorité, un régime international de tutelle pour l'administration et la surveillance des territoires qui pourront être placés sous ce régime en vertu d'accords particuliers ultérieurs. Ces territoires sont désignés ci-après par l'expression "territoires sous tutelle".

Article 76

Conformément aux buts des Nations Unies, énoncés à l'Article 1 de la présente Charte, les fins essentielles du régime de tutelle sont les suivantes :

a. affermir la paix et la sécurité internationales;

b. favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle ainsi que le développement de leur instruction; favoriser également leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de tutelle;

c. encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, et développer le sentiment de l'interdépendance des peuples du monde;

d. assurer l'égalité de traitement dans le domaine social, économique et commercial à tous les Membres de l'Organisation et à leurs ressortissants; assurer de même à ces derniers l'égalité de traitement dans l'administration de la justice, sans porter préjudice à la réalisation des fins énoncées ci-dessus, et sous réserve des dispositions de l'Article 80.

Article 77

1. Le régime de tutelle s'appliquera aux territoires entrant dans les catégories ci-dessous et qui viendraient à être placés sous ce régime en vertu d'accords de tutelle :

a. territoires actuellement sous mandat;

b. territoires qui peuvent être détachés d'Etats ennemis par suite de la seconde guerre mondiale;

c. territoires volontairement placés sous ce régime par les Etats responsables de leur administration.

2. Un accord ultérieur déterminera quels territoires, entrant dans les catégories susmentionnées, seront placés sous le régime de tutelle, et dans quelles conditions.

Article 78

Le régime de tutelle ne s'appliquera pas aux pays devenus Membres des Nations Unies, les relations entre celles-ci devant être fondées sur le respect du principe de l'égalité souveraine.

Article 79

Les termes du régime de tutelle, pour chacun des territoires à placer sous ce régime, de même que les modifications et amendements qui peuvent y être apportés, feront l'objet d'un accord entre les Etats directement intéressés, y compris la Puissance mandataire dans le cas de territoires sous mandat d'un Membre des Nations Unies, et seront approuvés conformément aux Articles 83 et 85.

Article 80

1. A l'exception de ce qui peut être convenu dans les accords particuliers de tutelle conclus conformément aux Articles 77, 79 et 81 et plaçant chaque territoire sous le régime de tutelle, et jusqu'à ce que ces accords aient été conclus, aucune disposition du présent Chapitre ne sera interprétée comme modifiant directement ou indirectement en aucune manière les droits quelconques d'aucun Etat ou d'aucun peuple ou les dispositions d'actes internationaux en vigueur auxquels des Membres de l'Organisation peuvent être parties.

2. Le paragraphe 1 du présent Article ne doit pas être interprété comme motivant un retard ou un ajournement de la négociation et de la conclusion d'accords destinés à placer sous le régime de tutelle des territoires sous mandat ou d'autres territoires ainsi qu'il est prévu à l'Article 77.

Article 81

L'accord de tutelle comprend, dans chaque cas, les conditions dans lesquelles le territoire sous tutelle sera administré et désigne l'autorité qui en assurera l'administration. Cette autorité, désignée ci-après par l'expression "autorité chargée de l'administration", peut être constituée par un ou plusieurs Etats ou par l'Organisation elle-même.

Article 82

Un accord de tutelle peut désigner une ou plusieurs zones stratégiques pouvant comprendre tout ou partie du territoire sous tutelle auquel l'accord s'applique, sans préjudice de tout accord spécial ou de tous accords spéciaux conclus en application de l'Article 43.

Article 83

1. En ce qui concerne les zones stratégiques, toutes les fonctions dévolues à l'Organisation, y compris l'approbation des termes des accords de tutelle ainsi que de la

modification ou de l'amendement éventuels de ceux-ci, sont exercées par le Conseil de sécurité.

2. Les fins essentielles énoncées à l'Article 76 valent pour la population de chacune des zones stratégiques.

3. Le Conseil de sécurité, eu égard aux dispositions des accords de tutelle et sous réserve des exigences de la sécurité, aura recours à l'assistance du Conseil de tutelle dans l'exercice des fonctions assumées par l'Organisation, au titre du régime de tutelle, en matière politique, économique et sociale, et en matière d'instruction, dans les zones stratégiques.

Article 84

L'autorité chargée de l'administration a le devoir de veiller à ce que le territoire sous tutelle apporte sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales. A cette fin, elle peut utiliser des contingents de volontaires, les facilités et l'aide du territoire sous tutelle pour remplir les obligations qu'elle a contractées à cet égard envers le Conseil de sécurité, ainsi que pour assurer la défense locale et le maintien de l'ordre à l'intérieur du territoire sous tutelle.

Article 85

1. En ce qui concerne les accords de tutelle relatifs à toutes les zones qui ne sont pas désignées comme zones stratégiques, les fonctions de l'Organisation, y compris l'approbation des termes des accords de tutelle et de leur modification ou amendement, sont exercées par l'Assemblée générale.

2. Le Conseil de tutelle, agissant sous l'autorité de l'Assemblée générale, assiste celle-ci dans l'accomplissement de ces tâches.

Charte des Nations Unies

Chapitre XIII

Conseil de tutelle

Composition

Article 86

1. Le Conseil de tutelle se compose des Membres suivants des Nations Unies :

a. les Membres chargés d'administrer des territoires sous tutelle;

b. ceux des Membres désignés nommément à l'Article 23 qui n'administrent pas de territoires sous tutelle;

c. autant d'autres Membres élus pour trois ans, par l'Assemblée générale, qu'il sera nécessaire pour que le nombre total des membres du Conseil de tutelle se partage également entre les Membres des Nations Unies qui administrent des territoires sous tutelle et ceux qui n'en administrent pas.

2. Chaque membre du Conseil de tutelle désigne une personne particulièrement qualifiée pour le représenter au Conseil.

Fonctions et pouvoirs

Article 87

L'Assemblée générale et, sous son autorité, le Conseil de tutelle, dans l'exercice de leurs fonctions, peuvent :

a. examiner les rapports soumis par l'autorité chargée de l'administration;

b. recevoir des pétitions et les examiner en consultation avec ladite autorité;

c. faire procéder à des visites périodiques dans les territoires administrés par ladite autorité, à des dates convenues avec elle;

d. prendre ces dispositions et toutes autres conformément aux termes des accords de tutelle.

Article 88

Le Conseil de tutelle établit un questionnaire portant sur les progrès des habitants de chaque territoire sous tutelle dans les domaines politique, économique et social et dans celui de l'instruction; l'autorité chargée de l'administration de chaque territoire sous tutelle relevant de la compétence de l'Assemblée générale adresse à celle-ci un rapport annuel fondé sur le questionnaire précité.

Vote

Article 89

1. Chaque membre du Conseil de tutelle dispose d'une voix.

2. Les décisions du Conseil de tutelle sont prises à la majorité des membres présents et votants.

Procédure

Article 90

1. Le Conseil de tutelle adopte son règlement intérieur, dans lequel il fixe le mode de désignation de son Président.

2. Il se réunit selon les besoins, conformément à son règlement; celui-ci comprend des dispositions prévoyant la convocation du Conseil à la demande de la majorité de ses membres.

Article 91

Le Conseil de tutelle recourt, quand il y a lieu, à l'assistance du Conseil économique et social et à celle des institutions spécialisées, pour les questions qui relèvent de leurs compétences respectives.

Charte des Nations Unies

Chapitre XIV

Cour internationale de Justice

Article 92

La Cour internationale de Justice constitue l'organe judiciaire principal des Nations Unies. Elle fonctionne conformément à un Statut établi sur la base du Statut de la Cour permanente de Justice internationale et annexé à la présente Charte dont il fait partie intégrante.

Article 93

1. Tous les Membres des Nations Unies sont ipso facto parties au Statut de la Cour internationale de Justice.

2. Les conditions dans lesquelles les Etats qui ne sont pas Membres de l'Organisation peuvent devenir parties au Statut de la Cour internationale de Justice sont déterminées, dans chaque cas, par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité.

Article 94

1. Chaque Membre des Nations Unies s'engage à se conformer à la décision de la Cour internationale de Justice dans tout litige auquel il est partie.

2. Si une partie à un litige ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour, l'autre partie peut recourir au Conseil de sécurité et celui-ci, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt.

Article 95

Aucune disposition de la présente Charte n'empêche les Membres de l'Organisation de confier la solution de leurs différends à d'autres tribunaux en vertu d'accords déjà existants ou qui pourront être conclus à l'avenir.

Article 96

1. L'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique.

2. Tous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité.

Charte des Nations Unies

Chapitre XV

Secrétariat

Article 97

Le Secrétariat comprend un Secrétaire général et le personnel que peut exiger l'Organisation. Le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. Il est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation.

Article 98

Le Secrétaire général agit en cette qualité à toutes les réunions de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle. Il

remplit toutes autres fonctions dont il est chargé par ces organes. Il présente à l'Assemblée générale un rapport annuel sur l'activité de l'Organisation.

Article 99

Le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Article 100

1. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation.

2. Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

Article 101

1. Le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale.

2. Un personnel spécial est affecté d'une manière permanente au Conseil économique et social, au Conseil de tutelle et, s'il y a lieu, à d'autres organes de l'Organisation. Ce personnel fait partie du Secrétariat.

3. La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible.

Charte des Nations Unies

Chapitre XVI

Dispositions diverses

Article 102

1. Tout traité ou accord international conclu par un Membre des Nations Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui.

2. Aucune partie à un traité ou accord international qui n'aura pas été enregistré conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent Article ne pourra invoquer ledit traité ou accord devant un organe de l'Organisation.

Article 103

En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront.

Article 104

L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts.

Article 105

1. L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.

2. Les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.

3. L'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes 1 et 2 du présent Article ou proposer aux Membres des Nations Unies des conventions à cet effet.

Charte des Nations Unies

Chapitre XVII

Dispositions transitoires de sécurité

Article 106

En attendant l'entrée en vigueur des accords spéciaux mentionnés à l'Article 43, qui, de l'avis du Conseil de sécurité, lui permettront de commencer à assumer les responsabilités

lui incombant en application de l'Article 42, les parties à la Déclaration des Quatre Nations signée à Moscou le 30 octobre 1943 et la France se concerteront entre elles et, s'il y a lieu, avec d'autres Membres de l'Organisation, conformément aux dispositions du paragraphe 5 de cette Déclaration, en vue d'entreprendre en commun, au nom des Nations Unies, toute action qui pourrait être nécessaire pour maintenir la paix et la sécurité internationales.

Article 107

Aucune disposition de la présente Charte n'affecte ou n'interdit, vis-à-vis d'un Etat qui, au cours de la seconde guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la présente Charte, une action entreprise ou autorisée, comme suite de cette guerre, par les gouvernements qui ont la responsabilité de cette action.

Charte des Nations Unies

Chapitre XVIII

Amendements

Article 108

Les amendements à la présente Charte entreront en vigueur pour tous les Membres des Nations Unies quand ils auront été adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale et ratifiés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité.

Article 109

1. Une conférence générale des Membres des Nations Unies, aux fins d'une révision de la présente Charte, pourra être réunie aux lieu et date qui seront fixés par un vote de l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers et par un vote de neuf quelconques des membres du Conseil de sécurité. Chaque Membre de l'Organisation disposera d'une voix à la conférence.

2. Toute modification à la présente Charte recommandée par la conférence à la majorité des deux tiers prendra effet lorsqu'elle aura été ratifiée, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Membres des Nations Unies, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité.

3. Si cette conférence n'a pas été réunie avant la dixième session annuelle de l'Assemblée générale qui suivra l'entrée en vigueur de la présente Charte, une proposition en vue de la convoquer sera inscrite à l'ordre du jour de cette session, et la conférence sera réunie, s'il en est ainsi décidé par un vote de la majorité de l'Assemblée générale et par un vote de sept quelconques des membres du Conseil de sécurité.

Charte des Nations Unies

Chapitre XIX

Ratification et signature

Article 110

1. La présente Charte sera ratifiée par les Etats signataires conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

2. Les ratifications seront déposées auprès du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, qui notifiera chaque dépôt à tous les Etats signataires ainsi qu'au Secrétaire général de l'Organisation, lorsque celui-ci aura été nommé.

3. La présente Charte entrera en vigueur après le dépôt des ratifications par la République de Chine, la France, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les Etats-Unis d'Amérique et par la majorité des autres Etats signataires. Un procès-verbal de dépôt des ratifications sera ensuite dressé par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique qui en communiquera copie à tous les Etats signataires.

4. Les Etats signataires de la présente Charte qui la ratifieront après son entrée en vigueur deviendront Membres originaires des Nations Unies à la date du dépôt de leurs ratifications respectives.

Article 111

La présente Charte, dont les textes chinois, français, russe, anglais et espagnol feront également foi, sera déposée dans les archives du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique. Des copies dûment certifiées conformes en seront remises par lui aux Gouvernements des autres Etats signataires.

En foi de quoi les représentants des Gouvernements des Nations Unies ont signé la présente Charte.

Fait à San Francisco le vingt-six juin mil neuf cent quarante-cinq

A sa 2945e séance, le 5 octobre 1990, le Conseil a décidé d'inviter les représentants d'Israël et de la Jamahiriya arabe libyenne à participer, sans droit de vote, à la discussion de la question intitulée "La situation dans les territoires arabes occupés : lettre, en date du 26 septembre 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Yémen auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/21830[20])".

A la même séance, en réponse à la demande, en date du 5 octobre 1990, de l'Observateur de la Palestine[41], le Conseil a décidé, à la suite d'un vote, qu'une invitation à participer à la discussion serait adressée au chef du Département politique de l'Organisation de libération de la Palestine et que cette invitation lui conférerait les mêmes droits de participation que ceux dont jouit un Etat Membre aux termes de l'article 37 du règlement intérieur provisoire.

Adoptée par 11 voix contre une (Etats-Unis d'Amérique), avec 3 abstentions (Canada, France, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).

A la même séance, le Conseil a également décidé d'adresser une invitation à la Présidente du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien en vertu de l'article 39 du règlement intérieur provisoire.

A sa 2946e séance, le 8 octobre 1990, le Conseil a décidé d'inviter les représentants de l'Algérie, de la Jordanie, de la Tunisie et de la Yougoslavie à participer, sans droit de vote, à la discussion de la question.

A sa 2947e séance, le 9 octobre 1990, le Conseil a décidé d'inviter les représentants de l'Arabie saoudite, du Bangladesh, de l'Egypte, des Emirats arabes unis, de la République islamique d'Iran, de l'Iraq, du Koweït, du Maroc, de la Mauritanie, du Pakistan, du Qatar et de la République arabe syrienne à participer, sans droit de vote, à la discussion de la question.

A la même séance, le Conseil a également décidé, sur la demande du représentant du Koweït[42], d'adresser une invitation à M. Abdulmalek Ismail Mohamed, en vertu de l'article 39 du règlement intérieur provisoire.

A sa 2948e séance, le 12 octobre 1990, le Conseil a invité les représentants de l'Inde et de la Turquie à participer, sans droit de vote, à la discussion de la question.

[41] Document S/21844, incorporé dans le procès-verbal de la 2945e séance.

[42] Document S/21852, incorporé dans le procès-verbal de la 2947e séance.

Résolution 672 (1990)

du 12 octobre 1990

Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses résolutions 476 (1980) du 30 juin 1980 et 478 (1980) du 20 août 1980,

Réaffirmant qu'un règlement juste et durable du conflit arabo-israélien doit être fondé sur ses résolutions 242 (1967) du 22 novembre 1967 et 338 (1973) du 22 octobre 1973, au moyen d'un processus actif de négociation qui tienne compte du droit à la sécurité de tous les Etats de la région, y compris Israël, ainsi que des droits politiques légitimes du peuple palestinien,

Tenant compte de la déclaration du Secrétaire général concernant l'objet de la mission qu'il envoie dans la région, communiquée au Conseil par le Président le 12 octobre 1990[43],

1. *Se déclare alarmé* par la violence qui s'est déchaînée le 8 octobre dans Al-Haram Al-Charif et dans d'autres lieux saints à Jérusalem et qui a fait plus de vingt morts parmi les Palestiniens et plus de cent cinquante blessés, notamment parmi des civils palestiniens et des personnes innocentes qui s'étaient rendues à la prière;

2. *Condamne* particulièrement les actes de violence commis par les forces de sécurité israéliennes, qui ont fait des morts et des blessés;

3. *Engage* Israël, puissance occupante, à s'acquitter scrupuleusement des obligations juridiques et des responsabilités qui lui incombent en vertu de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949[10], qui est applicable à tous les territoires occupés par Israël depuis 1967;

4. *Demande*, à propos de la décision du Secrétaire général d'envoyer une mission dans la région, dont le Conseil se félicite, que le Secrétaire général présente au Conseil de sécurité, à la fin d'octobre 1990 au plus tard, un rapport contenant ses constatations et ses conclusions et fasse appel selon qu'il conviendra, pour l'accomplissement de la mission, à toutes les ressources des Nations Unies dans la région.

Adoptée à l'unanimité à la 2948e séance.

Décision

A sa 2949e séance, le 24 octobre 1990, le Conseil a invité le représentant du Soudan à participer, sans droit de vote, à la discussion de la question intitulée "La situation dans les territoires arabes occupés : lettre datée du 26 septembre 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Yémen auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/21830[20])".

[43] Voir 2948e séance.

Résolution 242
Conseil de sécurité des Nations unies 22 novembre 1967

Le Conseil de sécurité,

Exprimant l'inquiétude que continue de lui causer la grave situation au Moyen-Orient ;

Soulignant l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre et la nécessité d'œuvrer pour une paix juste et durable permettant à chaque Etat de la région de vivre en sécurité ;

Soulignant en outre que tous les Etats membres, en acceptant la Charte des Nations unies, ont contracté l'engagement d'agir conformément à l'article 2 de la Charte.

1. Affirme que l'accomplissement des principes de la Charte exige l'instauration d'une paix juste et durable au Moyen-Orient qui devrait comprendre l'application des deux principes suivants :

   (i) Retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit ;
   (ii) Cessation de toutes assertions de belligérance ou de tous états de belligérance et respect et reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque État de la région et leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force.

2. Affirme en outre la nécessité :

   (a) De garantir la liberté de navigation sur les voies d'eau internationales de la région ;
   (b) De réaliser un juste règlement du problème des réfugiés ;
   (c) De garantir l'inviolabilité territoriale et l'indépendance politique de chaque État de la région, par des mesures comprenant la création de zones démilitarisées.

3. Prie le secrétaire général de désigner un représentant spécial pour se rendre au Moyen-Orient afin d'y établir et d'y maintenir des rapports avec les États intéressés en vue de favoriser un accord et de seconder les efforts tendant à aboutir à un règlement pacifique et accepté, conformément aux dispositions et aux principes de la présente résolution.

4. Prie le secrétaire général de présenter aussitôt que possible au Conseil de sécurité un rapport d'activité sur les efforts du représentant spécial.

Résolution 338
Conseil de sécurité des Nations unies 22 octobre 1973

Le Conseil de Sécurité,

1. Demande à toutes les parties aux présents combats de cesser le feu et de mettre fin à toute activité militaire immédiatement, douze heures au plus tard après le moment de l'adoption de la présente décision, dans les positions qu'elles occupent maintenant ;

2. Demande aux parties en cause de commencer immédiatement après le cessez-le-feu l'application de la Résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité, en date du 22 novembre 1967, dans toutes ses parties ;

3. Décide que, immédiatement et en même temps que le cessez-le-feu, des négociations commenceront entre les parties en cause sous les auspices appropriés en vue d'instaurer une paix juste et durable au Moyen-Orient.

CJPMO

Les Palestiniens et le droit de résister

Série Fiches d'information n° 236, Août 2023, Canadiens pour la justice et la paix au Moyen-Orient

Les Palestiniens ont-ils le « droit de résister » selon les Nations unies ?

Oui, l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) a explicitement affirmé le droit des Palestiniens à résister à l'occupation militaire israélienne, y compris par la lutte armée. Ce droit a été affirmé dans le contexte du droit à l'autodétermination de tous les peuples soumis à un régime étranger et colonial. Parmi les résolutions des Nations unies les plus pertinentes en la matière, on peut citer les suivantes :

- La résolution 3314 (1974) de l'Assemblée générale des Nations unies affirme le droit à l'autodétermination, à la liberté et à l'indépendance de tous les « peuples soumis à des régimes coloniaux et racistes ou à d'autres formes de domination étrangère » et affirme le « droit de ces peuples de lutter à cette fin et de chercher et de recevoir un appui ». [1]

- La résolution 37/43 (1982) de l'Assemblée générale des Nations unies a réaffirmé le « droit inaliénable » du peuple palestinien « et de tous les peuples soumis à une domination étrangère et coloniale » à l'autodétermination. Elle a également réaffirmé la légitimité de « la lutte des peuples pour [...] se libérer de la domination coloniale et étrangère et de l'occupation étrangère par tous les moyens disponibles, y compris la lutte armée ». [2]

Des principes similaires ont été répétés dans de nombreuses autres résolutions de l'AGNU. Bien que les résolutions de l'AGNU ne soient pas juridiquement contraignantes, elles « reflètent fidèlement l'opinion juridique internationale coutumière de la majorité des États souverains du monde ». [3]

Pourquoi les Nations unies ont-elles reconnu ce droit ?

Les Nations unies ont reconnu le droit de résister à la domination étrangère dans le contexte des guerres d'indépendance contre les puissances coloniales dans la seconde moitié du XXe siècle, en particulier en Afrique australe. Les résolutions de l'ONU au cours de cette période ont souvent soutenu la lutte palestinienne aux côtés de mouvements de libération similaires dans d'autres contextes coloniaux, notamment la lutte contre l'apartheid en Afrique du Sud et en Namibie, qui ont également eu recours à la lutte armée pour atteindre leurs objectifs. Au cours de cette même période, les Nations unies ont accordé le statut d'observateur à l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) [4], aux côtés de mouvements de libération africains tels que le Congrès national africain (ANC).

Le « droit de résister » est-il reconnu par le droit international humanitaire ?

Oui. Initialement, le droit international de la guerre, tel que défini par la quatrième convention de Genève (1949), n'avait pas grand-chose à dire sur le recours à la force contre une puissance occupante, mais ne l'interdisait pas. [5] Toutefois, les amendements supplémentaires apportés à la quatrième convention de Genève dans le cadre du protocole I (1977) ont élargi le champ d'application de la loi, affirmant explicitement qu'elle s'applique à des situations telles que « les conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination ».[6] Cette mise à jour du droit international a donné une légitimité juridique au « recours aux armes par les mouvements de libération nationale, y compris l'OLP » [7], conférant aux Palestiniens un « droit légal » d'utiliser la force contre l'occupation[8] militaire, similaire à celui dont jouissent les nations souveraines.

Existe-t-il des limitations à l'exercice de ce droit ?

Oui. Comme l'écrit Noura Erakat, juriste palestino-américaine, le droit de recourir à la force « n'est pas illimité et est régi par les principes de distinction et de proportionnalité, ainsi que par les autres lois qui régissent les combats[9] irréguliers ». La « distinction » fait référence au mandat de distinguer les combattants de l'occupant des civils[10]. En tant que telle, la résistance armée palestinienne doit viser les soldats et les infrastructures de l'occupation, et jamais les civils.

C'est pourquoi des experts des Nations unies et des groupes de défense des droits de l'homme, dont Amnesty International, ont affirmé que les tirs aveugles de roquettes par les groupes militants palestiniens à Gaza étaient illégaux et pouvaient constituer un crime de guerre, car les roquettes ne peuvent être « dirigées avec précision vers une cible militaire » et ne peuvent donc pas faire la distinction entre les objets militaires et les civils[11]. Ces actes font l'objet d'une enquête en cours de la Cour pénale internationale (CPI), au même titre que les crimes de guerre israéliens. [12] [13]

D'autre part, la violence dirigée contre des cibles militaires, y compris les soldats de l'occupation israélienne et les points de contrôle militaires, peut être considérée comme relevant du droit de résistance d'un peuple occupé. Erakat affirme que « les Palestiniens ont le droit d'utiliser la force contre Israël et toutes les installations et cibles militaires pour mettre fin à leur domination injuste ». [14]

Comment les Palestiniens résistent-ils à l'occupation israélienne ?

Les Palestiniens ont historiquement résisté à la domination coloniale par différents moyens, déployant souvent des méthodes de résistance à la fois violentes et non violentes.

Pendant la première Intifada (1987-1993), les Palestiniens ont adopté une stratégie de désobéissance civile non violente. Par l'intermédiaire de comités populaires et de masse, les Palestiniens ont organisé des grèves, des boycotts et des projets autonomes, notamment des économies domestiques ou des « jardins de la victoire » et des « écoles révolutionnaires » [15]. Le boycott économique est une tactique populaire qui se poursuit aujourd'hui, comme en témoigne l'appel palestinien au boycott, au désinvestissement et aux sanctions (BDS), qui constitue une forme de pression non violente sur Israël[16]. Parmi les autres formes de résistance non violente, citons les grèves de la faim des prisonniers politiques palestiniens, les arts et la littérature de résistance et l'éducation populaire.

Il existe également une longue histoire de résistance armée palestinienne qui remonte à la Grande Révolte arabe de 1936-1939 contre l'occupation britannique et les accaparements croissants de terres par les sionistes[17]. Après la création de l'OLP en 1964, la lutte armée a été considérée comme le principal moyen de parvenir à la libération[18]. Cette stratégie se poursuit aujourd'hui, de nombreux Palestiniens s'engageant dans diverses formes d'attaques armées contre l'occupation militaire israélienne[19]. Des sondages ont régulièrement montré que les Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza soutiennent massivement la lutte armée comme moyen de mettre fin à l'occupation.

Le Canada soutient-il le droit de résistance de Palestiniens?

Non. Bien que le Canada reconnaisse le droit des Palestiniens à « l'autodétermination et soutienne la création d'un État palestinien souverain, indépendant, viable, démocratique et d'un seul tenant » [20], il condamne systématiquement la résistance palestinienne à l'occupation israélienne, qu'elle soit violente ou non.

L'opposition du Canada aux mouvements non violents qui soutiennent les droits des Palestiniens est paradoxale, mais malheureusement constante. En 2016, par exemple, le Parlement canadien a voté la condamnation du mouvement non violent BDS et de ses partisans canadiens[21], et a toujours bloqué toute mesure sérieuse visant à tenir Israël pour responsable des violations du droit international. De même, depuis des années, le Canada s'oppose aux efforts déployés par les Palestiniens pour obtenir justice auprès de la Cour pénale internationale (CPI), de la Cour internationale de justice (CIJ) et d'autres forums. Parallèlement, le Canada condamne toutes les formes de résistance armée palestinienne contre l'occupation israélienne, tout en soutenant ouvertement le droit d'Israël à recourir à la violence contre les Palestiniens.

---

[1] UNGA resolution 3314, "Definition of Aggression," December 14, 1974.
[2] UNGA resolution 37/43, "Importance of the universal realization of the right of peoples to self-determination and of the speedy granting of independence to colonial countries and peoples for the effective guarantee and observance of human rights," December 3, 1982.
[3] John Sigler, "Palestine: Legitimate Armed Resistance vs. Terrorism," *Electronic Intifada*, May 17 2004.
[4] UNGA resolution 3237, "Observer status for the Palestine Liberation Organization," November 22, 1974.
[5] Eliav Lieblich and Eyal Benvenisti, *Occupation in International Law*, Oxford University Press, 2022, 170-1.
[6] Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), June 8, 1977.
[7] Noura Erakat, *Justice for Some: Law and the Question of Palestine*, Stanford University Press (2019), 111.
[8] Noura Erakat interviewed by Alex Kane, "Unpacking Israel's Legal Fictions," *Jewish Currents*, July 14, 2023.
[9] Noura Erakat interviewed by Alex Kane, "Unpacking Israel's Legal Fictions," *Jewish Currents*, July 14, 2023.
[10] "Principle of Distinction," *International Committee of the Red Cross*, accessed Aug. 1, 2023 at https://casebook.icrc.org/law/principle-distinction.
[11] Amnesty International, "Unlawful and deadly: Rocket and mortar attacks by Palestinian armed groups during the 2014 Gaza/Israel conflict," March 26, 2015.
[12] Peter Beaumont, "ICC opens investigation into war crimes in Palestinian territories," *The Guardian*, March 3, 2021.
[13] In a contrary view, some argue that this position is untenable given the asymmetrical capacities of Palestinian militants and the Israeli military, which leaves Palestinians with "no other means to defend themselves or deter Israeli attacks ... In such a situation, the only effective means of defense and deterrence must be deemed lawful by necessity." See Ali Abunimah, "Why Palestine is central to anti-imperialist resistance," *Electronic Intifada*, August 22, 2022.
[14] Noura Erakat interviewed by Alex Kane, "Unpacking Israel's Legal Fictions," *Jewish Currents*, July 14, 2023.
[15] "Palestinian Nonviolent Resistance to Occupation Since 1967," AFSC Middle East Task Force, Fall 2005.
[16] "Palestinian Civil Society Calls for Boycott, Divestment and Sanctions against Israel Until it Complies with International Law and Universal Principles of Human Rights," bdsmovement.net, July 9, 2005.
[17] "Great Arab Revolt, 1936-1939: A Popular Uprising Facing a Ruthless Repression," *Interactive Encyclopedia of the Palestine Question*.
[18] "Palestine Liberation Organization (I): The Reemergence of the Palestinian National Movement," *Interactive Encyclopedia of the Palestine Question*; Palestine National Council, "10 Point Program of the PLO," June 8, 1974.
[19] Palestine Center for Policy and Survey Research, "Public Opinion Poll No 87," March 23, 2023.
[20] Government of Canada, "Canadian policy on key issues in the Israeli-Palestinian conflict," last modified January 20, 2023.
[21] *Globe and Mail*, "Parliament votes to reject Israel boycott campaign," February 23, 2016.

Ein Tag wie jeder andere?

15.5.

nakba-75.ch

HISTORY IN IMAGES OF PALESTINE AND GAZA

PowerPoint / PDF

- Full history of Palestine
- Short version for school and conferences
- Very short version Eng. + Arab
- Full history of Gaza
- Several documents concerning Palestine

English, Français, Deutsch, Italiano, Español

imparalavita@bluemail.ch

Gesellschaft Schweiz-Palästina
Association Suisse-Palestine
Associazione Svizzera-Palestina

c/o
Geri Müller
Dammstrasse 5
5400 Baden

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
24. Mai 2024
No. fedpol

Herr Bundesrat Beat Jans
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EJPD
Bundeshaus
3003 Bern

Par e-mail uniquement
(kpr-rm@fedpol.admin.ch)

fedpol
Office fédéral de la police
Guisanplatz 1A
CH-3003 Bern

Genève, le 28 mai 2024

Consultation sur le projet de la loi fédérale interdisant le Hamas et les «organisations apparentées»

Mesdames, Messieurs,

Conscientes et conscients que la sauvegarde absolue des droits fondamentaux conditionne l'existence d'un état de droit, de la nécessité de garantir les droits fondamentaux en toutes circonstances, du risque qu'une restriction générale et abstraite de ces droits fait courir à toute la population suisse et que la démocratie n'est pas un état acquis mais qu'elle doit au contraire être continuellement préserver de l'arbitraire, les avocates et avocates soussignées soumettent la présente contribution spontanée dans le cadre de la consultation sur le projet de la loi fédérale interdisant le Hamas et les «organisations apparentées» (ci-après : « LHamas »),

À la lumière des droits fondamentaux consacrés dans notre Constitution, le projet de loi fédérale interdisant le Hamas et les «organisations apparentées» interpelle à plusieurs égards.

Nous nous inquiétons d'abord de la voir naître sur le constat d'une impossibilité légale. Le cadre juridique suisse devrait toujours servir de guide et le fait que ledit cadre exclue la promulgation d'une ordonnance aurait bien plutôt dû alarmer notre gouvernement que l'inciter à créer une loi spéciale.

Notre inquiétude est d'autant plus vive que l'impossibilité légale n'est pas une lacune mais exprime une volonté claire du Parlement, lequel a explicitement renoncé à octroyer au Conseil fédéral (« CF ») un pouvoir absolu d'interdire des organisations (cf. la justification écrite de la proposition Eichenberger, BO 2015 N 417s) et limité ce pouvoir à un cadre très strict (cf. Message relatif à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé, FF 2018 6469s, 6525).

Conscient du cadre juridique excluant l'interdiction du Hamas et des «organisations apparentées» sur la base de l'art. 74 de la loi du 25 septembre 2015 sur le renseignement (ci-après, LRens) et du fait qu'un assouplissement de l'art. 74 LRens atteindrait la sécurité du droit (cf. Rapport explicatif relatif à

l'ouverture de la procédure de consultation sur Loi fédérale interdisant le Hamas et les «organisations apparentées» (ci-après, le Rapport explicatif), p. 2, 8 et 9), le CF propose l'adoption d'une loi spécifique interdisant le Hamas (cf. Rapport explicatif, p. 9).

En effet, l'art. 74 LRens impose le respect de deux conditions cumulatives impératives :

- l'organisation ou le groupement propage, soutient ou encourage d'une autre manière, directement ou indirectement, le terrorisme ou l'extrémisme violent et menace ainsi concrètement la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (al. 1) et
- les Nations Unies ont prononcé une interdiction ou des sanctions (al. 2).

Concernant la première condition, « le SRC [Service de renseignement de la Confédération] n'a pas d'informations indiquant que le Hamas possède les moyens opérationnels de commettre des attentats en Europe et en Suisse » (cf. Rapport explicatif, p. 15). Le soutien ou l'encouragement au terrorisme ou à l'extrémisme violent qui menacerait concrètement la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse est ainsi matériellement exclu en l'espèce.

Ce constat confirme au demeurant l'inconstitutionnalité que revêtirait une telle ordonnance à l'aune de l'art. 185 al. 3 Cst.

Quant à la seconde condition, le Hamas n'a pas fait l'objet d'une décision de sanction ou d'interdiction par les Nations Unies. Une telle décision « n'est pas non plus attendue pour l'instant » (Rapport explicatif, p. 8).

Sur la base des considérations qui précèdent, nous exprimons notre vive préoccupation face à un projet de loi exempté du respect dû au cadre juridique suisse voulu par le législateur et garant de l'état de droit.

Nous nous inquiétons ensuite de voir élaborée une loi contrevenant de manière générale et abstraite aux droits fondamentaux.

« [L]'interdiction du Hamas et des «organisations apparentées» que propose le présent projet de loi peut porter atteinte aux droits fondamentaux, notamment au droit à la protection de la sphère privée (art. 13 Cst.), à la liberté d'opinion (art. 16, al. 2, Cst.) ou à la liberté de réunion (art. 22 Cst.) » (Rapport explicatif, p. 15).

En vertu de l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et proportionnée au but visé, sans violer l'essence des droits fondamentaux.

Le projet de loi vise précisément à répondre à la première exigence de l'art. 36 Cst.

Quant à l'intérêt public, le CF confirme que le Hamas ne possède pas les moyens opérationnels de commettre des attentats en en Europe et en Suisse (cf. Rapport explicatif, p. 15). Ainsi, le but que viserait la loi contre le Hamas et les «organisations apparentées» ne pourrait être la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

Le CF considère que l'interdiction du Hamas et des «organisations apparentées» contribuerait à empêcher les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les atrocités et autres actes terroristes et violations du droit international, favorisant ainsi la promotion des droits humains et la coexistence pacifique des peuples (cf. Rapport explicatif, p. 15).

En l'absence de toute analyse scientifique référencée et contradictoire, la question ne peut que rester ouverte de savoir si une telle mesure est propre à atteindre le but qu'elle se fixe, étant entendu que rien n'exclut qu'une telle mesure n'entraîne autant qu'elle ne prévienne la commission des tels actes.

En tout état, ce prétendu intérêt public se fonde sur un raisonnement récursif dans la mesure où il sous-entend qu'il faudrait qualifier une organisation terroriste parce qu'elle serait terroriste. D'autant plus que le Hamas ne remplit aucun des deux critères ordinaires pour définir une organisation terroriste au sens de l'art. 74 LRens (cf. supra).

L'intérêt public avancé par le projet de loi entre également en contradiction avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après, CEDH).

En effet, les art. 8, 9, 10 et 11 CEDH – correspondant aux art. 13, 16 al. 2 et 22 Cst. – énoncent de manière claire et explicite l'intérêt public en vertu duquel ces droits et libertés fondamentales peuvent être restreintes. Il s'agit de la sécurité nationale, l'intégrité territoriale, la sûreté publique, le bien-être économique du pays, la défense et à la protection de l'ordre et la prévention du crime et des infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale publiques.

Le but invoqué par le CF n'en fait pas partie.

Au vu de ce qui précède, les atteintes au droit à la protection de la sphère privée (art. 13 Cst.), à la liberté d'opinion (art. 16, al. 2, Cst.) ou à la liberté de réunion (art. 22 Cst.) que causerait la Loi fédérale interdisant le Hamas et les «organisations apparentées», si elle devait entrer en vigueur, ne seraient pas justifiées par aucun intérêt public que ce soit.

Ainsi, les atteintes seraient disproportionnées *ipso facto* et dès lors contraires à l'état de droit et particulièrement aux garanties constitutionnelles et conventionnelles en matière des droits fondamentaux.

En conclusion, l'avant-projet de loi interdisant le Hamas ne respecte pas les garanties constitutionnelles et conventionnelles en matière des droits fondamentaux.

Compte tenu de sa contrariété à notre Constitution et à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, un tel projet de loi ne devrait pas être adopté.

***

Compte tenu des éléments qui précèdent, nous considérons que l'avant-projet de loi interdisant le Hamas ne respecte pas les droits fondamentaux tels que garantis par la Constitution et la CEDH ni les conditions de restriction de ceux-ci et recommande ainsi le retrait dudit avant-projet.

Nous restons bien entendu à votre entière disposition pour développer les éléments de la présente prise de position.

En vous remerciant pour l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Liste des signataires :

Me Roxane SHEYBANI
Me Jacopo OGRABEK
Me Leonard MICHELI-JEANNET
Me Sofia SUAREZ-BLASER
Me Myriam FEHR-ALOUI
Me Florian THIEBAUT
Me Francesco MODICA
Me Adam ZAKI
Me Milena PEEVA
Me Céline SQUARATTI
Me Rayan HOUDROUGE
Me Kathryn KRUGLAK

grundrechte.ch
droitsfondamentaux.ch
dirittifondamentali.ch

Postfach, 3001 Bern, info@grundrechte.ch // info@grundrechte.ch

fedpol
Quellenweg 6
Wabern

kpr-rm@fedpol.admin.ch

Vernehmlassungsverfahren: Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen – Vernehmlassungsfrist 28. Mai 2024

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nutzt grundrechte.ch die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend Vorentwurf zum Erlass des Bundesgesetzes über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen. Selbstverständlich verurteilt grundrechte.ch die brutalen Angriffe der Hamas auf die israelische Bevölkerung zutiefst. Dennoch lehnen wir den geplanten Erlass aus folgenden Gründen ab.

1. Einleitung

Staaten haben die Verpflichtung, die Bevölkerung zu schützen und Massnahmen zu ergreifen, um terroristische Aktivitäten wirksam zu verhindern und zu bestrafen. Dem steht jedoch auch die Verpflichtung gegenüber, im Kampf gegen den Terrorismus die Menschenrechte zu wahren. Sicherheit und Menschenrechte verstärken sich gegenseitig, deshalb müssen Staaten bei allen Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung ihren Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte nachkommen müssen. Dabei müssen gewisse Bedingungen erfüllt sein. Insbesondere müssen die Gesetzesbestimmungen hinreichend präzise formuliert werden, damit die Folgen, die eine bestimmte Handlung nach sich ziehen kann, in einem angemessenen Masse vorhersehbar sind. Zudem sollten bei der Verabschiedung neuer Massnahmen im Bereich der Sicherheit die bestehenden Menschenrechtsstandards beachtet und sichergestellt werden, dass sie besonders mit dem Recht auf freie Meinungsäusserung und friedliche Versammlung und Vereinigung vereinbar sind und keinen «chilling effect» zur Folge haben.

Dazu kommt, dass auch die Terrorismusbekämpfung rechtsstaatliche Grundsätze wahren muss. Dies tut das vorgeschlagene Verbot jedoch nicht, weswegen darauf zu verzichten ist. Falls das Verbot dennoch eingeführt würde, wäre es zumindest enger zu fassen. Denn das vorgeschlagene Gesetz hätte gravierende Auswirkungen auf die Meinungsäusserungsfreiheit in der Schweiz, indem es Menschen zum Schweigen bringen würde, die auf das zunehmende Leid der Zivilbevölkerung im Gazastreifen aufmerksam machen möchten und dem Bundesrat zu umfassende Kompetenzen zusprechen.

2. Art. 1 Abs. 1 lit. a: Das Hamasverbot

Art. 1 Folgende Organisationen und Gruppierungen sind verboten:
a. die Hamas;

2.1. Aufweichung der Regelungen zum Organisationsverbot

Art. 260ter StGB kriminalisiert die Beteiligung an oder Unterstützung von Organisationen, die den Zweck verfolgen, Gewaltverbrechen zur Einschüchterung der Bevölkerung zu begehen oder einen Staat zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen. Die Schwelle zum Erreichen dieser Legaldefinition ist richtigerweise hoch, da die Strafdrohung massiv ist. So muss der terroristische Zweck den Haupt- oder zumindest den zentralen Zweck einer Organisation darstellen, weswegen das Bundesgericht für die Anwendbarkeit von Art. 260ter StGB verlangt, dass sich die terroristischen Aktivitäten nicht auf den Rand beschränken oder eine sekundäre Aktivität darstellen.[1] Die Hamas bilden im Gazastreifen unter anderem die staatliche Verwaltung, organisieren andere Projekte für die Zivilbevölkerung und verfolgen ein Staatenbildungsprojekt.[2] Aus diesen Gründen müssten die terroristischen Aktivitäten der Hamas gegen die Zivilgesellschaft separat betrachtet werden. Daher kann die Hamas nicht unter Art. 260ter StGB subsumiert werden. Dazu kommt, dass die Gewalttaten der Hamas gegen die Zivilbevölkerung bereits unter der heutigen Gesetzeslage strafrechtlich verfolgt werden können. Deswegen ist der Erlass des vorgeschlagenen Gesetzes auch unnötig.

2.2. Verstoss gegen fundamentale rechtsstaatliche Prinzipien

Der Bundesrat möchte mit dem vorgeschlagenen Gesetz nun eine unwiderlegbare gesetzliche Vermutung aufstellen, dass es sich bei der Hamas um eine verbotene Organisation nach Art. 260ter StGB handelt. Dies erlaubt es nicht, dieses Verbot zu überprüfen, wie dies etwa bei Organisationsverboten gemäss Art. 74 NDG möglich ist und es die Europäische Union auch spezifisch bezüglich der Hamas zuliess.[3] Das vorgeschlagene Gesetz stellt somit ein Einzelfallgesetz dar. Die Praxis zum Erlass von Einzelfallgesetzen sollte eigentlich mit der Revision der Terrorismusgesetzgebung 2018 aufgegeben werden.[4] Denn der Erlass solcher Gesetze ist grundsätzlich verpönt, da diese zu rechtsungleicher Behandlung führen und damit gegen Art. 8 BV verstossen (weswegen sie verfassungswidrig sind).[5] Auch verstösst das vorgeschlagene Gesetz gegen das Prinzip der Gewaltenteilung.[6] Denn grundsätzlich ist es Aufgabe der Gerichte, festzustellen, ob Tatbestandsmerkmale im Einzelfall erfüllt sind. Dies kann nicht einfach durch Erlass eines Gesetzes «nachgewiesen» werden.[7]

Dasselbe gilt im Übrigen auch bezüglich des Vorliegens der Tatbestandsmerkmale von Art. 23e ff. BWIS, Art. 67 Abs. 4 und 68 AIG sowie den Voraussetzungen für den Verdacht auf die Finanzierung des Terrorismus durch eine Finanztransaktion, deren Nachweis der Bundesrat durch den Erlass des vorliegenden Gesetzes erleichtern möchte.[8] Denn auch das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale dieser Gesetzesbestimmungen kann nicht einfach legiferiert werden, sondern müsste nach dem Prinzip der Gewaltenteilung durch ein Gericht in einem ordnungsgemässen Verfahren festgestellt werden.[9]

---

1 BGE 145 IV 470; PK StGB-TRECHSEL/VEST, 4. Aufl. 2021, Art. 260ter N 8a.

2 Vgl. BERTI/KURZ, Hamas and Governance in Gaza, in: Kurz/Dekel/Berti (Hrsg.): The Crisis of the Gaza Strip: A Way out, Tel Aviv 2017; HOVEDANK, The Public Services under Hamas in Gaza, Oslo 2010; TANNIRA, The Political Economy of the Gaza Strip Under Hamas, in: Tartir/Dana/Seidel (Hrsg.): Political Economy of Palestine, Cham 2021.

3 Vgl. Urteil des EuGH T-400/10 v. 14.12.2018.

4 Vgl. BBl 2018 6427 ff.

5 BSK BV-WaldmanN, Art. 8 N 28; BGE 125 I 369, E. 3.b.

6 Vgl. hierzu St. Galler Kommentar BV-SCHMID, Vorbemerkungen zu den Bundesbehörden, N 14 ff.

7 Siehe hierzu: Erläuternder Bericht, S. 7.

8 Zum Ganzen: Erläuternder Bericht, S. 8.

9 Vgl. hierzu St. Galler Kommentar BV-SCHMID, Vorbemerkungen zu den Bundesbehörden, N 14 ff.

Ein rechtsstaatlich zulässiges Vorgehen würde daher erfordern, ein individuelles Verbot gestützt auf in einem Gesetz dargelegte generell-abstrakte Kriterien mittels einer Verfügung zu erlassen, welche anschliessend durch die Gerichte überprüft werden kann (oder die Subsumtion von vornherein durch ein Gericht vornehmen zu lassen). Dieses Vorgehen wurde korrekterweise durch den Gesetzgeber bei Art. 260ter StGB und beim Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG gewählt.[10]

Unter diesen Voraussetzungen erscheint auch die Bemerkung des Bundesrats unerklärlich, dass er die Kriterien gemäss Art. 74 NDG nicht lockern möchte.[11] Zwar mag dies streng genommen der Fall sein. Doch wenn vorliegend ein Organisationsverbot einfach so erlassen wird, ohne dass die Kriterien von Art. 74 NDG oder Art. 260ter StGB erfüllt sind, kommt dies einem Tabubruch gleich, welcher auch in Zukunft willkürliche Verbote jeglicher Organisationen ermöglicht, welche ebenfalls nicht als hauptsächlichen Zweck Gewalttaten verüben oder durch die UNO verboten oder sanktioniert wurden. Da vorliegend keine nachvollziehbaren Kriterien für ein Verbot dargelegt wurden, ist zu befürchten, dass dies auch in Zukunft nicht der Fall sein wird.

2.3. Schwächung der Schweizer Vermittlungsfunktion und Erschwerung eines Friedens

Ein Verbot der Hamas ist zudem ebenfalls abzulehnen, da es die selbstgesteckten Ziele der Schweiz vereitelt und eine friedliche Lösung des Israel-Palästina Konflikts erschwert.

Die Schweiz hat als neutrales Land eine lange Tradition darin, zwischen Konfliktparteien zu vermitteln und so einen wichtigen Beitrag zur weltweiten Friedensförderung zu leisten. Als neustes Beispiel ist die Organisation einer Friedenskonferenz bezüglich der Lösung des russischen Angriffskriegs in der Ukraine zu nennen, welche die Schweiz organisiert und für welche sie internationale Anerkennung erhält.

Bei Erlass des vorliegenden Gesetzes wäre die Organisation eines solchen Kongresses zur Lösung des Israel-Palästina Konflikts jedoch nicht möglich. Denn die Schweiz würde nicht mehr als neutrale Akteurin angesehen und könnte keine vermittelnde Rolle einnehmen.[12] Somit würde die Schweiz auch ihre selbstgesetzten Ziele torpedieren. So wurde in der MENA Strategie 2021-2024 und dem Schweizerischen Kooperationsprogramm für den Nahen Osten 2021-2024 festgehalten, dass die Schweiz ihre Guten Dienste für den israelisch-palästinensischen Dialog einsetzen und den Friedensprozess in der Region aktiv mitgestalten will.[13] Dies würde jedoch durch ein Verbot der Hamas verunmöglicht.

Aufgrund der obigen Ausführungen ist der Gesetzesentwurf prinzipiell abzulehnen. Sollte ein Hamasverbot dennoch verabschiedet werden, sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

3. Art. 1 Abs. 1 lit. b: Zu erwartende Kriminalisierung der Verteidigung der palästinensischen Sache und «chilling effect» für das Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit

Art. 1 Folgende Organisationen und Gruppierungen sind verboten:
b. Tarn- und Nachfolgeorganisationen der Hamas sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln

Der vorliegende Gesetzesentwurf verwendet verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe und Definitionen, die den Behörden einen grossen Ermessensspielraum einräumen. Sowohl die Begriffe «Tarnorganisation» und

---

10 Vgl. Art. 33 lit. b Ziff. 4bis VGG.

11 Vgl. Erläuternder Bericht, S. 8.

12 Vgl. https://www.srf.ch/news/international/schweizer-nahostpolitik-was-bedeutet-ein-hamas-verbot-fuer-die-schweiz.

13 EDA, MENA Strategie 2021-2024, Bern 2020, S. 26 ff.

«Nachfolgeorganisation» als auch die Formulierung «Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln» sind nicht klar definiert.

Das Bestimmtheitsgebot ("nulla poena sine lege certa") ist Teil des Legalitätsprinzips und verlangt eine hinreichend genaue Umschreibung der Straftatbestände. Das Gesetz muss so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann.[14]

Art. 1 Abs. 1 lit. b wird in dieser Form zwangsläufig Menschen betreffen, die ihre Meinungs- und Versammlungsfreiheit ausüben und zu einer Kriminalisierung der Beteiligung an Protesten gegen den Krieg in Palästina und der Unterstützung von Personen führen, die sich in der Schweiz für die Rechte der palästinensischen Bevölkerung und gegen die systematische Unterdrückung und massive Gewalt durch das israelische Militär einsetzen. Die aktuelle schweizweite, zivile und gewaltfreie Mobilisierung für das palästinensische Existenzrecht und gegen die systematische Missachtung des Völkerrechts würde durch das Verbot eingeschüchtert und geschwächt.

Diese Befürchtung ergibt sich aus dem Gesetzesentwurf und aus der Rechtsprechung zu Art. 260ter StGB und dem AQ/IS-Gesetz:

- Das Hamas-Verbot unterscheidet sich vom Al Qaïda/IS-Verbot (ehemals SR 122), dahingehend, dass die Formulierung der «Tarn- und Nachfolgegruppierungen» (Abs. 1 lit. b) durch das Kriterium «*oder im Namen der* Hamas» erweitert wurde. Im *Auftrag* einer Organisation zu handeln (wie es auch im Al-Qaïda/IS-Gesetz verboten war), setzt noch einen gewissen formellen «top-down» Charakter des Verhältnisses zwischen der Hamas und der Tarnorganisation voraus. «*Im Namen*» der Hamas zu handeln, stellt jedoch ein schwer fassbares Kriterium dar, das eine Ausdehnung der Strafverfolgung auf Gruppierungen, deren Beziehung zur Hamas alles andere als eindeutig ist, erleichtert.
- Die Rechtsprechung zu Art. 260ter StGB und dem Al Qaïda/IS-Gesetz, die für die Umsetzung des Hamas-Verbots wegweisend sein wird, zeigt zudem, dass der Grossteil der Verurteilungen aus von eigentlichen Gewalttaten losgelösten Handlungen resultiert, wie etwa dem Teilen von propagandistischem Material: Das Versenden von wenigen Bildern oder Videos an nur eine Person reicht für eine Verurteilung wegen Verstosses gegen Art. 2 Abs. 1 des ehemaligen Al Qaïda/IS-Gesetzes aus; Kommentare in den sozialen Medien, die eine verbotene Organisation in ein positives Licht rücken, sind strafbar; oder das Teilen oder Abspielen in der Gegenwart Dritter von Gesängen, die einer verbotenen Organisation zugeordnet oder als Propaganda für diese verstanden werden können, wird strafrechtlich geahndet und verurteilt.[15] Die Propaganda muss auch der als terroristisch geltenden Organisation *nicht direkt* zugeordnet werden können: Ein Interview mit einer Autoritätsfigur unter den syrischen Widerstandskämpfern gegen Bashar al-Assad, in dem diese ein Rebellenbündnis, welchem unter anderem ein Ableger einer verbotenen Organisation angehört, in ein positives Licht rückt, ist strafbar, weil dadurch ein “Jihad” propagiert wird, der der Ideologie der verbotenen Organisation entspricht.[16]

Auf die Hamas angewandt bedeutet dies, dass als Unterstützung für eine terroristische Organisation gemäss Art. 260ter Abs. 1 lit. b eine grosse Palette an Handlungen in Frage kommen wird, die wenig mit den Verbrechen der Hamas zu tun haben, geschweige denn die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz bedrohen. Angesichts des grossen Ermessensspielraums, der den Behörden aufgrund der vagen Formulierungen zugestanden wird, verstösst Art. 1 Abs. 1 lit. b somit gegen das Legalitätsprinzip und das Bestimmtheitsgebot.

---

[14] BGE 138 IV 13 E. 4.1 mit Hinweisen.

[15] AJIL/LUBISHTANI, Le terrorisme djihadiste devant le Tribunal pénal fédéral, Jusletter, 31. Mai 2021.

[16] Siehe Urteile des Bundesgerichts: 6B_169/2019 vom 26. Februar 2020; 7B_209/2022 und 7B_210/2022 vom 9. Februar 2024.

Dieser weite strafrechtliche Rahmen bedeutet zudem, dass bei Verdachtsmomenten sehr früh Strafverfahren eröffnet und Zwangsmassnahmen angewandt werden können. Dies wird zwangsläufig die Ausübung gewisser Grund- und Menschenrechte gefährden. Einschränkungen der Rechte auf freie Meinungsäusserung und friedliche Versammlung zum Schutz der nationalen Sicherheit müssen unbedingt erforderlich sein und in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten legitimen Ziel stehen.

Die aktuelle Formulierung des Art. 1 Abs. 1 lit. b birgt die konkrete Gefahr, dass Aktivist*innen und Menschenrechtsverteidiger*innen, die für die Rechte der Palästinenser*innen einstehen und ihre Forderungen in der Öffentlichkeit vertreten, strafrechtlicher Verfolgung ausgesetzt werden. Dieses Ungleichgewicht und die daraus resultierende Ungleichbehandlung von Aktivist*innen, die sich in Bezug auf den Israel-Palästina-Konflikt gegenüberstehen, wird durch das vorgeschlagene Verbot durch die offizielle Schweiz begünstigt.

Aufgrund der Verletzung des Bestimmtheitsgebots und der unrechtmässigen Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit ist Art. 1 Abs. 1 lit. b zu streichen.

4. Kriminalisierung der humanitären Hilfe und der Zivilbevölkerung selbst

Dazu kommt, dass durch das vorgeschlagene Verbot das Leiden der Zivilbevölkerung im Gazastreifen mit grosser Wahrscheinlichkeit vergrössert wird. Wie der Bundesrat im Erläuternden Bericht richtigerweise anspricht, ist es wichtig, dass es in Kontexten, an denen eine Organisation die Staatsgewalt de facto ausübt, Ausnahmeregelungen vom Verbot der Unterstützung einer terroristischen Organisation für spezifische humanitäre Dienste gibt. Dies aus dem Grund, damit Personen, welche diese erbringen, nicht der Gefahr einer Kriminalisierung ausgesetzt sind. Aus diesen Gründen soll im vorliegenden Fall auch Art. 260ter Abs. 2 StGB anwendbar sein, gemäss welchem nicht bestraft wird, wer im Rahmen einer humanitären Organisation humanitäre Dienste vollbringt (und dabei gegebenenfalls eine terroristische Organisation unterstützt).[17] Diese Ausnahmebestimmung kann die auch vom Bundesrat erkannte Problematik jedoch mitnichten adäquat begegnen.

Auch wenn die Regierung der Hamas im Gazastreifen keinesfalls als stabil bezeichnet werden kann, so wird die Verwaltung der Region dennoch durch sie durchgeführt. Damit einher geht, dass die Hamas nebst ihren terroristischen Zielen auch soziale Projekte umsetzt.[18] Wenn man somit humanitäre Dienste im Gazastreifen anbieten will, kommt man an einer Zusammenarbeit mit der Hamas kaum vorbei, resp. es ist zumindest nicht zu vermeiden, dass die Hamas hierdurch zumindest mittelbar unterstützt werden könnten. Ebenso ist es der Zivilbevölkerung im Gazastreifen unmöglich, nicht mit der Hamas zusammenzuarbeiten.

Dabei ergeben sich aufgrund der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung mehrere Probleme:

1. Durch das vorgeschlagene Gesetz ist mit einem «chilling effect» auf die organisierte Erbringung humanitärer Hilfe zu rechnen. Denn die Strafdrohung von Art. 260ter StGB ist massiv, die Ausnahmeklausel gemäss Abs. 2 jedoch sehr restriktiv formuliert. Aus diesen Gründen muss damit gerechnet werden, dass Organisationen ihre Mitarbeitenden nicht dem Risiko einer massiven Kriminalisierung aussetzen möchten, welches lediglich davon abhängt, ob die jeweilige Organisation die restriktiven und unklaren Voraussetzungen von Art. 260ter Abs. 2 StGB erfüllt. Aus diesen Gründen besteht das Risiko, dass Organisationen keine humanitäre Hilfe im Gazastreifen mehr verrichten werden.

2. Humanitäre Hilfe wird zwar oftmals im Rahmen einer humanitären Organisation vollbracht. Dies ist jedoch keinesfalls immer der Fall und es ist auch nicht nötig, um ein Handeln als strafunwürdig erscheinen zu lassen.

---

17 Erläuternder Bericht, S. 13.

18 BERTI/KURZ, Hamas and Governance in Gaza, in: Kurz/Dekel/Berti (Hrsg.): The Crisis of the Gaza Strip: A Way out, Tel Aviv 2017; Hovedank, The Public Services under Hamas in Gaza, Oslo 2010.

Hierbei ist etwa auch an Spenden von Privatpersonen aus der Schweiz oder die direkte Unterstützung von Verwandten im Gazastreifen (insbesondere Unterstützung finanzieller Natur) zu denken. Solche Unterstützung ist für das Überleben der Zivilbevölkerung oftmals zentral. Da diese Hilfe mittelbar jedoch auch die Hamas unterstützen könnte, ist zu befürchten, dass es zu einer Kriminalisierung dieser Privatpersonen kommen wird. Da eine Kriminalisierung zumindest nicht auszuschliessen ist, ist ebenfalls zu befürchten, dass es zu einem «chilling effect» auf diese Personen kommen wird, so dass diese darauf verzichten werden, die Zivilbevölkerung im Gazastreifen weiterhin zu unterstützen.

3. Ein Ziel des vorgeschlagenen Gesetzes besteht gemäss dem Erläuternden Bericht darin, dass finanzielle Transaktionen zugunsten der Hamas als Geldwäscherei gelten sollen und daher durch Finanzintermediäre gemeldet werden müssen. Das vorgeschlagene Verbot bringe den Banken in der Schweiz daher «Klarheit und Rechtssicherheit» bezüglich der Frage, wie Überweisungen an die Hamas zu beurteilen seien.[19] Bezüglich der Sicherstellung der humanitären Hilfe ist jedoch das Gegenteil der Fall. Denn aufgrund der strengen Geldwäschereigesetzgebung ist zu befürchten, dass Schweizer Banken aufgrund der Furcht vor eigener Strafbarkeit in Zukunft darauf verzichten werden, Gelder an Bedürftige in Palästina (oder auch an humanitäre Organisationen) weiterzuleiten und die Unterstützung der Zivilbevölkerung somit verunmöglicht wird.[20]

4. Wie bereits erläutert wurde, üben die Hamas die Staatsgewalt im Gazastreifen aus. Damit einhergeht, dass auch die Zivilbevölkerung notwendigerweise mit der Hamas zusammenarbeiten muss. Eine Zusammenarbeit mit einer Organisation, welche unter Art. 260ter StGB subsumiert wird, wird jedoch ausserordentlich weitgehend kriminalisiert. So hat der Gesetzgeber beim Erlass dieser Bestimmung festgehalten, dass die Aktivität, welche eine terroristische Organisation unterstützt, mitnichten selbst «kriminell» sein muss, um als Unterstützung der terroristischen Organisation kriminalisiert zu werden. Im Rahmen der parlamentarischen Arbeiten zur Revision des geltenden Art. 260ter StGB erwähnten die Parlamentarier etwa, dass ein Pizzabäcker, ein Koch oder eine Kellnerin in einem Restaurant, das einer terroristischen Organisation gehört,[21] eine Putzfrau oder eine Person, die den Teppich in den Räumlichkeiten einer solchen Organisation reinigt,[22] ein gelegentlicher Taxifahrer, der Mitglieder einer Organisation fährt,[23] Personen, die in Krankenhäusern arbeiten,[24] oder auch ein Lehrer einer Schule, die unter der Kontrolle einer terroristischen Organisation steht nach Art. 260ter StGB bestraft werden sollten. Ständerat Jositsch fasste dies so zusammen, dass es bei der Bestrafung der Unterstützung einer Organisation „in ihrer Tätigkeit“ darum geht, alle Personen zu erfassen, die „im weiteren Umfeld“ einer Organisation tätig sind und diese unterstützen, „damit sie funktionieren kann“.[25]

Da die Hamas die Staatsgewalt im Gazastreifen ausübt, tragen alle Personen, die in irgendeiner Weise eine offizielle Funktion im Gazastreifen ausüben (sei es auch nur eine Primarschullehrerin) dazu bei, dass die Hamas ihre Herrschaft ordnungsgemäss ausüben kann und fallen somit objektiv betrachtet unter den Tatbestand der «Unterstützung». Dies geht jedoch noch weiter: Denn alle Einwohnenden des Gazastreifens, die eine Steuer oder eine Abgabe zahlen, finanzieren letztendlich die Hamas und begehen somit eine Straftat. Somit besteht die Gefahr, insbesondere wenn eine Person aus dem Gazastreifen in die Schweiz fliehen würde, dass diese kriminalisiert würde, auch wenn sie die Handlungen der Hamas nicht einmal gebilligt hat.

Um verheerende Effekte auf die Zivilbevölkerung im Gazastreifen zu vermeiden, müsste das vorgeschlagene Gesetz, wenn von einem Erlass nicht abgesehen werden sollte, daher immerhin die Erbringung humanitärer

---

19 Erläuternder Bericht, S. 7.

20 Vgl. https://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/schweiz-kann-hamas-nicht-so-einfach-auf-die-terrorliste-setzen/48887660.

21 AB 2020 S 74 (Zopfi) und 75 (Jositsch); AB 2020 N 992, 998 (Porchet), 1000 (Min Li) und 1004 (de Quattro).

22 AB 2020 N 989 (Schlatter), 992 und 998 (Porchet), 1002 (Keller-Sutter) und 1004 (Tuena und de Quattro).

23 AB 2020 N 989 (Schlatter), 992, 998 (Porchet), 1002 (Keller-Sutter) und 1004 (de Quattro).

24 AB 2020 S 73 f., (Sommaruga und Burkart).

25 AB 2020 S 74 (Jositsch).

Hilfe in einem weitgehenden Ausmass ermöglichen und sicherstellen, dass die Zivilbevölkerung im Gazastreifen für normale Alltagshandlungen nicht kriminalisiert werden.

5. Art. 1 Abs. 2: Übermässigkeit der Kompetenzen des Bundesrats

Art. 1 Abs. 2 Der Bundesrat kann mit der Hamas verwandte Organisationen und Gruppierungen verbieten, die in Führung, Zielsetzung oder Mitteln mit der Hamas übereinstimmen und mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten unterstützen und damit die innere oder äussere Sicherheit konkret bedrohen. Das Verbot ist zu befristen; es kann verlängert werden.

Über die problematische Ausgestaltung des Verbots gemäss Art. 1 Abs. 1 und 3 des vorgeschlagenen Gesetzes hinaus, spricht dieses dem Bundesrat auch deutlich zu umfangreiche Verbotsbefugnisse zu. Gemäss Art. 1 Abs. 2 des vorgeschlagenen Gesetzes soll der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, Organisationen zu verbieten, welche mit der Hamas verwandt sind, da sie in Führung, Zielsetzung ODER Mitteln mit der Hamas übereinstimmen und mittelbar ODER unmittelbar durch Unterstützung gewisser Aktivitäten die innere oder äussere Sicherheit konkret bedrohen.

Der Bundesrat hält zwar im Erläuternden Bericht fest, dass diese Kompetenz restriktiv gehandhabt werden soll, so dass ein Verbot erst möglich sei, wenn sich die zu verbietenden Organisationen mit der Hamas auf ein gemeinsames Vorgehen verständigt hätten.[26] Diese Beschränkung ergibt sich jedoch nicht aus dem Gesetz, da etwa auch nur die Übereinstimmung der Zielsetzung als Grundlage für ein Verbot ausreicht. Bei einer weiten Interpretation dieses Tatbestandsmerkmals könnte etwa auch das Ziel einer Zweistaatenlösung in Israel und Palästina als übereinstimmende Zielsetzung mit der Hamas aufgefasst werden.[27] So wäre etwa zu befürchten, dass der Bundesrat Organisationen verbieten (und die Beteiligung daran mit massiven Strafdrohungen versehen) wird, wenn diese etwa Pro-Palästinensische Kundgebungen organisieren, da dies als Unterstützung der Ziele der Hamas und als mittelbare Unterstützung derselben aufgefasst werden könnte, was als Bedrohung der Sicherheit der Schweiz aufgefasst werden könnte.[28]

Betreffend die vagen und ungenauen Formulierungen in Art. 1 Abs. 2 wird des Weiteren auf die obigen Ausführungen zur Verletzung des Bestimmtheitsgebots und dem Risiko einer unrechtmässigen Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit verwiesen (Punkt 3).

Art. 1 Abs. 2 des vorgeschlagenen Gesetzes stellt somit eine überaus weitläufige Ermächtigungsnorm dar, mit welcher dem Bundesrat freie Hand gegeben wird, zahlreiche legitime Organisationen massiv zu kriminalisieren. Hierzu ist auch zu beachten, dass die Allgemeinverfügungen des Bundesrats keiner gerichtlichen Kontrolle unterworfen sind.

Insofern steht es dem Bundesrat frei, diese Verbotskompetenz so zu interpretieren, wie es ihm beliebt. Dies ist im Vergleich mit sonstigen Möglichkeiten der Organisationsverbote im Schweizerischen Recht erschreckend: Denn ob die Tatbestandsvoraussetzungen gemäss Art. 260ter StGB erfüllt sind, wird grundsätzlich von einem Gericht festgestellt. Der Erlass von Verbotsverfügungen gemäss Art. 74 NDG (bei welchen der Verstoss sogar mit einer geringeren Strafdrohung als beim vorgeschlagenen Gesetz versehen ist) kann explizit durch ein Gericht überprüft werden (und überdies ist eine Konsultation der parlamentarischen Kommissionen notwendig).[29] Es ist vor diesem Hintergrund unverständlich, wieso im vorliegenden Gesetz eine parlamentarische Zustimmung und eine gerichtliche Kontrolle nicht ebenfalls vorgesehen sind, da der Effekt derselbe wie bei einem Verbot gemäss Art. 74 NDG ist und die Strafdrohung noch gravierender ist. Somit

---

[26] Erläuternder Bericht, S. 12.

[27] Vgl. Erläuternder Bericht, S. 5.

[28] Vgl. zum Verbot von Meinungsäusserungen auch Erläuternder Bericht, S. 7, 16.

[29] Art. 33 lit. b Ziff. 4bis VGG.

wird mit dem vorgeschlagenen Gesetz auch auf der Verfahrensebene eine rechtsstaatlich überaus bedenkliche Lockerung für den Erlass von Organisationsverboten geschaffen.

Aus diesen Gründen ist Art. 1 Abs. 2 des vorgeschlagenen Gesetzes zu streichen. Sollte dieser Artikel bestehen bleiben, muss die Bestimmung so formuliert werden, dass die Verfügung nur nach Konsultation des Parlaments erlassen wird und eine gerichtliche Kontrolle vorgesehen ist.

Mit freundlichen Grüssen

RA Viktor Györffy, Präsident grundrechte.ch, 28. Mai 2024

HEKS
Brot für alle.

Bundesrat Beat Jans
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per Mail an: kpr-rm@fedpol.admin.ch

Zürich, 28. Mai 2024

Stellungnahme zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, uns an diesem Vernehmlassungsverfahren zu beteiligen.

HEKS ist seit über zwanzig Jahren in Israel/Palästina tätig. Wir haben Büros in Jerusalem und in Gaza und arbeiten mit israelischen und palästinensischen, lokalen zivilgesellschaftlichen Partnern zusammen. Unser Programm verbindet Humanitäre Hilfe und menschenrechtsbasierte Entwicklungszusammenarbeit für Zugang zu Land und Nahrung mit Friedensförderung und Konflikttransformation. In der gegenwärtigen Situation stehen der Schutz und die Linderung der Not der Zivilbevölkerung in Gaza im Fokus unserer humanitären Aktivitäten.

Als lokal tätige Organisation ist es uns ein Anliegen, dass humanitäre, friedensfördernde und menschenrechtsbasierte Arbeit durch die neuen gesetzlichen Bestimmungen nicht beeinträchtigt wird und dass die gesetzlichen Bestimmungen nicht missbraucht werden können, um den Handlungsspielraum lokaler zivilgesellschaftlicher Organisationen, welche sich für Frieden, Menschenrechte und humanitären Zugang einsetzen, einzuschränken. Wir unterstützen grundsätzlich das Vorhaben des Bundesrates, zu verhindern, dass die Schweiz als Plattform für die Finanzierung und Unterstützung terroristischer Aktivitäten der Hamas und anderer bewaffneter Gruppierungen benutzt werden kann. Auch HEKS wendet im Rahmen seiner Arbeit vor Ort humanitäre Standards und Kontrollsysteme an, um zu verhindern, dass Gelder oder Güter für andere als humanitäre Zwecke verwendet werden können. Wie in anderen Kontexten auch dienen Kontakte zu bewaffneten Gruppierungen weder der Unterstützung noch Identifikation mit ihnen, sondern einzig zur Verfolgung spezifischer humanitärer oder menschenrechtlicher Ziele zugunsten der lokalen Zivilbevölkerung.

Wir haben den Gesetzesentwurf, den der Bundesrat am 22. Februar 2024 vorgelegt hat, deshalb auf mögliche Auswirkungen für zivilgesellschaftliche Arbeit hin gelesen. Aus den Erläuterungen zum

HILFSWERK DER EVANGELISCH-REFORMIERTEN KIRCHE SCHWEIZ

Hauptsitz
Seminarstrasse 28
Postfach
CH-8042 Zürich

+41 44 360 88 00
info@heks.ch
heks.ch
IBAN CH37 0900 0000 8000 1115 1

Gesetz entnehmen wir zwar, dass einige dieser Aspekte bei der Ausarbeitung des Gesetzes berücksichtigt wurden. Aufgrund konkreter Erfahrungen mit lokalen und internationalen humanitären und menschenrechtlichen Partnerorganisationen, die von missbräuchlichen Terrorvorwürfen betroffen waren, erachten wir es jedoch als dringend notwendig, diesem Aspekt mehr Beachtung zu schenken, und schlagen deshalb Präzisierungen in folgenden Bereichen vor:

1. Präzisierung der verbotenen Organisationen und Vorkehrungen zur Minimierung des Missbrauchspotenzials

Art. 1 des geplanten Gesetzes verbietet sowohl die Hamas als auch "Tarn- und Nachfolgeorganisationen der Hamas sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln". Die Definition der Tarn- und Nachfolgeorganisationen oder verwandte Gruppierungen bleibt dabei offen.
Der erläuternde Bericht präzisiert auf S. 12, dass eine "Verknüpfung mit den Strukturen der Hamas" gegeben sein muss. Wir sehen in dieser vagen Formulierung der Organisation und dem Hinweis auf «Verknüpfungen mit Strukturen der Hamas» gerade in einem stark politisierten Kontext ein reales Missbrauchspotenzial, um humanitäre, menschenrechtsbasierte und friedensfördernde Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Schweiz wie auch in Israel/Palästina einzuschränken. Wir befürchten, dass der Interpretationsspielraum des Gesetzes gezielt genutzt werden kann, um zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Schweiz oder im Nahen Osten eine Verbindung zu Strukturen der Hamas vorzuwerfen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn humanitäre Aktivitäten in Räumlichkeiten stattfinden, die auch von der Hamas nahestehenden lokalen Gruppierungen genutzt werden, oder wenn eine Organisation im Rahmen ihrer post-konfliktiven Friedensarbeit mit Hamas-Vertretern in administrativen Strukturen zusammenarbeitet. Aus dem Umfeld unserer Partner sind uns mehrere Fälle bekannt, in welchen solche oder ähnliche Verbindungen genutzt wurden, um Hilfsorganisationen in jahrelange Gerichtsverfahren zu verwickeln («lawfare») oder um lokale zivilgesellschaftliche Organisationen zu delegitimieren.

Wir empfehlen dringend, die Erkenntnisse aus diesen zum Teil gut dokumentierten Fällen in die Gesetzgebung einfliessen zu lassen und durch Präzisierungen direkt im Gesetzestext das Risiko solcher missbräuchlichen Anklagen zu verringern.

In den «Ten areas of best practices in countering terrorism» (A/HRC/16/51) empfiehlt der UNO-Sonderberichterstatter zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Terrorismusbekämpfung zudem, dass der Gesetzgeber eine Person oder Instanz damit beauftragen soll, die Auswirkungen solcher Gesetze regelmässig unabhängig zu beurteilen. Im stark politisierten Kontext des Nahen Ostens erscheint uns wichtig, dass der potenzielle Missbrauch des Gesetzes und dessen Auswirkungen auf Akteure der humanitären Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, sowie Menschenrechts- und Friedensarbeit von einer unabhängigen Stelle beobachtet und regelmässig beurteilt wird.

2. Erweiterung der Ausnahmeklausel

Art. 1 Abs. 3 des Gesetzesentwurf verweist auf eine in StGB Art. 260ter Abs. 2 festgehaltene Ausnahmeklausel. Diese legt fest, dass humanitäre Dienste von unparteiischen humanitären Organisationen, welche die Tätigkeit einer terroristischen Organisation (notgedrungen) unterstützt, nicht strafrechtlich

verfolgt werden. Wie in den Erläuterungen (S. 13) hervorgehoben, ist diese Ausnahmeklausel stark beschränkt: Ausgenommen sind ausschliesslich «humanitäre Aktivitäten von spezifischen, gesetzlich umschriebenen Organisationen» sowie nur die Unterstützung von, nicht aber die Beteiligung an verbotenen Organisationen. Wie der erläuternde Bericht richtigerweise feststellt, sind Ausnahmeregelungen gerade in Kontexten, wo eine Organisation die Staatsgewalt de facto ausübt, unumgänglich.

Im vorliegenden Gesetzesentwurf ist diese Ausnahmeregelung aber viel zu eng gefasst und gefährdet damit die Arbeit von kleineren humanitären Organisationen sowie Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung, die in der Ausnahmeklausel nicht explizit erwähnt werden. Sollte die Hamas oder verwandte Organisationen nach dem aktuellen bewaffneten Konflikt in irgendeiner Form an den politischen Strukturen des besetzten Gebietes beteiligt sein, werden sie auch für diese Organisationen zu unumgänglichen Ansprechpartnern. Gerade im Hinblick auf die Friedensförderung nach Konflikten, den anstehenden Wiederaufbau und die Unterstützung der kriegsgeschädigten und traumatisierten Zivilbevölkerung muss die Arbeit von nicht-humanitären Organisationen in den Bereichen Friedensförderung, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls gewährleistet sein. Solche Kontakte bedeuten weder die Unterstützung noch Identifikation mit dem Gegenüber, sondern dienen allein der Verfolgung spezifischer humanitärer und friedenspolitischer Ziele. Als im lokalen Kontext tätige Organisation ist es für uns zentral, dass sowohl unsere humanitäre Arbeit wie auch unsere friedensfördernden und menschenrechtsbasierten Aktivitäten durch eine Erweiterung der Ausnahmeklausel abgesichert ist.

Um das Missbrauchspotenzial einzuschränken und Friedens- sowie Menschenrechtsarbeit weiterhin zu ermöglichen, schlagen wir dringend vor, dass als vierter Absatz direkt im Gesetz eine Ausnahmeklausel hinzugefügt wird. In dieser soll garantiert werden, dass humanitäre, friedensfördernde oder menschenrechtliche Arbeit explizit von strafrechtlicher Verfolgung ausgenommen wird, auch wenn für diese eine Zusammenarbeit mit der Hamas oder ihr nahestehenden Organisationen notwendig ist oder sie ungewollt und indirekt zur Unterstützung solcher Organisationen beiträgt.

Wir danken dem EJPD für die Kenntnisnahme und eine entsprechende Anpassung des geplanten Bundesgesetzes.

Freundliche Grüsse

Walter Schmid
Präsident

Karolina Frischkopf
Direktorin

Ordre des Avocats
Genève

Par e-mail uniquement
(kpr-rm@fedpol.admin.ch)

Fedpol
Office fédéral de la police
Guisanplatz 1A
3003 Berne

Genève, le 28 mai 2024

Consultation sur le projet de loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées

Mesdames, Messieurs,

Association apolitique, l'Ordre des avocats de Genève (« **ODAGE** ») intervient lorsque les principes fondamentaux de l'État de droit sont en jeu, rappelant que la sauvegarde absolue des droits fondamentaux conditionne l'existence d'un État de droit, qu'il est nécessaire de les garantir en toutes circonstances, qu'une restriction générale et abstraite de ces droits fait courir un risque à toute la population suisse et que la démocratie n'est pas un état acquis mais qu'elle doit au contraire être continuellement préservée de l'arbitraire.

Dans ce contexte, l'ODAGE soumet la présente contribution dans le cadre de la consultation sur le projet de loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées (« **AP-LHamas** ») et le Rapport explicatif y relatif (« **Rapport explicatif** »).

À titre liminaire, l'ODAGE tient à souligner qu'il condamne vigoureusement tous les actes contraires au droit pénal international et au droit humanitaire commis le 7 octobre 2023 et depuis, marque sa solidarité à l'égard de toutes les victimes israéliennes et palestiniennes.

L'ODAGE accueille par ailleurs favorablement tout effort entrepris dans le but de lutter avec la plus grande rigueur contre le terrorisme, son financement, et le blanchiment d'argent, de même que pour assurer une prévisibilité juridique.

Cela étant précisé, si l'ODAGE comprend que l'AP-LHamas a notamment pour objectif de clarifier les bases légales applicables à cet égard, il est préoccupé par plusieurs éléments du projet de loi actuel qui lui apparaissent problématiques au regard des droits fondamentaux pour les raisons exposées ci-après.

L'ODAGE s'inquiète tout d'abord de voir naître l'AP-LHamas sur le constat que les conditions de la Loi sur le renseignement (« **LRens** ») ne permettent pas une telle interdiction. Il convient de rappeler que la LRens promulgue des conditions générales et abstraites pour prononcer l'interdiction d'une organisation. Ces conditions sont les garde-fous nécessaires à la préservation des droits fondamentaux.

Si le cadre juridique suisse, de plus récent dans le cas de la LRens, ne permet pas de prononcer une interdiction, nos autorités devraient s'abstenir de créer une loi spéciale.

Ordre des avocats de Genève | T +41 22 310 50 65
Rue de l'Athénée 4 | secretariat@odage.ch
CH – 1205 Genève | www.odage.ch

En tout état, l'art. 74 LRens subordonne à la condition formelle que « *le Conseil fédéral consulte* [au préalable] *les commissions compétentes en matière de politique de sécurité* » (art. 74 al. 2 phr. 2 LRens). *A minima*, cela devrait être la même chose pour l'art. 1 al. 2 AP-LHamas.

L'art. 1 al. 1 let. b AP-LHamas prévoit que sont également interdites les organisations *«* […] *qui* […] *émanent* [du Hamas] *ainsi que les et groupements qui agissent sur son ordre ou en son nom* ». Le champ d'application de la norme telle que présentement envisagée pourrait inclure des organisations telles que le Sinn Fein, émanation politique de l'IRA, qui a été moteur des processus de négociations entre les parties au conflit irlandais. Il conviendrait d'introduire une cautèle permettant une appréciation concrète dans le cas d'espèce.

S'agissant de l'art. 1 al. 2 AP-LHamas, la notion d'« *organisations apparentées* » n'est pas définie, créant une incertitude juridique grave. Telle que formulée, cette disposition a un champ d'application indéterminé et relève d'une décision politique (décision du Conseil fédéral) sans qu'il n'y ait aucun contrôle ni du Parlement, ni des tribunaux.

Le Rapport explicatif prévoit à cet égard que les organisations que le Conseil fédéral peut interdire n'ont une proximité suffisante avec le Hamas que si elles sont « *convenues d'une approche commune* » avec lui. Cela devrait *a minima* figurer dans le texte de loi.

Se pose enfin la question de savoir si cette disposition est nécessaire au regard du principe de proportionnalité dans la mesure où l'art. 73 LRens permet déjà au Conseil fédéral d'interdire à une organisation ou à un groupement « *d'exercer une activité qui menace concrètement la sûreté intérieure ou extérieure ou qui sert directement ou indirectement à propager, soutenir ou promouvoir d'une autre manière des activités terroristes ou l'extrémisme violent* ».

♦♦♦

Nous vous remercions de bien vouloir considérer les préoccupations qui précèdent dans le cadre du processus législatif en cours et restons à votre entière disposition pour toute question ou tout complément.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.

Sandrine GIROUD
Bâtonnière

fedpol
Bundesamt für Polizei
Guisanplatz 1A
3003 Bern

Zürich, den 2. April 2023

Vernehmlassung über das Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen dafür, dass Sie uns die Gelegenheit geben, uns zur Vernehmlassung über Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen zu äussern.

Als Dachverbände der jüdischen Gemeinden der Schweiz bezwecken wir die Wahrung und Förderung der gemeinsamen Interessen der Schweizer Jüdinnen und Juden. Zu unseren wichtigsten Anliegen gehören die Sicherheit der jüdischen Gemeinschaft der Schweiz und deren Institutionen sowie die Prävention von Antisemitismus und Gewalt gegenüber jüdischen Menschen.

SIG und PLJS haben schon seit Jahren immer wieder ein Verbot der Terrororganisation Hamas gefordert. Da ein solches Verbot schon in vielen anderen europäischen Ländern vorhanden ist, droht die Schweiz zum sicheren Hafen für die Hamas und Ihre Finanzgeschäfte zu werden. SIG und PLJS haben es deshalb sehr begrüsst, dass der Bundesrat am 22. November 2023 beschlossen hat ein spezifisches Gesetz über ein Verbot der Hamas auszuarbeiten.

SIG und PLJS unterstützen den vorliegenden Gesetzesentwurf vorbehaltlos. Besonders wichtig erscheint uns auch, dass durch dieses Gesetz allfällige Tarn- und Nachfolgeorganisationen der Hamas unkompliziert ebenfalls verboten werden können.

Mit freundlichen Grüssen

Dr. Ralph Lewin
Präsident des SIG

Peter Jossi
Co-Präsident der PLJS

Vernehmlassung

Consultation

Consultazione

Zürich, 02.04.2024

Schweizerischer
Israelitischer
Gemeindebund **SIG**

Gotthardstrasse 65
Postfach
8027 Zürich

T +41 43 305 07 77

info@swissjews.ch
swissjews.ch

Plattform der Liberalen Juden
der Schweiz **PLJS**

Hallwylstrasse 78
8004 Zürich

T +41 43 322 03 14

office@liberaljews.ch
liberaljews.ch

INTERDICTION DU HAMAS-Projet corrigé pour SolidaritéS

1) Il est discutable de considérer le Hamas comme une organisation privée non reconnue par la communauté internationale.

La situation est complexe car la Palestine, au plan du droit international, est un Etat. L'Etat de Palestine est signataire reconnu de nombreux traités et conventions internationaux.

Quant à son organisation étatique, la Palestine est, de fait, divisée entre les autorités de Cisjordanie et celle de Gaza. Sur le territoire de Gaza, le Hamas exerce un pouvoir de nature étatique sur 2 millions de personnes. **Ce pouvoir du Hamas a été acquis depuis 2006 à la suite des dernières élections démocratiques de Palestine (Cisjordanie et Gaza). A cette occasion, le Hamas avait obtenu la majorité des sièges soit 74 sur 132.**

2) Aucune menace de violence du Hamas contre la Suisse ou son territoire n'est constatée. Ni la sécurité intérieure, ni la sécurité extérieure de la Suisse ne sont mises en danger.

3) En réalité, ce projet de loi est le résultat d'une décision **hâtive** du Conseil fédéral le 11 octobre 2023 déjà, alors que l'offensive de Tsahal sur Gaza n'avait pas commencé.

4) Pour la Cour internationale de justice, le massacre et la destruction des habitants et du territoire de Gaza constitue potentiellement un génocide.

Au demeurant, le crime de génocide implique la preuve d'une « intention génocidaire » de la part des autorités israéliennes. Les partisans d'Israël, dans le conflit, contestent cette intention. Mais ils ne sont pas en mesure de contester que, de la part de l'Etat d'Israël, il s'agit, a minima, de crimes contre l'humanité !

Il est déraisonnable de la part du Conseil fédéral de condamner le terrorisme du Hamas et, simultanément, de ne pas qualifier les crimes que constitue la destruction de Gaza et de ses habitants.

Ce déséquilibre du Conseil fédéral dans son appréciation des responsabilités de chacune des parties au conflit est de nature à ruiner la réputation de la Suisse dans le monde entier. Le récent vote de la Suisse au Conseil de sécurité, en appui aux Etats-Unis et à Israël, a déjà déconsidéré notre pays dans le monde. Y rajouter

une interdiction du Hamas, alors que la Suisse n'est pas menacée, serait un aveu supplémentaire et lamentable de vassalité de la Suisse.

5) La Suisse officielle peine à se défaire de l'égoïsme et de la lâcheté face aux génocides. Pendant la Deuxième guerre mondiale, elle a été complice de l'Allemagne en fermant sa frontière aux réfugiés juifs, après avoir convaincu ce pays d'apposer une lettre « J » sur les passeports des juifs allemands. Pendant de longues années, elle a soutenu politiquement et économiquement le régime du Rwanda dont le racisme a culminé par un génocide. Elle s'est retirée de toute aide sérieuse au régime rwandais qui a succédé et qui combat avec succès la discrimination raciale depuis 30 ans.

Aujourd'hui, lorsque la plus haute juridiction internationale évoque un événement génocidaire, la Suisse ferme les yeux, se bouche les oreilles et se pince le nez.

6) La menace, formulée par le Conseiller fédéral Cassis et une commission du Parlement de supprimer définitivement toute aide financière à l'UNRWA ajoute à la partialité de la Suisse et à son isolement dans la vassalité. En supplément, une interdiction du Hamas par un Etat menacé d'aucune manière par cette organisation, serait un comportement international plus pitoyable encore.

La position politique actuelle du Conseil fédéral et de la majorité des forces politiques en Suisse constitue un reniement des valeurs de paix et d'humanité.

Au nom de la lutte contre le terrorisme, la Suisse, à l'instar du gouvernement d'Israël, abuse de cette notion (le terrorisme) à géométrie variable. Ainsi, Mandela a-t-il été défini comme terroriste pendant de longues années avant de devenir le libérateur de son pays. Begin, terroriste, est devenu premier ministre.

La Suisse officielle tourne le dos à sa politique étrangère des années 1960 quand elle a agi pour la paix en Algérie (et l'indépendance de ce pays) grâce à l' accord d'Evian en 1968 entre le FLN (« terroriste » !) et le gouvernement français.

Dans la situation dramatique d'aujourd'hui, la Suisse n'est même pas capable d'exiger un cessez-le-feu à Gaza.

Notre mouvement demande que le Conseil fédéral reprenne immédiatement un financement complet à l'UNRWA, qu'elle cesse toute collaboration militaire avec Israël, qu'elle ouvre ses frontières et accueille les blessés et malades de Gaza, qu'elle saisisse les biens en Suisse des personnalités actives dans les violences, destructions et massacres contre les Palestiniens en Cisjordanie et à Gaza.

7) L'art. 1, al 3 du projet désigne le Hamas et ses organisations affiliées comme organisations terroristes au sens de l'art. 260 ter, al 1 let. a, chiffre 2 Code pénal.

Autrement dit, la seule dénomination « Hamas » implique pour le juge pénal, saisi d'une accusation, de considérer que l'on a affaire à une organisation « qui a pour but de commettre des actes de violence criminelle visant à intimider une population ou à contraindre un Etat ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelque ».

Le projet interdit au juge pénal d'examiner si, dans le cas particulier, les conditions de la lettre a sont réalisées ou non. Le juge est au « garde à vous » et doit admettre l'application de cette disposition.

Il s'agit là d'une justice d'exception aux ordres du gouvernement.

De même, en vertu de l'art. 1, al 2 du projet, le Conseil fédéral peut, sans aucun contrôle judiciaire possible, interdire toute organisation « apparentée au Hamas », même si elle soutient indirectement l' « extrémisme violent ».

8) Mais le plus préoccupant est que cette disposition de l'art. 1, al 3 du projet permet de sanctionner pénalement celui ou celle qui est soupçonné de soutenir le Hamas dans son activité. En effet, cette disposition du projet renvoie à l'art. 260 ter, al 1, chiffre 2b Code pénal qui prévoit qu'est punissable « quiconque soutient (le Hamas) dans son activité ».

Le projet ouvre ainsi la voie à des poursuites pénales contre celles et ceux qui combattent en faveur de la cause palestinienne et s'opposent au gouvernement israélien et à son armée, respectivement à la posture suiviste et soumise du Conseil fédéral.

Certes, l'idéologie religieuse, la misogynie, l'homophobie du Hamas, la cruauté des prises d'otages civils, les massacres et les sévices contre les civils commis par le Hamas le 7 octobre 2023 sont à dénoncer sans appel. Mais les crimes majeurs d'Israël sont commis contre des millions de victimes à Gaza et en Cisjordanie par occupation militaire, arrestations et détentions arbitraires, apartheid, blocus, destruction du territoire et de ses habitants. Il s'agit d'un processus génocidaire engagé et accompli depuis plusieurs mois. Les crimes se poursuivent alors que le monde entier supplie le gouvernement israélien d'y mettre fin !

A fortiori, celles et ceux qui, depuis la Suisse, veulent soutenir financièrement ou matériellement les Gazaouis sont menacés de poursuites pénales.

Dans le débat politique de ces derniers mois, en Europe, il a été constamment reproché à celles et ceux qui soutiennent les Palestiniens de ne pas condamner le Hamas ou de ne pas le condamner suffisamment. Manifestement, l'art. 1 al 3 du projet de loi peut être interprété de la même manière. En effet, les partisans de la cause palestinienne ont manifestement la conviction que les Palestiniens ont le droit de se défendre par les armes contre l'occupation militaire, contre la colonisation en Cisjordanie, contre l'apartheid au préjudice des arabes, contre les tueries et les destructions perpétrées par l'armée israélienne. Il est à craindre qu'affirmer publiquement cette conviction légitime ne soit plus seulement condamnée « moralement » par les autorités et par les partisans d'Israël, mais, avec l'art. 1 al. 3 projet, soit condamnée pénalement par les tribunaux.

Dans le cadre de la présente consultation, nous demandons au Conseil fédéral de respecter la liberté de conscience, d'expression et de manifestation. Nous refusons catégoriquement un processus qui, comme en France, aboutirait à poursuivre pénalement des militants syndicaux et politiques pour prétendue « apologie du terrorisme ».

9) Pour les raisons qui précèdent, nous demandons au Conseil fédéral de renoncer à présenter ce projet de loi au Parlement fédéral.

10.5.24 Nils DE DARDEL

SVR-ASM
Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter SVR
Association suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire ASM
Associazione svizzera dei magistrati ASM
Associaziun svizra dals derschaders ASD

Per E-Mail
kpr-rm@fedpol.admin.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Neuenburg, 20. März 2024

Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung in rubrizierter Angelegenheit. Das zur Diskussion stehende Vorhaben beinhaltet keine Aspekte, welche im Lichte der statutarischen Aufgaben der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR-ASM) nach einer besonderen Stellungnahme unsererseits verlangen würden. Entsprechend verzichten wir auf eine Vernehmlassung.

Mit freundlichen Grüssen

i.A.

Marie-Pierre de Montmollin
Präsidentin SVR-ASM

Présidente: Marie-Pierre de Montmollin, juge cantonale, Tribunal cantonal, Rue du Pommier 1, Case postale 3174, 2000 Neuchâtel, Tél. 032 889 61 60, Marie-Pierre.deMontmollin@ne.ch
Sekretariat: lic. iur. Ursula Morf, Kirchstrasse 19, 8414 Buch am Irchel, 052 318 23 86, info@svr-asm.ch
Website: www.svr-asm.ch

Schweizerische Friedensstiftung
Fondation suisse pour la paix
Fondazione svizzera per la pace
Swiss Peace Foundation

Stellungnahme der Geschäftsstelle von swisspeace im Rahmen der Vernehmlassung zum «Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen»

Hintergrund

Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Bundesrat am 22. November 2023 beschlossen hat, dem Parlament ein Gesetz zum Verbot der Hamas vorzuschlagen. Gemäss dem erläuternden Bericht des Bundesrates soll das Verbot den Behörden erleichtern, gegen Angehörige der Hamas sowie entsprechende Unterstützungshandlungen und Propagandaaktionen vorzugehen (Bericht, S. 7).

Die Interessen von swisspeace in Bezug auf das geplante Bundesgesetz konzentrieren sich auf die Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher und universitärer Akteure, im Bereich der Friedensförderung die als notwendig erachteten Kontakte zu pflegen und transformative Aktivitäten in Palästina umzusetzen. Darüber hinaus besteht ein Interesse am Handlungsspielraum der Aussenpolitik sowie der staatlichen Akteure der Schweiz, zumal diese die Hauptadressaten der Beratungsleistungen von swisspeace darstellen.

Bisher haben nur die USA und das Vereinigte Königreich die Hamas explizit verboten. Die EU hat gegenüber der Hamas Finanzsanktionen verhängt, welche die Schweiz gestützt auf das bestehende Embargogesetz übernehmen könnte. Auch Norwegen, das oft gemeinsam mit der Schweiz als erfolgreiches Land im Bereich internationaler Vermittlungsbemühungen genannt wird, hat die Hamas nicht verboten.

Es ist uns ein Anliegen, dass Schweizer Akteure der Friedensförderung auch nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes weiterhin die Möglichkeit haben sollen, ihrer Arbeit in Israel-Palästina nachzugehen und die bewährten Guten Dienste anzubieten.[1] Dafür sollen offizielle Vertreter:innen der Schweiz Kontakte zur Hamas haben dürfen. Solche Kontakte bedingen, wie in anderen Kontexten auch, weder die Unterstützung noch die Identifizierung mit dem Gegenüber, sondern dienen einzig der Verfolgung spezifischer aussen- und friedenspolitischer Ziele. Dieselben Austausch-, Arbeits- und Kontaktmöglichkeiten beanspruchen wir für Forschungs- und zivilgesellschaftliche Organisationen.

swisspeace ist besorgt, dass der Gesetzesentwurf in der vorgeschlagenen Form das Risiko birgt, die Rolle der Schweiz als friedensfördernder und vermittelnder Akteur zu schwächen und allgemein die Schweizer Tradition der Guten Dienste, der Mediation und des Dialogs gefährdet.

Aus Sicht der Friedensförderung sind wir überzeugt, dass eine künftige Friedenslösung in Israel-Palästina auf einem inklusiven Abkommen aller relevanten palästinensischen politischen Fraktionen

[1] Siehe relevante strategische Dokumente der Schweiz, z.B. Avis28 - Impulse für eine zukunftsfähige Schweiz, S.31f. https://www.fdfa.admin.ch/avis28-en

aufgebaut werden muss. Der grundsätzliche Ausschluss bestimmter politischer Akteure würde auch die Möglichkeiten der internationalen Gemeinschaft einschränken, sich bei der Suche nach einer Zwei-Staaten-Lösung auf einen einheitlichen palästinensischen Gesprächspartner zu stützen.

Festgestellte Probleme des Gesetzesentwurfs

Der Gesetzesentwurf birgt in der vorliegenden Form die Gefahr, neue Rechtsunsicherheit für friedensfördernde Organisationen wie swisspeace zu schaffen. Er ist in Teilen zu unklar und zu breit gefasst, in anderen Teilen zu eng formuliert.

Konkret bestehen aus unserer Sicht zwei Schwachstellen:

1) **Die im Art. 260ter Absatz 2 StGB enthaltene Ausnahmeregelung für humanitäre Dienste ist zu eng gefasst (Bericht, S. 13).**

Die im Art. 260ter Absatz 2 StGB enthaltene Ausnahmeregelung gilt nur für «humanitäre» Dienste. Die von swisspeace verfolgten Ziele sind friedensfördernder und nicht ausschliesslich humanitärer Art. Es ist somit unklar, ob friedensfördernde Dienste auch unter die geltende Ausnahmeregelung fallen, was zu Rechtsunsicherheit führt.

Dies ist insbesondere deshalb eine signifikante Schwäche, da der Gesetzesentwurfs davon absieht, den Begriff «Hamas» weiter auszudifferenzieren. Die Hamas ist keine monolithische Organisation. Sie ist nicht begrenzt darauf, ein militärischer Akteur zu sein, der auch vor der Ausübung terroristischer Gewalt nicht zurückschreckt. Die Hamas ist auch eine politische Partei, die als Bestandteil der etablierten palästinensischen Parteienlandschaft and lokalen und nationalen Wahlen teilnimmt. Des Weiteren ist die Hamas auch eine Akteurin die in Gaza seit 14 Jahren de-facto Gouvernanz- und Regierungsfunktionen ausübt. Es bedarf somit einer Klärung, ob auch in Zukunft z.B. mit Vertretern der Erziehungsbehörden oder der Parteileitung in Gaza gearbeitet werden darf, um friedenspolitische Ziele zu erreichen.

Deshalb schlagen wir vor, den Gesetzesentwurf um eine Bestimmung (Art. 1 Ziff. 4) zu ergänzen, welche, ergänzend zu den humanitären Diensten (gemäss Art. 260ter StGB), die Friedensförderung als Ausnahme für dieses Gesetz aufnimmt (alternativ wäre Art. 260ter Absatz 2 StGB entsprechend zu ergänzen). Ansonsten könnten die friedensbezogenen Aktivitäten der Schweizer Akteure in der Region in Frage gestellt sein.

2) **Einzelne Formulierungen im Gesetzestext sind zu ungenau**

Artikel 1, Absatz 2 des vorgeschlagenen Gesetzes lautet: «Der Bundesrat kann mit der Hamas verwandte Organisationen und Gruppierungen verbieten, die in Führung, Zielsetzung oder Mitteln mit der Hamas übereinstimmen und mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten unterstützen und damit die innere oder äussere Sicherheit konkret bedrohen. Das Verbot ist zu befristen; es kann verlängert werden.»

swisspeace ist der Ansicht, dass der Zusatz «…*oder gewalttätig-extremistische*» Aktivitäten unnötig und nicht angebracht ist. Dieser Zusatz ist schwierig zu definieren und es bleibt aus unserer Sicht unklar, weshalb «*Gruppierungen (…), die (…) mittelbar und unmittelbar terroristische Aktivitäten unterstützen*» nicht ausreichend sein sollte.

Deshalb schlagen wir vor, die Formulierung «oder gewalttätig-extremistische» aus dem Text zu streichen.

Im vorgeschlagenen Textentwurf ist unklar, ob bei der Bedrohung der «inneren und äusseren Sicherheit» die Schweiz gemeint ist. Um Unklarheiten der Stossrichtung der Gesetzgebung zu verhindern ist eine diesbezügliche Klärung Zusatz nützlich.

Deshalb schlagen wir vor, die Formulierung «(…)die innere oder äussere Sicherheit konkret bedrohen» mit «die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz konkret bedrohen» zu ergänzen.

Da vorderhand völlig offenbleibt, wie die künftigen palästinensischen Strukturen in Gaza und im Westjordanland aussehen und zusammengesetzt sein werden, können die genannten Unschärfen sowohl in der Definition der Zielgruppe («wo beginnt die Terrororganisation Hamas, und wo hört sie auf?») verbunden mit unklaren Implikationen des Geltungsbereichs die Arbeit von Schweizer Friedensakteuren verunmöglichen.

Wir bedanken uns, dass sie die Bedenken von swisspeace als Friedensförderungsorganisation aufnehmen und berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Basel, 28.5.2024

Prof. Dr. Laurent Goetschel
Direktor

Matthias Boss
Chief Operating Officer

Roland Dittli
Focal Point Palästina

De : Werner Baumgartner <werner.baumgartner@>
Envoyé : vendredi, 17 mai 2024 21:02
À : _FEDPOL-Info <info@fedpol.admin.ch>
Objet : Re: Verbot der Hamas (auch von neu gegründeten Organisationen dieser Richtung) in der Schweiz und Einstufung als Terrororganisation

Sehr geehrter Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Ich habe folgende Antwort für die Vernehmlassung:

1. Meines Erachtens müssen alle Organisationen verboten werden, die ein Volk auslöschen wollen. Das verstösst grundlegend gegen das Völkerrecht. Damit ist die PLO, die Hamas, die Fatah, die Hisbollah, die iranische islamische Revolutionsgarde eingeschlossen. Bitte, lesen Sie die entsprechenden Charta der Organisationen durch und Sie werden sehen, dass diese Organisationen einen Genozid am jüdischen Volk planen und nicht Ruhe geben, bis sie zum Ziel kommen.
Die Hamas ist nur eine Organisation. **ALLE** sollten verboten werden, die ein Volk (die Juden) auslöschen wollen.
Unter dem Art. 1,a im Vorentwurf sollten alle Organisationen aufgelistet werden, die wir heute kennen und die Vernichtung, den Genozid Israels in ihrer Charta haben.

2. Darum bin ich nicht für ein 5jähriges Gesetz, sondern definitiv und bleibend.

3. Laut der Balfour-Erklärung von 1917 und dem Völkerbundmandat von 1922 ist das Land im Art. 80 der UNO_Charta dem jüdischen Volk zugesprochen worden. Das leugnen die meisten Nationen oder wollen es nicht für wahr haben. Schon Churchill hat aus Angst, die Araber zu erzürnen, das Land für Israel viel kleiner gemacht, als es ihnen vom Völkerbund zugesagt wurde.
Darum sollte in einem weiteren Artikel das Existenzrecht Israel aufgeführt werden, das sich gegen alle Vernichtungspläne von Organisationen stellt.

Herzlichen Dank, dass Sie sich die Mühe machen ein neues verbot auszuarbeiten und so dem terroristischen Akt eindämmen.

Mit freundlichen Grüssen
Werner Baumgartner

Von: Marcel Leutenegger <marcel.leutenegger@
Gesendet: Freitag, 23. Februar 2024 03:48
An: _BJ-Info (Postmaster) <info@bj.admin.ch>; _PARL_Info_zs.kanzlei <zs.kanzlei@parl.admin.ch>; _PARL_Info_SGK.CSSS <sgk.csss@parl.admin.ch>
Betreff: Vernehmlassung Hamasverbot

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans,
sehr geehrte Damen und Herren,

anlässlich des Vorschlags eines Verbots der Unterstützung von Hamas und mit der Hamas kooperierenden Organisationen möchte ich folgende Gedanken in die Vernehmlassung einbringen.

Die UNO wies im ehemaligen britischen Mandatsgebiet Palästina zwei Staaten rechtskräftig Territorien zu, Israel und Palästina. Beide Staaten haben auf ihrem UN-verbrieften Gebiet volle Verfügungsgewalt, inklusive dem Recht auf bewaffneten Widerstand gegen Besatzer, dem Recht auf Selbstverteidigung und dem Recht, sich zu diesem Zweck zu bewaffnen und Militär zu unterhalten.

Hamas stellt in Gaza die Regierung und zivile Behörden, ihr bewaffneter Arm stellt die Armee. Ein einseitiges Hamasverbot entspricht meines Erachtens einer Kriegserklärung und ist mit einer neutralen Schweizer Aussenpolitik inkompatibel.

Ich gehe davon aus, dass Sie Gewalt und Terror im Nahostkonflikt beenden möchten. Öffentlich verfügbare Informationen über Absichten der israelischen Regierung und Taten ihrer Armee beweisen (seit mindestens drei Jahrzehnten), dass Israel weder einen palästinensischen Staat noch souveräne palästinensische Institutionen duldet und diese mit allen Mitteln verhindert, inklusive systematischer Gewalt und Terror. Aus diesem Grund erwarte ich, dass Sie ein Verbot der Unterstützung von Hamas gleichzeitig mit einem Verbot der Unterstützung Israels und seiner Armee spiegeln. Dieses umfassende Verbot der Förderung beider Konfliktparteien soll verhindern, dass die Schweiz in dem laufenden Genozid Israels an den Palästinensern zum Komplizen wird.

Übrigens erachte (nicht nur) ich jede Reduktion der Finanzierung von UNRWA zum jetzigen Zeitpunkt als Beteiligung am Genozid, weil dies Israels erklärte Absicht der Aushungerung der Palästinenser in Gaza unterstützt.

Wer den Nahostkonflikt ernsthaft beendet will, unterwirft Israels Aussenbeziehungen den gleichen Bedingungen und Einschränkungen, die Israel den Palästinensern auferlegt. Das wäre fair, recht und billig.
Falls Israel diese Bedingungen und Einschränkungen nicht gefallen, kann es sie jederzeit aufheben durch entsprechendem eigenem Verhalten. Zu den Aussenbeziehungen gehört auch die Anerkennung des Existenzrechts. Wer das Existenzrecht einer Partei weder anerkennt noch respektiert, kann von dieser weder Anerkennung noch Respektierung seines Existenzrechts einfordern.

Im Übrigen halte ich nichts von einer Fortführung des sogenannten Friedensprozesses, weil dieser den Frieden auf den Sankt-Nimmerleinstag vertagt. Eine Verhandlung der gegenseitigen Beziehungen zwischen Israel und Palästina macht meines Erachtens erst wieder Sinn, nachdem sich beide Staaten auf ihrem UN-verbrieften Gebiet konstituierten.

Haben Sie vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Freundliche Grüsse,

Marcel Leutenegger

Jean-Pierre Egger
Avocat
Les Grands-Champs
1489 Franex

026 665 15 67

le 28 mai 2024

BK
30. Mai 2024
Eing.-Nr.

Chancellerie fédérale
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Projet de loi interdisant le Hamas

PRISE DE POSITION (AVIS)

Avant-propos
La présente prise de position respecte le délai légal échu le 28 mai 2024 pour avoir été remis à la poste (boîte aux lettres) le 28 mai 2024 à 19:00 heures (voir note au verso de l'enveloppe).

•

Jusqu'à présent, la Suisse officielle s'est systématiquement et ce à juste titre opposée à une interdiction, notamment parce qu'elle mettrait en péril les bons offices et le rôle de médiateur de la Suisse dans la région.

Le projet de promulguer une loi fédérale portant interdiction du Hamas repose non pas sur une analyse globale sinon qu'elle est issue de la seule émotion née de l'attaque du Hamas du 7 octobre 2023, comme cela ressort clairement du message du Conseil fédéral, savoir :

« *En réaction à cet acte terroriste sans précédent, les Commissions de la politique de sécurité du Conseil national et du Conseil des Etats ont proposé d'interdire le Hamas. Cette interdiction sanctionnera les actes terroristes commis par le Hamas contre la population civile israélienne le 7 octobre 2023* ».

Une loi fédérale d'interdiction d'une organisation à classer comme terroriste ne peut constitutionnellement se baser et se justifier en tant que 'réaction' à un acte terroriste unique et déterminé (7 octobre 2024) ni comme 'sanction' de tel acte.

Les deux motions respectivement de la CPS-N et CPS-E ne sont pas œuvre propre et réfléchie, sinon le copié-collé, savoir le plagiat 1:1 d'un communiqué partisan issu le 8 octobre 2024 par la FSCI (Fédération suisse des communautés israélites) :

Conseil national (CN) et Conseil des Etats (CE)

24 heures seulement après le communiqué du FSCI (9.10.2023) la commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) l'a fait sien et à l'unanimité a déposé une motion de commission (23.4312) chargeant le Conseil fédéral d'interdire le Hamas comme organisation terroriste. Le 27.10.2023 la CPS-E a déposé une motion au texte identique à celle de la CPS-N.

./..

Texte du communiqué FSCI du 9.10.2023 :

« La brutalité des attentats perpétrés par le Hamas contre Israël, ciblant des civils, a provoqué l'effroi. La Suisse doit désormais adopter une position claire. La FSCI exige du Conseil fédéral qu'il mette enfin en place une interdiction du Hamas ».

« Les attaques massives menées par le Hamas contre Israël démontrent que le Hamas ne peut être désigné autrement qu'en tant qu'organisation terroriste brutale. Au matin de la grande fête juive de Simhat Torah, des milliers de roquettes ont frappé Israël dans son intégralité. Des commandos terroristes ont pénétré jusque loin dans l'arrière-pays, visant principalement des civils, hommes et femmes, dans des villes, villages, kibboutzim, et même à un festival de musique ».

« Des centaines de personnes ont été sauvagement assassinées, voire véritablement exécutées. Dans la bande de Gaza, des dizaines de personnes ont été enlevées, dont des femmes et des enfants ».

« Le Hamas représente une idéologie profondément antidémocratique, inhumaine et antisémite. Sa charte fonda-rice appelle à tuer les Juifs et les Juives et agite le mythe antisémite d'une conjuration mondiale. Jusqu'ici, le Conseil fédéral s'en remettait à un document de position du Hamas datant de 2017, où celui-ci indiquait être devenu «plus pragmatique». Ce document de position ne rempiace toutefois pas la charte fondatrice, celle-ci n'ayant jamais été déclarée nulle. Or, même le nouveau document de position conteste le droit d'existence d'Israël et défend la lutte armée com me un moyen de résistance légitime. Le Conseil fédéral a déjà condamné ces deux points «on ne peut plus explicitement» par le passé ».

« La tradition des «bons offices» veut que l'on parle avec toutes les parties à un conflit, de façon à laisser la porte ouverte au dialogue et à des pourparlers de paix. Avec ses attaques radicalement destructrices, menées au mépris de la vie humaine, et les motifs invoqués, le Hamas s'est désormais entièrement discrédité en tant qu'interlocuteur pour la paix. Il est donc tout à fait crucial d'adopter une position claire en conséquence contre le terrorisme brutal du Hamas ».

Texte de la motion CPS-N du 10.10.2023 (idem plus tard CPS-E):

« Les attaques terroristes brutales du Hamas contre Israël, qui ont ciblé des civils, suscitent l'horreur. La Suisse doit adopter une position claire à ce sujet. Le Conseil fédéral est invité à mettre enfin en œuvre une interdiction du Hamas ».

« Les attaques massives du Hamas contre Israël montrent que la seule qualification que l'on puisse attribuer au Hamas est celle d'organisation terroriste brutale. Le matin de la fête juive Sim'hat Torah, des milliers de roquettes se sont abattues sur tout le territoire israélien. Des commandos terroristes se sont infiltrés profondément à l'intérieur des terres. Leurs cibles étaient principalement des civils dans les villes, les villages, les kibboutzim et même sur le site d'un festival de musique ».

« Des centaines de personnes ont été brutalement assassinées et, dans de nombreux cas, carrément exécutées. Des dizaines de personnes, y compris des femmes et des enfants, ont été emmenées dans la bande de Gaza ».

Le Hamas défend une idéologie profondément antidémocratique, inhumaine et antisémite. Sa charte fondatrice appelle à tuer les juifs et agite le mythe antisémite d'une conjuration mondiale. Le Conseil fédéral s'en est remis jusqu'à présent en la matière à un papier de position du Hamas datant de 2017, selon lequel il serait devenu « plus pragmatique ». Ce document de position ne remplace toutefois pas la charte fondatrice, qui n'a encore jamais été déclarée sans objet; et quoi qu'il en soit, ce nouveau document conteste lui aussi le droit d'Israël à exister et continue de considérer la lutte armée comme un moyen légitime de résistance. Ces deux derniers points ont déjà été condamnés on ne peut plus explicitement par le Conseil fédéral».

« La tradition des « bons offices » veut que l'on parle avec toutes les parties à un conflit, de façon à laisser la porte ouverte au dialogue et à des pourparlers de paix. Avec ses attaques et ses justifications inhumaines et dévastatrices, le Hamas s'est désormais totalement discrédité en tant qu'interlocuteur lors de tels pourparlers. Vis-à-vis de ses partenaires internationaux et du Hamas lui-même, la Suisse doit se positionner clairement contre la terreur brutale du Hamas ».

L' interdiction législative du Hamas, le cas échéant, portera témoignage internationalement du manque d'indépendance de la vie parlementaire suisse, puisqu'elle reprend et fait sien **mot pour mot, phrase pour phrase, ponctuation pour ponctuation**, jusqu'au ton de commandement, le communiqué de la FSCI. La dignité de la Suisse et sa souveraineté en ses décisions législatives sont gravement mises en jeu par l'interdiction projetée du Hamas, celle-ci revèlant une soumission du pays aux vœux d'un groupement privé, juif, sioniste, partie prenante aux évènements du 7 octobre 2023 et qui ne représente pas le 0,2 % de la population suisse.

Quand à l'étranger, particulièrement arabe et musulman, on viendra à connaître de cette forfaiture parlementaire opérée au plus haut niveau national et devenue loi fédérale, elles seront nombreuses et à juste titre véhémentes les critiques, voir carrément les moqueries envers ces membres des CPS pour avoir pris sans autre examen de fond une décision d'importance internationale et juridique majeure, pour avoir dans l'émotion approuvé un texte à teneur sioniste-belliciste fort contraire à notre mode de penser en matière de relations politiques extérieures, qui sont neutre, amicales et bienvaillantes envers tous les Etats, nations et peuples de la planète entière, statut qui au retour s'avère bénéfique pour la Suisse, sa population et son industrie exportatrice.

Il s'ensuit de ce qui précède que l'interdiction du Hamas opérée dans les circonstances ci-dessus décrites est à rejeter.

Jean-Pierre Egger