



Bern, 12.02.2025

---

## **Situation von tibetischen und uigurischen Personen in der Schweiz**

Bericht des Bundesrates  
in Erfüllung des Postulates 20.4333 APK-N  
vom 9. November 2020

---

## Inhaltsverzeichnis

|          |                                                                                                               |           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Ausgangslage und Einleitung</b>                                                                            | <b>4</b>  |
| 1.1      | Politische Vorstösse                                                                                          | 4         |
| 1.2      | Aufbau des Berichts                                                                                           | 4         |
| 1.3      | Erfolgte Arbeiten                                                                                             | 5         |
| 1.4      | Begriffsdefinitionen                                                                                          | 5         |
| <b>2</b> | <b>Situation in der VR China und Fluchtmigration von tibetischen und uigurischen Personen</b>                 | <b>7</b>  |
| 2.1      | Situation in der VR China                                                                                     | 7         |
| 2.2      | Fluchtbewegungen von Personen tibetischer Ethnie und tibetische Exil-Gemeinschaften                           | 8         |
| 2.3      | Fluchtbewegungen von Personen uigurischer Ethnie und uigurische Exil-Gemeinschaften                           | 10        |
| <b>3</b> | <b>Asyl- und ausländerrechtliche Situation von Personen tibetischer und uigurischer Ethnie in der Schweiz</b> | <b>11</b> |
| 3.1      | Asylgesuche von Personen tibetischer Ethnie                                                                   | 11        |
| 3.2      | Asylgesuche Personen uigurischer Ethnie                                                                       | 11        |
| 3.3      | Nothilfe und Härtefallregelung                                                                                | 12        |
| <b>4</b> | <b>Überwachungsmassnahmen der VR China gegenüber der tibetischen und uigurischen Diaspora</b>                 | <b>13</b> |
| 4.1      | Formen der Überwachung                                                                                        | 13        |
| 4.2      | Handlungsmöglichkeiten der Schweizer Behörden                                                                 | 14        |
| 4.3      | Ausblick                                                                                                      | 14        |
| 4.4      | Nachrichtendienstliche Aktivitäten gegen die uigurische Gemeinschaft                                          | 15        |
| <b>5</b> | <b>Grundrechtsausübung der Personen tibetischer und uigurischer Ethnie in der Schweiz</b>                     | <b>16</b> |
| 5.1      | Transnationale Repression im Allgemeinen                                                                      | 16        |
| 5.1.1    | Definition, Methoden und Beispiele                                                                            | 16        |
| 5.1.2    | Verfassungsmässiger Rahmen, insbesondere Grundrechte                                                          | 16        |
| 5.1.3    | Auswirkungen transnationaler Repression                                                                       | 17        |
| 5.2      | Von der VR China ausgehenden Aktivitäten ausserhalb Chinas                                                    | 17        |
| 5.3      | Die Situation in der Schweiz                                                                                  | 18        |
| 5.3.1    | Transnationale Repression und Beeinflussungsaktivitäten in der Schweiz                                        | 18        |
| 5.3.2    | Aktivitäten der VR China in der Schweiz                                                                       | 19        |
| 5.3.2.1  | Befunde des Forschungsberichts                                                                                | 19        |
| 5.3.2.2  | Situation an den Schweizer Hochschulen                                                                        | 21        |
| 5.3.2.3  | Einschätzung des Bundesrates                                                                                  | 22        |

|           |                                                                                                                      |           |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>6</b>  | <b>Bestehende ausländische und internationalrechtliche Massnahmen zum Schutz vor transnationaler Repression.....</b> | <b>23</b> |
| 6.1       | Befunde der rechtsvergleichenden Studie .....                                                                        | 23        |
| 6.2       | Internationalrechtliche Massnahmen zum Schutz vor transnationaler Repression.....                                    | 24        |
| <b>7</b>  | <b>Bestehende nationale Grundlagen und Massnahmen zum Schutz vor transnationaler Repression.....</b>                 | <b>25</b> |
| 7.1       | Vorbemerkung .....                                                                                                   | 25        |
| 7.2       | Menschenrechtsdiplomatie .....                                                                                       | 25        |
| 7.3       | Straftatbestände gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch .....                                                        | 25        |
| 7.4       | Verbotener Nachrichtendienst nach Art. 272 ff. StGB .....                                                            | 25        |
| 7.5       | Straftatbestände gemäss Militärstrafgesetzgebung .....                                                               | 26        |
| 7.6       | Strafverfolgung .....                                                                                                | 26        |
| 7.7       | Opferhilfe .....                                                                                                     | 27        |
| 7.8       | Massnahmen zum Schutz vor missbräuchlichen Interpol-Verhaftersuchen und zur Wahrung des Non-Refoulement Gebotes ..   | 27        |
| 7.9       | Nachrichtendienstliche Massnahmen.....                                                                               | 27        |
| 7.10      | Weitere Massnahmen und Möglichkeiten.....                                                                            | 28        |
| 7.10.1    | Fernmelderechtliche Massnahmen.....                                                                                  | 28        |
| 7.10.2    | Auswahl von Dolmetscherinnen und Dolmetschern im Asylverfahren .....                                                 | 28        |
| 7.10.3    | Zivilrechtliche Instrumente gegen Überwachungs- und andere Massnahmen durch Private.....                             | 28        |
| <b>8</b>  | <b>Schlussfolgerungen .....</b>                                                                                      | <b>30</b> |
| <b>9</b>  | <b>Massnahmen .....</b>                                                                                              | <b>32</b> |
| <b>10</b> | <b>Bibliografie .....</b>                                                                                            | <b>33</b> |

# 1 Ausgangslage und Einleitung

## 1.1 Politische Vorstösse

Mit dem [Postulat 20.4333](#) der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates (APK-N) «Bericht über die Situation der Tibeterinnen und Tibeter in der Schweiz» wird der Bundesrat beauftragt, «der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats einen detaillierten Bericht über die Situation der Tibeterinnen und Tibeter in der Schweiz zu unterbreiten. Insbesondere betreffend der Situation betreffend der Meinungsäusserungsfreiheit und der Überwachung».

Der Nationalrat hat das Postulat am 15. März 2021 angenommen. Mit der Einreichung des Postulats hat die APK-N der [Petition 18.2020](#) der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) «Grundrechte der Tibeterinnen und Tibeter schützen, auch in der Schweiz!» Folge gegeben. Darin wurden die Bundesbehörden u. a. aufgefordert, die Meinungsäusserungsfreiheit zur Situation in Tibet in der Schweiz uneingeschränkt zu gewährleisten, konkrete Massnahmen zum Schutz vor Überwachung und für die Einhaltung der Privatsphäre von Tibeterinnen und Tibern in der Schweiz zu ergreifen und bei Bedarf bei den chinesischen Behörden zu intervenieren. Der Petition liegt der Bericht «Chinas lange Schatten» der Gesellschaft für bedrohte Völker<sup>1</sup> zugrunde.

Der Bundesrat hat sich in seiner Antwort zur [Interpellation 21.3423](#) Badertscher «Bericht über die Situation der uigurischen Gemeinschaft in der Schweiz» zudem bereit erklärt, der Situation von Personen uigurischer Ethnie in Bezug auf ihre Sicherheit in der Schweiz im Bericht in Erfüllung des Postulats 20.4333 über die Situation von tibetischen Personen in der Schweiz Rechnung zu tragen.

Unabhängig von der Situation der tibetischen und uigurischen Diaspora hat der Bundesrat in seinem Bericht vom 19.06.2024 in Erfüllung des [Postulats 22.3006](#) der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats (SIK-N) «Auslegeordnung zur Bedrohung der Schweiz durch Desinformationskampagnen» dargelegt, inwiefern die Schweiz von Beeinflussungsaktivitäten im Informationsraum betroffen ist.

## 1.2 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht des Bundesrates kann nicht alle Aspekte der Situation von Personen tibetischer Ethnie in der Schweiz berücksichtigen. Nachdem zwecks Kontextualisierung in Kapitel 2 einleitend die **Situation in der Volksrepublik (VR) China** mit Fokus auf die Regionen Tibet und Xinjiang (*Xinjiang Uygur Autonomous Region* XUAR, im Folgenden Xinjiang), sowie die Fluchtbewegungen von Personen tibetischer und uigurischer Ethnie beleuchtet werden, beschränkt sich der vorliegende Bundesratsbericht deshalb auf drei Hauptthemenbereiche: Kapitel 3 zur **asyl- und ausländerrechtlichen Situation** analysiert die Asylpraxis der Schweiz gegenüber tibetischen und uigurischen Asylsuchenden sowie die Identifikation von abgewiesenen tibetischen Asylsuchenden zwecks Vollzug rechtskräftiger Wegweisungsentscheide und beleuchtet die Rechtstellung hier anwesender Personen je nach deren Aufenthaltsstatus. Kapitel 4 stellt die Massnahmen dar, welche die VR China im Ausland und spezifisch in der Schweiz zur **Überwachung der tibetischen und uigurischen Diaspora** ausübt. Kapitel 5 analysiert, ob die in der Schweiz lebenden Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren aufgrund von durch die VR China ausgeübtem Druck in der **Ausübung ihrer Grundrechte** eingeschränkt werden und beleuchtet in diesem Zusammenhang die Problematik der **transnationalen Repression**. Kapitel 6 fasst die Ergebnisse einer rechtsvergleichen Studie zu **bestehenden nationalen Massnahmen** und Strategien westlicher Staaten im

<sup>1</sup> Vgl. Gesellschaft für bedrohte Völker (2018)

Umgang mit transnationaler Repression zusammen und zeigt Massnahmen zum Schutz vor transnationaler Repression auf. Kapitel 7 zeigt, welche **bestehenden nationalen Massnahmen** in der Schweiz Schutz vor transnationaler Repression bieten. Kapitel 8 fasst die Erkenntnisse des Berichts zusammen und leitet die **Schlussfolgerungen** ab. Kapitel 9 zeigt auf, welche weiteren **Massnahmen** in der Schweiz ergriffen werden können, um den Schutz vor transnationaler Repression auszubauen.

### 1.3 Erfolgte Arbeiten

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) wurde beauftragt, die dem Bericht des Bundesrates zugrunde liegende Analyse in Zusammenarbeit mit den weiteren betroffenen Ämtern vorzunehmen. Es hat dafür eine **ämter- und departementsübergreifende Arbeitsgruppe** eingesetzt, in welcher das Bundesamt für Justiz (BJ), der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), das Bundesamt für Polizei (fedpol) und das Staatssekretariat/Abteilung Asien und Pazifik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten sowie die Abteilung Frieden und Menschenrechte (EDA) vertreten waren. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde zudem die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die Staatskanzlei des Kantons Zürich, der SVS und das SEPOS in die Arbeiten mit einbezogen.

Um die notwendigen Evidenzgrundlagen zum Thema der Grundrechtsausübung zu schaffen, beauftragten das BJ und das SEM das Europainstitut der Universität Basel unter Professor Ralph Weber mit der Erstellung eines **Forschungsberichtes**.<sup>2</sup> Dieser sollte die «notwendigen Evidenzgrundlagen» für die Beantwortung des Postulats 20.4333 identifizieren und eine «möglichst umfassende Übersicht von relevanten Ereignissen» erstellen. Konkret interessierte nebst möglichen Eingriffen in die Grundrechte auch, ob systematische Druckausübung auf Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren, tatsächlich geschieht, nur versucht wird oder als solche wahrgenommen wird, durch chinesische oder andere Akteure in der Schweiz, wobei auch der Prozess, die Modalitäten und das feststellbare Ausmass von Bedeutung sind. Die Ansprüche an den Forschungsbericht verlangten die Recherche und Darlegung konkreter Ereignisse. Damit geht einher, dass Prof. Weber das Zeugnis konkreter Einzelpersonen in den Forschungsbericht aufgenommen hat. Das BJ publiziert allerdings keine Personendaten, weder über die Betroffenen transnationaler Repression, noch über die Urheberinnen und Urheber. Aus diesem Grund und auf Anfrage des BJ verweist der Forschungsbericht auch auf Quellen, die nur vom Urheber des Forschungsberichts gekannt werden.

Ausserdem beauftragte das BJ das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) mit der Erstellung einer **rechtsvergleichenden Studie**.<sup>3</sup> Diese sollte abklären, über welche Strategien und Massnahmen andere westlich geprägte Staaten verfügen, um mit Aktivitäten transnationaler Repression, Grundrechtsverletzungen und Druckausübungen bzw. -versuchen anderer Staaten auf ihrem Territorium umzugehen.

Zur Begleitung dieser Arbeiten und der dem Kapitel Grundrechtsausübung zugrunde liegenden Analyse setzte das BJ eine Unterarbeitsgruppe ein, in welcher neben den bereits erwähnten Ämtern zusätzlich das Staatssekretariat für Bildung Forschung und Innovation (SBFI) mitwirkte.

### 1.4 Begriffsdefinitionen

Das historische Siedlungsgebiet der tibetischen Bevölkerungsgruppe in der VR China besteht aus den historischen Regionen Amdo, Kham und Ü-Tsang. In der heutigen administrativen Aufgliederung der VR China umfasst das Gebiet neben der Autonomen Region Tibet (*Tibet Autonomous Region*, TAR) mehrere autonome Bezirke (*Tibetan autonomous prefectures*) und

<sup>2</sup> Vgl. Weber, Kapoor, Morell und Rütte (2024)

<sup>3</sup> Vgl. Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR (2023); Weber et al. (2024).

Kreise (*Tibetan autonomous counties*) in den Provinzen Qinghai, Sichuan, Yunnan und Gansu. Im vorliegenden Bericht wird der Begriff **«Tibet»** für das gesamte tibetische Siedlungsgebiet in der VR China verwendet und ist nicht auf die TAR beschränkt.

Die Schweiz anerkennt - wie ein Grossteil der Staaten weltweit - Tibet nicht als unabhängigen Staat und die im vorliegenden Bericht verwendeten Begriffe «Tibet», «Personen tibetischer Ethnie» resp. «Tibeterinnen und Tibeter» implizieren keine solche Anerkennung.

In den durch die VR China ausgestellten Identitätskarten wird die Bevölkerung nach Ethnie kategorisiert. Im vorliegenden Bericht bezieht sich der Begriff Personen «tibetischer Ethnie» jedoch nicht ausschliesslich auf Personen chinesischer Staatsangehörigkeit, in deren Identitätskarte die Ethnie entsprechend erfasst ist, sondern auf alle Personen, welche sich der tibetischen Bevölkerungsgruppe zugehörig fühlen, unabhängig ihres Geburtsorts und ihrer Staatsangehörigkeit. Dies gilt auch für die Begriffe «Tibeterinnen und Tibeter».

In analoger Weise werden die Begriffe «Uigurinnen und Uiguren» resp. Personen «uigurischer Ethnie» im vorliegenden Bericht für alle Personen verwendet, welche sich der uigurischen Bevölkerungsgruppe zugehörig fühlen.

## 2 Situation in der VR China und Fluchtmigration von tibetischen und uigurischen Personen

Im nachfolgenden Kapitel wird die politische Situation in der VR China und die Politik Chinas vis-à-vis der tibetischen und uigurischen Minderheit erläutert. Anschliessend folgen ein kurzer historischer Abriss der Fluchtbewegungen von tibetischen und uigurischen Personen sowie Informationen zu den tibetischen und uigurischen Exil-Gemeinschaften.

### 2.1 Situation in der VR China

Die VR China ist de facto ein sozialistischer Einparteienstaat unter Führung der kommunistischen Partei Chinas (KPCh). Die KPCh dominiert die Staatsstrukturen der Volksrepublik und fällt die wichtigsten Entscheide. So kontrolliert sie etwa die Exekutive, Judikative, Legislative und die Volksbefreiungsarmee, wobei in der VR China keine Gewaltentrennung im Sinne einer liberalen Demokratie existiert.<sup>4</sup> In den letzten Jahren hat eine stärkere Zentralisierung der politischen Macht stattgefunden. Zudem wurden die gesellschaftliche Kontrolle und die Repression im Innern verstärkt.<sup>5</sup>

Mit der Zunahme autoritärer Tendenzen in den letzten Jahren einher geht eine deutliche Verschlechterung der Menschenrechtslage, welche sich in einer zunehmenden Repression gegen Andersdenkende und der Verfolgung von Minderheiten und Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidigern äussert. Insbesondere Freiheiten wie etwa die Meinungsäusserungsfreiheit, der Schutz der Privatsphäre und die Rechte von Minderheiten sind davon betroffen.<sup>6</sup>

Die Behörden in Peking sehen in der tibetischen Gemeinschaft eine Bedrohung für ihre Ambitionen im Land und eine bedeutende Quelle der Instabilität. Erstens macht diese Gemeinschaft in ihrer Heimatregion Tibet nach wie vor die Mehrheit der Bevölkerung aus. Sie ist bemüht, die Landnutzung weiterhin im Sinne der lokalen Bevölkerung zu gestalten, während die Zentralregierung die Ausbeutung von Boden- und Wasserressourcen als entscheidend für den wirtschaftlichen Fortschritt des Landes erachtet.

Zweitens bewahren die Tibeterinnen und Tibeter eine starke ethnische, kulturelle und religiöse Identität. Dies unterscheidet sie von der Han-Mehrheit und steht der Idee einer Volksrepublik, die ideologisch hinter der KPCh vereint ist, entgegen. Drittens besteht eine starke Diaspora, die äusserst aktiv die Unterdrückung ihrer Minderheit durch die VR China anprangert. Viertens fordert ein Teil der tibetischen Gemeinschaft die Unabhängigkeit oder Autonomie von der VR China. Die Behörden in Peking befürchten, dass diese Bestrebungen separatistische Bewegungen oder Rebellionen mit sich bringen könnten.

Auch die uigurischen Gemeinschaften werden von den zentralchinesischen Behörden als Bedrohung und Quelle der Instabilität wahrgenommen. Peking begründet dies ähnlich wie bei der tibetischen Gemeinschaft und behauptet zudem, dass einige uigurische Gruppen von islamistischem Extremismus beeinflusst würden. Die religiöse Unterdrückung ist hier noch ausgeprägter.

Dementsprechend sind die tibetischen und uigurischen Gemeinschaften in der VR China übergriffigen Sicherheitskontrollen und einer Politik der Umerziehung, Sinisierung und Indoktrinierung unterworfen. Zusätzlich zu diesen Massnahmen mischen sich die chinesischen Behörden in die inneren Angelegenheiten Tibets ein, beispielsweise in die Organisation und

---

<sup>4</sup> Vgl. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2021): 8, 35

<sup>5</sup> Vgl. BBI 2021 2895, 14

<sup>6</sup> Vgl. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2021): 5, 8, 19

Verwaltung von Kultstätten oder in die Bildung und Religionsausübung. Diese Einmischung erfolgt im Rahmen einer umfassenderen Politik der sozialen, kulturellen und religiösen Kontrolle ethnischer Minderheiten in China. Die chinesische Regierung versucht auch, entscheidenden Einfluss auf die Einsetzung des Dalai Lama und die Bestimmung seines zukünftigen Nachfolgers zu nehmen. Der Dalai Lama wie auch die überwiegende Mehrheit der Tibeterinnen und Tibeter lehnen eine solche Einmischung ab.

Gemäss Berichten des Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (*Office of the High Commissioner for Human Rights OHCHR*) sei die Situation in Tibet durch Repression und Überwachung gekennzeichnet. Die Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungs-, Bewegungs- und Religionsfreiheit würde dabei eingeschränkt und Klöster überwacht. Die VR China versuche ausserdem, die Beziehungen zwischen Tibeterinnen und Tibetern in China und der Diaspora soweit wie möglich einzuschränken, indem der physische und virtuelle Austausch streng kontrolliert werde.<sup>7</sup>

Die Situation der Uigurinnen und Uiguren stellt sich ähnlich dar wie bei den Tibeterinnen und Tibetern. Gemäss einem kürzlichen Bericht des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte verfolgen die chinesischen Behörden zudem seit mehreren Jahren eine umfassende Politik der Internierung, Zwangsarbeit und Zwangsumsiedlung dieser Volksgruppe. Aus Xinjiang werden gemäss einem anderen Bericht der Vereinten Nationen (UN) hunderttausende Fälle von Massnahmen an Uigurinnen und Uiguren und anderen muslimischen Minderheiten berichtet<sup>8</sup>. Dazu gehöre auch das Festhalten in sogenannten Umerziehungslagern,<sup>9</sup> wo es zu massiven Menschenrechtsverletzungen kommen könne.

Gemäss diesen UN-Berichten biete diese systematische und diskriminierende Freiheitsberaubung einen Nährboden für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung, Zwangsmedikation und sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt. Ausserdem soll es Hinweise auf Verstösse gegen die Fortpflanzungsrechte geben<sup>10</sup>. Auch die Religionsfreiheit, die Privatsphäre und Bewegungsfreiheit würden massiv beschränkt. Darüber hinaus sei eine Zunahme von Verhaftungen und Verurteilungen zu langjährigen Haftstrafen in Xinjiang zu beobachten. Die elektronische Überwachung erfolge in systematischer Weise, so dass sogar die Kommunikation mit Menschen im Ausland automatisch überwacht und den Strafverfolgungsbehörden gemeldet werde.<sup>11</sup>

## **2.2 Fluchtbewegungen von Personen tibetischer Ethnie und tibetische Exil-Gemeinschaften**

Nach dem Aufstand 1959 in Tibet flüchteten mehrere zehntausende Personen tibetischer Ethnie ins benachbarte Ausland. Bisher war dies die grösste Fluchtbewegung dieser Bevölkerungsgruppe. Ende der 1970er bis anfangs der 1990er Jahre kam es erneut zu einer Migrationswelle aus tibetischen Gebieten der VR China in die Nachbarstaaten. Dies u. a. infolge der kurzweiligen Liberalisierung in der VR China kurz nach der Kulturrevolution und dem Tod Mao Zedongs Ende der 1970er Jahre, der Unabhängigkeitskundgebungen im März 1989 sowie aufgrund der Öffnung der sino-nepalesischen Grenze. Die ersten Entsendungen des 14. Dalai-Lamas sowie Privatreisen zurück nach Tibet fallen ebenfalls in diese Zeit, Ende der 1970er Jahre. Fast 60 Jahre nach dem 1959er-Aufstand fanden im März 2008, kurz vor der Sommerolympiade in Peking, in tibetischen Gebieten der VR China hunderte von Protesten statt. Als Konsequenz davon verschärften die chinesischen Behörden die Kontrollen in der TAR.

<sup>7</sup> Vgl. UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2023); UN, Office of High Commissioner for Human Rights (2023): S.30

<sup>8</sup> Vgl. Office of UN High Commissioner for Human Rights [OHCHR] (2022): S. 43, Rz. 146

<sup>9</sup> Vgl. Wang (2023)

<sup>10</sup> Vgl. OHCHR (2022): 32-36

<sup>11</sup> Vgl. OHCHR (2022): 31, 41



Dadurch wurde es für Personen tibetischer Ethnie schwierig, legal auszureisen. Gemäss exil-tibetischen Quellen soll es trotzdem einigen hundert Personen gelungen sein, die VR China illegal zu verlassen. Die Zahlen der illegalen Grenzübertritte nach Nepal haben seither laufend abgenommen. Zwischen 1990 und 2008 führte die Route für illegale Ausreisen aus tibetischen Regionen der VR China durch die TAR nach Nepal. Nach 2008 wird für illegale Grenzübertritte, wohl aufgrund erhöhter Kontrollen in der TAR, die TAR gemieden. Die Route führt durch südwestchinesische Provinzen, u. a. durch Yunnan, in südostasiatische Länder.<sup>12</sup>

Indien, Nepal und Bhutan waren die ersten Länder mit einer grossen tibetischen Diaspora. In den letzten zehn bis zwanzig Jahren nahm die Zahl der dort registrierten Personen ab. Die tibetische Exilverwaltung (CTA) zählte zum Beispiel für Indien, wo sich der CTA-Sitz befindet, im Jahr 2021 rund 72 300 Personen tibetischer Ethnie. Acht Jahre zuvor waren es noch ein Drittel mehr. Der (zahlenmässige) Rückgang der Bevölkerung tibetischer Ethnie geht sehr wahrscheinlich zurück auf die Sekundärmigration nach Australien, Europa und Nordamerika.<sup>13</sup> Personen tibetischer Ethnie in Indien, Nepal und Bhutan dürfen sich in diesen Ländern aufhalten. Die dortigen Behörden setzen dafür voraus, dass die Personen die entsprechenden Dokumente rechtmässig erworben haben und diese regelmässig und rechtzeitig erneuern. Für Personen tibetischer Ethnie, die direkt aus der VR China nach Nepal gelangen, wurde 2003 ein spezielles Behördendokument erarbeitet. Es stellt den Transit von Nepal nach Nordindien, zum Sitz der tibetischen Exilverwaltung, sicher. Auf der Grundlage dieses Transitdokuments, welches die Botschaft Indiens in Kathmandu ausstellt, unterstützt die Exilverwaltung tibetische Neuankommende beim Erwerb eines indischen Behördendokuments für den Aufenthalt in Indien.<sup>14</sup>

Für Indien und Bhutan liegen Informationen vor, dass Personen tibetischer Ethnie die indische bzw. bhutanesische Staatsbürgerschaft rechtmässig erworben haben. Für Nepal gibt es Informationen, dass in der Vergangenheit Personen tibetischer Ethnie die nepalesische Staatsbürgerschaft unrechtmässig erworben haben sollen. Ein rechtmässiger Erwerb der nepalesischen Staatsbürgerschaft ist hingegen mit Herausforderungen verbunden.<sup>15</sup>

In der Schweiz befindet sich vermutlich die älteste tibetische Diaspora ausserhalb Asiens. Bereits Mitte der 1970er Jahre beherbergte die Schweiz mehr als 1000 Tibeterinnen und Tibeter. Die Schätzungen, wie viele Personen tibetischer Ethnie aktuell in der Schweiz leben, gehen auseinander. 8000 Personen sollen es 2018 gewesen sein. Aktuellere Zahlen, die nachvollziehbar sind, existieren jedoch nicht. Im europäischen Vergleich soll Belgien mit rund 5000 Personen ebenfalls eine grosse tibetische Bevölkerungszahl aufweisen. Wesentlich höher sind die Schätzungen zur Grösse der tibetischen Diaspora in Frankreich: Allein im Grossraum Paris sollen bis zu 10 000 Tibeterinnen und Tibeter leben.<sup>16</sup>

Der Anstieg der tibetischen Bevölkerung in Europa in den letzten zwanzig Jahren kann u. a. anhand der folgenden migrationsbeschleunigenden Ereignisse und Faktoren erklärt werden: Vereinfachung des Erhalts von indischen Ersatzreisedokumenten für Personen tibetischer Ethnie (April 2000), politische Ereignisse in tibetischen Gebieten der VR China (2008) und generell erhöhte Migrationsbewegung nach Europa (2015 / 2016). In der Asylstatistik der Schweiz (1995-2022) sieht man zudem: Während die Zahl der Asylsuchenden aus der

---

<sup>12</sup> Vgl. Barnett (2019): 457- 486; Leh (2018); Memory of Nations (1974).

<sup>13</sup> Vgl. Government of India - Ministry of Home Affairs (2019, 2020, 2022).

<sup>14</sup> Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM (2013)

<sup>15</sup> Vgl. Frechette (2004); Weber et al. (2024).

<sup>16</sup> Vgl. Robin (2021)

VR China (Primärgesuche) in den letzten zehn Jahren abgenommen hat, nimmt bei der gleichen Personengruppe die Zahl der sogenannten Sekundärgesuche – vorwiegend infolge von Geburten – zu.<sup>17</sup>

### **2.3 Fluchtbewegungen von Personen uigurischer Ethnie und uigurische Exil-Gemeinschaften**

Personen uigurischer Ethnie verliessen die VR China erstmals in den 1960er bis Ende der 1970er Jahren während der Kulturrevolution in grösserem Ausmass. Eines der Zielländer war die Republik Türkei. Vergleichbar mit den politischen Ereignissen in der TAR fanden auch in Xinjiang Kundgebungen statt. Es ist davon auszugehen, dass zahlreiche Uigurinnen und Uiguren als Folge davon Xinjiang verliessen. 2009 kam es in Xinjiang zu gewaltsamen interethnischen Auseinandersetzungen, die auch Todesopfer forderten. Ab ca. 2006 und insbesondere ab 2009, nach diesen Unruhen, war der Erhalt eines chinesischen Reisedokuments für viele Personen uigurischer Ethnie fast nicht mehr möglich. Ausreisen aus der VR China fanden deshalb illegal statt, u. a. nach Zentralasien und in südostasiatische Länder, weiter in die Türkei. Für eine kurze Zeit erlaubten chinesische Behörden im August 2015 Personen uigurischer Ethnie ihre chinesischen Reisedokumente zu erneuern bzw. neue zu beantragen. Viele taten dies, reisten legal aus der VR China aus und liessen sich u. a. in der Türkei nieder. Schätzungen zufolge reisten zwischen 2012 und 2016 etwa 10 000 Personen uigurischer Ethnie in die Türkei ein. Darunter befanden sich nicht nur solche, die direkt aus der uigurischen Region der VR China kamen, sondern auch uigurische Studierende aus Ägypten. Ab 2017 wurden Berichte publik, denen zufolge in Xinjiang Menschenrechtsverletzungen stattfinden und dass Personen uigurischer Ethnie Umerziehungslager durchlaufen müssen. Seit 2022 kam es zu keiner Fluchtwelle mehr. Einzelnen Personen uigurischer Ethnie gelingt es jedoch, das Land illegal zu verlassen und ihre Erfahrungen zu teilen.<sup>18</sup>

Die Türkei beherbergt seit der Kulturrevolution in der VR China eine grosse uigurische Diaspora. Ab Mitte der 1990er Jahre bildete sich auch in westeuropäischen Ländern wie Deutschland, in den Niederlanden, Belgien, Norwegen und Schweden eine uigurische Diaspora. In der Schweiz leben ungefähr 120 Personen uigurischer Ethnie.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Social and Resource Development Fund (2020); Staatssekretariat für Migration SEM (1995-2022).

<sup>18</sup> Vgl. Björn Alpermann (2022); Bjoern Alpermann (2022); UN, Office of High Commissioner (2022).

<sup>19</sup> Vgl. Birrer (2019)

### **3 Asyl- und ausländerrechtliche Situation von Personen tibetischer und uigurischer Ethnie in der Schweiz<sup>20</sup>**

#### **3.1 Asylgesuche von Personen tibetischer Ethnie**

Gemäss ständiger Rechtsprechung sind Personen tibetischer Ethnie in der VR China keiner Kollektivverfolgung ausgesetzt, das heisst, sie haben keine begründete Furcht vor flüchtlingsrechtlich relevanter Verfolgung allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur tibetischen Minderheit. Hingegen besteht bei Tibeterinnen und Tibetern, die illegal aus der VR China ausgereist sind, eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie im Falle einer Rückkehr mit flüchtlingsrechtlich relevanter Verfolgung rechnen müssen. Sie werden deshalb in der Regel als Flüchtlinge anerkannt.<sup>21</sup> Verfügen tibetische Asylsuchende über eine Aufenthaltsregelung in einem Drittstaat oder eine andere Staatsangehörigkeit als die chinesische, sind sie hingegen auf den Schutz der Schweiz nicht angewiesen und es erfolgt grundsätzlich eine Wegweisung in den Dritt- oder effektiven Heimatstaat. Explizit ausgeschlossen ist jedoch eine Wegweisung in die VR China.

Machen tibetische Personen im Rahmen des Asylverfahrens unglaubliche Aussagen zu ihrer Identität und/ oder ihrer Herkunft beziehungsweise Sozialisierung in der VR China, ist gemäss einem Grundsatzurteil des BVGer von Mai 2014 davon auszugehen, dass sie eine Aufenthaltsbewilligung in einem anderen Staat oder möglicherweise dessen Staatsangehörigkeit besitzen. Verunmöglichen sie durch die Verletzung ihrer Mitwirkungspflicht Abklärungen zu ihrer Identität beziehungsweise tatsächlichen Herkunft, ist vermutungsweise davon auszugehen, dass keine flüchtlings- oder wegweisungsbeachtlichen Gründe gegen eine Rückkehr an den bisherigen Aufenthaltsort – im Regelfall Indien oder Nepal – bestehen.<sup>22</sup>

Das SEM konzentriert seine Bemühungen im Vollzugsbereich in Bezug auf abgewiesene tibetische Asylsuchende deshalb hauptsächlich auf diese zwei Länder. So haben sowohl vertiefte Herkunftsnachforschungen unter anderem durch die Schweizer Vertretung in Indien, als auch erfolgreiche Identitätsabklärungen durch die indischen Behörden ergeben, dass abgewiesene tibetische Asylsuchende den Schweizer Behörden gegenüber falsche Namen oder ein anderes Geburtsdatum angegeben hatten.

#### **3.2 Asylgesuche Personen uigurischer Ethnie**

Gemäss aktueller Praxis ist nicht davon auszugehen, dass uigurische Personen in der VR China kollektiv verfolgt werden. Angehörige der uigurischen Minderheit können sich aber aufgrund ihrer Religion oder wegen ihrer politischen Anschauungen flüchtlingsrechtlich relevanter Verfolgung gegenübersehen. Uigurische Personen, die sich in der VR China für die Anliegen der Uiguren und Uigurinnen eingesetzt beziehungsweise sich gegen das chinesische Regime exponiert haben, haben eine begründete Furcht vor Verfolgung und erfüllen somit die Flüchtlingseigenschaft. Diesen Personen wird in der Schweiz grundsätzlich Asyl gewährt. Bei Personen, die vor ihrer letztmaligen (legalen oder illegalen) Ausreise aus der VR China keine begründete Furcht vor Verfolgung hatten, ist zu prüfen, ob sie bei einer Rückkehr trotzdem

---

<sup>21</sup> Vgl. Grundsatzurteil des BVGer BVGE 2009/29. Sofern Personen im Falle einer Rückkehr allein aufgrund ihrer illegalen Ausreise gefährdet sind, werden sie als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen (subjektive Nachfluchtgründe; Art. 54 AsylG). Asyl gewährt wird Personen tibetischer Ethnie, wenn sie bereits vor ihrer Ausreise aus der VR China einer flüchtlingsrechtlich relevanten Verfolgung ausgesetzt waren oder eine solche künftig zu befürchten hätten.

<sup>22</sup> Vgl. Grundsatzurteil des BVGer BVGE 2014/12, E. 5.10 und E. 6

mit einer Verfolgung rechnen müssen. Neben exilpolitischen Aktivitäten erhöht auch ein Aufenthalt, der länger als erlaubt ausfällt ausserhalb der VR China das Verfolgungsrisiko. Diese Personen laufen Gefahr, als separatistisch gesinnte Oppositionelle und als Zeuginnen und Zeugen der Menschenrechtslage in der Provinz Xinjiang zu gelten und deshalb bei einer Rückkehr verfolgt zu werden. Sie werden in der Schweiz in der Regel als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen (subjektive Nachfluchtgründe gemäss Art. 54 AsylG).

### **3.3 Nothilfe und Härtefallregelung**

Bei abgewiesenen tibetischen Asylsuchenden ist es, trotz einzelner positiver Identitätsabklärungen, angesichts der oft fehlenden Mitwirkung nur in den wenigsten Fällen möglich, den Vollzug der Wegweisung tatsächlich durchzusetzen. Dies hat zur Folge, dass die Betroffenen zum Teil jahrelang in der Schweiz leben und Nothilfe beziehen. Infolge des Koordinationsurteils des BVGer von Mai 2014<sup>23</sup> nahm die Anzahl rechtskräftig abgewiesener tibetischer Asylsuchender stark zu, stagnierte anschliessend mit rund 200-300 Personen auf hohem Niveau und nimmt seit 2022 wieder leicht ab.

Die kantonalen Behörden haben die Möglichkeit, einer ausländischen Person unter gewissen Bedingungen im Rahmen der sogenannten Härtefallregelung eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Sie unterbreiten das Gesuch zuvor dem SEM zur Zustimmung. Die betroffenen Personen müssen ihre Identität spätestens im Rahmen des Härtefallverfahrens offenlegen.

Bei tibetischen Personen, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen wurden, kann das SEM seine entsprechende Zustimmung in vielen Fällen erteilen. Diese Personen sind in der Regel sowohl in sozialer wie auch in wirtschaftlicher Hinsicht sehr gut integriert und die Frage der Wiedereingliederung muss in den meisten Fällen nicht geprüft werden, weil sie im Rahmen ihres Asylverfahrens als anerkannte Flüchtlinge vorläufig aufgenommen wurden und deshalb nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können.

Auch Personen, deren Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt wurde und die die Schweiz verlassen müssen, können ein Härtefallgesuch einreichen. Dies wenn sie sich seit Einreichung ihres Asylgesuchs mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhalten, ihr Aufenthaltsort den Behörden immer bekannt war, ihre Integration in der Schweiz als fortgeschritten erachtet werden kann und kein Widerrufsgrund (namentlich keine längerfristige Freiheitsstrafe oder Sozialhilfeabhängigkeit) besteht. Unterdessen haben bereits mehrere tibetische Personen im Rahmen von Härtefallverfahren ihre tatsächliche Identität offengelegt, wodurch ihr Aufenthalt in der Schweiz geregelt werden konnte.

---

<sup>23</sup> Vgl. BVGE 2014/12, Ziff. 4.1.2

## 4 Überwachungsmassnahmen der VR China gegenüber der tibetischen und uigurischen Diaspora

Neben der Repression und Überwachung der tibetischen und uigurischen Minderheiten innerhalb der VR China interessieren sich die chinesischen Behörden auch für die Aktivitäten der tibetischen und uigurischen Exilgemeinschaften im Ausland. Die Existenz dieser politisch aktiven Gruppen insbesondere in westlichen Staaten bereitet ihnen besondere Sorgen. Die VR China geht hier auf drei unterschiedliche Weisen vor: offen, indem der Kritik der Diaspora eine umfassende und systematische Gegenkommunikation entgegengesetzt wird; diskret über eine Intervention bei den Behörden, damit diese die ihren Interessen zuwiderlaufenden Aktionen der Diaspora unterbinden; geheim über ihre Nachrichtendienste. Nachrichtendienstliche Operationen gefährden die Sicherheit der betroffenen Staaten – darunter die Schweiz<sup>24</sup> – und der jeweiligen Diaspora.

Im nachfolgenden Kapitel werden entsprechend die Überwachungsmassnahmen dargelegt, welche die VR China gegenüber den tibetischen und uigurischen Exilgemeinschaften in der Schweiz ausübt. Zudem werden die Massnahmen erläutert, welche die Schweiz diesen Aktivitäten des chinesischen Staats gegenüber trifft.

### 4.1 Formen der Überwachung

Mitglieder der Diaspora und ausgewiesene Oppositionelle (im weitesten Sinne) werden in vielen Staaten überwacht. Ausländische Geheimdienste verfügen oft über die Mittel zur Beschaffung von Informationen, die es ihnen ermöglichen, diese Gemeinschaften zu beobachten und für politische Zwecke zu instrumentalisieren. Sie sollen insbesondere Aktivistinnen und Aktivisten von Bewegungen identifizieren, die in den Augen des herrschenden Regimes den betreffenden Staat zu schädigen oder destabilisieren vermögen. Die tibetische Gemeinschaft wird in der Schweiz wie auch im Rest der Welt vom chinesischen Geheimdienst und anderen Organisationen der KPCh wie der «Arbeitsabteilung der Vereinigten Front» besonders aufmerksam beobachtet. Dabei handelt es sich um eine Propaganda-, , Netzwerk- und implizit auch Geheimdienstorganisation der Partei, die unter anderem ausserhalb Chinas aktiv ist und versucht, ihren Einfluss unter anderem auf die chinesische Diaspora zu vergrössern.

Diese Dienste interessieren sich auch für die zahlreichen Schweizer Staatsangehörigen (durch Abstammung oder Einbürgerung), die aus persönlicher Überzeugung ihre moralische, politische oder finanzielle Unterstützung von tibetischen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) bekunden, die sich für die Rechte der Tibeterinnen und Tibeter einsetzen.

Die Erkenntnisse der letzten zehn Jahre zeigen, dass die Überwachung der tibetischen Gemeinschaft in der Schweiz verschiedene Formen annimmt. Hierzu einige Beispiele:

- Die chinesischen Geheimdienste überwachen die von der tibetischen Diaspora organisierten Kundgebungen. Ihre Agenten arbeiten unter diplomatischer Deckung oder geben sich als Journalisten, Touristen oder Studierende aus. Es kommt vor, dass die Geheimdienste diese Aufgaben punktuell an Dritte übertragen, die entweder in der Schweiz ansässig sind oder aus dem Ausland beauftragt werden.
- Offizielle Besuche von hohen Beamten oder politischen Vertretern Chinas in der Schweiz führen in der Regel zu einer Intensivierung der nachrichtendienstlichen Aktivitäten, hauptsächlich aus politischen und sicherheitsrelevanten Gründen. Diplomatische Vertretungen und Geheimdienste sammeln dann Informationen über mögliche

<sup>24</sup> Vgl. Nachrichtendienst des Bundes NDB (2023): 64

geplante Demonstrationen oder Störaktionen von tibetischen Oppositionellen, insbesondere an offiziellen Aufenthaltsorten, sowie über politische Persönlichkeiten des Gastlandes (vor allem in Zusammenhang mit der Tibet-Frage).

- Vereinzelte Informationen deuten darauf hin, dass die chinesischen Geheimdienste auch an der Überwachung und Infiltration der tibetischen Gemeinschaft arbeiten. Sie sprechen Personen mit interessanten Profilen an und versuchen so, Informanten mit Zugang zur Gemeinschaft zu rekrutieren. Solche Versuche können auch erfolgen, wenn die Zielpersonen ins Ausland reisen, insbesondere in die VR China.
- Seit über zehn Jahren greifen chinesische Cyberakteure die tibetische Gemeinschaft im Exil an. China setzt stark auf seine zunehmenden Fähigkeiten in diesem Bereich. Lange Zeit zielten diese Angriffe vor allem auf Institutionen der tibetischen Exilregierung und tibetische NGO ab. Seit einigen Jahren stehen aber auch Journalistinnen und Journalisten sowie NGO, die mit der tibetischen Gemeinschaft in Kontakt stehen, im Visier. Auch in der Schweiz waren Mitglieder der Diaspora Opfer von Cyberangriffen aus der VR China. Hacker versuchen, in Netzwerke einzudringen, Aktivitäten zu überwachen oder sich Zugang zu E-Mail-Konten oder Konten in sozialen Netzwerken zu verschaffen, um an personenbezogene Daten zu gelangen.

Diese Arten nachrichtendienstlicher Aktivitäten zielen nicht nur auf die tibetische Gemeinschaft in der Schweiz ab. Sie sind Teil einer grösseren Offensive, die viele Länder betrifft.

## **4.2 Handlungsmöglichkeiten der Schweizer Behörden**

Auch wenn die Überwachung der in der Schweiz lebenden Tibeterinnen und Tibeter durch die VR China keine unmittelbare Gefahr für die staatliche Sicherheit im engeren Sinne darstellt, handelt es sich um eine Spionagetätigkeit, die gegen die Grundwerte der Schweiz verstösst und strafrechtlich verfolgt werden kann. Darüber hinaus können diese Aktivitäten mit Vergeltungsmassnahmen gegen die in der VR China lebenden Familienangehörigen der überwachten Personen einhergehen. Der Bund kann Personen, die in politische Spionageaktivitäten verwickelt sind, strafrechtlich verfolgen (politischer Nachrichtendienst, Art. 272 StGB). Allerdings ist es schwierig nachzuweisen, dass beispielsweise ein als Journalist getarnter chinesischer Geheimdienstmitarbeiter die Teilnehmenden einer Tibet-Kundgebung nicht für sein chinesisches Magazin, sondern im Auftrag des Geheimdienstes fotografiert.

Im Allgemeinen stehen neben dem Strafverfahren auch andere Massnahmen zur Verfügung, um Aktivitäten ausländischer Geheimdienste zu unterbinden, zu stören oder einzudämmen: Erklärung zur «persona non grata» von Diplomatinen und Diplomaten, die sich gesetzeswidrig verhalten und die Sicherheit des Landes gefährden, Verweigerung der Akkreditierung, Einreiseverbot (für die Schweiz oder den Schengen-Raum) oder Verweigerung der Visumerteilung. Ausserdem können Sensibilisierungsgespräche mit möglichen Zielpersonen präventiv wirken, da sie das Bewusstsein und die Wachsamkeit gegenüber den Risiken in Zusammenhang mit Spionageaktivitäten erhöhen.

Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) kann sich wegen fehlender Rechtsgrundlagen nur dann mit den chinesischen Aktivitäten zur Einflussnahme im Hoheitsgebiet der Schweiz befassen, wenn er über Beweise für eine Beteiligung chinesischer Geheimdienste verfügt.

## **4.3 Ausblick**

Als Sitzstaat internationaler Organisationen sowie als Gaststaat zahlreicher NGO im Bereich der Menschenrechte und einer grossen tibetischen Gemeinschaft wird die Schweiz wohl auch künftig von chinesischer Spionage betroffen sein. Die nachrichtendienstliche Tätigkeit gegen

die tibetische Gemeinschaft in der Schweiz dürfte also unverändert fortbestehen. Wahrscheinlich werden diese Aktivitäten je nach der aktuellen Politik Chinas gegenüber der tibetischen Gemeinschaft und der Sicherheitslage in Tibet mehr oder weniger intensiv ausfallen. Erhöhte Spannungen zwischen der VR China und den westlichen Staaten in Bezug auf die chinesische Minderheitenpolitik können auch zu einer stärkeren nachrichtendienstlichen Tätigkeit in der Schweiz führen.

Die Nachfolge des 14. Dalai Lama wird zweifellos ein wichtiges Thema werden. Die chinesischen Geheimdienste werden sich für alle Aspekte rund um die Ernennung des 15. Dalai Lama wie auch für die Reaktionen und die Haltung der tibetischen Gemeinschaft in der Schweiz, der ihnen nahestehenden Personen und der Schweizer Behörden interessieren.

Die VR China könnte im Rahmen ihrer restriktiven Politik gegenüber Minderheiten ihre Cyberangriffe gegen die tibetische Exilgemeinschaft und gegen NGO, die sich mit der Tibet-Frage befassen, intensivieren. Solche Angriffe können auch auf ausländische Regierungen, Parlamente und Behörden abzielen, die sich mit der tibetischen Exilgemeinschaft solidarisieren oder die sich allgemein für die Rechte von Minderheiten und regimekritischen Gruppen einsetzen. Das Schweizer Parlament und die Bundesverwaltung könnten in Zusammenhang mit Diskussionen über die Menschenrechtslage in Tibet zum Ziel chinesischer Cyberangriffe werden.

#### **4.4 Nachrichtendienstliche Aktivitäten gegen die uigurische Gemeinschaft**

Die Problematik der Überwachung der uigurischen Gemeinschaft in der Schweiz stellt sich, relativ betrachtet, in gleicher Weise wie bei den Tibeterinnen und Tibetern. Die chinesischen Geheimdienste haben in der Vergangenheit verschiedene nachrichtendienstliche Operationen gegen die uigurische Gemeinschaft in Europa durchgeführt. Im Rahmen der Überwachung uigurischer Dissidentinnen und Dissidenten im Exil unterwandern chinesische Geheimdienste die Gemeinschaft mithilfe menschlicher Quellen. Ebenso versuchen sie, die Haltungen und strategischen Entscheidungen von politischen Organisationen im Ausland von innen heraus zu manipulieren. Die Schweiz war bislang vor allem als Transitland und Treffpunkt von solchen Operationen betroffen. Dies erklärt sich dadurch, dass die uigurische Gemeinschaft in der Schweiz im Vergleich zu jener in anderen Ländern relativ klein ist.

Nachrichtendienstliche Aktivitäten gegen die uigurische Gemeinschaft können – wie bei der tibetischen Gemeinschaft – zu Einschüchterungen und Repressionen führen, die sich sowohl gegen die im Schweizer Exil lebenden Aktivistinnen und Aktivisten als auch gegen ihre Angehörigen in der VR China richten. Einzelne Fälle scheinen dies zu bestätigen. Verwandte von im Exil lebenden Uigurinnen und Uiguren können bei Reisen in Xinjiang von den Geheimdiensten oder lokalen Polizeibehörden ausführlich befragt werden, unabhängig davon, ob es sich um chinesische oder ausländische Staatsangehörige handelt.

## 5 Grundrechtsausübung der Personen tibetischer und uigurischer Ethnie in der Schweiz

### 5.1 Transnationale Repression im Allgemeinen

#### 5.1.1 Definition, Methoden und Beispiele

Der vorliegende Bericht versteht unter «transnationaler Repression» sämtliche, meist von nicht demokratischen oder autoritären Staaten<sup>25</sup> ausgehenden, nationale Grenzen überschreitenden Einschüchterungs- und Unterdrückungsaktivitäten und deren Versuche. Diese Aktivitäten richten sich z. B. gegen Menschen, die von autoritären oder nicht demokratischen Staaten als Bedrohung wahrgenommen werden. Sie sollen unter Anwendung eines breiten Spektrums an Methoden zum Schweigen gebracht oder kontrolliert werden. Ziel solcher Aktivitäten ist demnach die Unterdrückung von Dissens, Aktivismus und Opposition durch die Schaffung eines Klimas der Angst über die eigenen Staatsgrenzen hinaus.

Die meisten Fälle transnationaler Repression finden in subtiler, niederschwelliger Weise und im Verborgenen statt. Mitglieder der Diaspora lassen sich auch mit Massnahmen kontrollieren, die sich gegen im Heimatstaat verbliebene Familienangehörige richten. Die Möglichkeiten der Digitalisierung und zur Durchführung von Cyberangriffen und digitaler Überwachung haben zu einer massiven Ausdehnung der Reichweite transnationaler Repression geführt.

#### 5.1.2 Verfassungsmässiger Rahmen, insbesondere Grundrechte

Transnationale Repression greift in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen ein, indem sie verfassungsrechtlich geschützte Handlungsoptionen faktisch schmälert oder beseitigt. So nennt der Postulatstext denn auch ausdrücklich die «Situation betreffend der Meinungsäusserungsfreiheit». Aktivitäten transnationaler Repression können zu einer faktischen Einschränkung einer Reihe von Grundfreiheiten führen. Beispielsweise der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 BV), des Rechts auf Leben und auf persönliche Freiheit (Art. 10 BV) des Schutzes der Privatsphäre (Art. 13 BV), der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV), der Medienfreiheit (Art. 17 BV), der Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV), der Kunstfreiheit (Art. 21 BV), der Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) und der Vereinigungsfreiheit (Art. 23).

Die Kommunikationsgrundrechte gemäss Art. 16 ff. gewährleisten dem Einzelnen u. a. das Recht, sich frei und ohne Angst vor Repressalien oder Zensur zu äussern. Die freie Zirkulation von Information und Meinungen ermöglicht die informierte Meinungsbildung als elementare Voraussetzung einer demokratischen, offenen Gesellschaft und fördert die aktive Zivilgesellschaft, ermöglicht die kritische Hinterfragung der Regierung<sup>26</sup> und schützt damit vor gesellschaftlicher Erstarrung und Totalitarismus.<sup>27</sup> Aufgrund ihrer Funktion als unabdingbare Voraussetzung der Demokratie hielt das Bundesgericht bereits 1970 fest, den Kommunikationsgrundrechten komme eine einzigartige Stellung zu und verdiene eine bevorzugte Behandlung durch die Behörden.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Gemäss Dukalskis gehören Usbekistan, China, Nordkorea, die Türkei, Russland Tadschikistan, Iran und Syrien zu den Ländern, die für rund drei Viertel der in der Datenbank figurierenden Fälle verantwortlich sind, wobei China hinter Usbekistan an zweiter Stelle steht (vgl. Dukalskis (2021): 72).

<sup>26</sup> Vgl. [EGMR-Urteil Castells c. Spanien vom 23. April 1992](#), Ser. A Nr. 236, S. 23f., § 46, wonach Kritik an der Regierung in einer demokratischen Gesellschaft sogar in einem weitergehenden Mass zulässig ist, als die Kritik an Privatpersonen oder an Politikern.

<sup>27</sup> Vgl. Biagini Giovanni, Gächter Thomas und Kiener Regina [Hrsg.] (2021): 535

<sup>28</sup> BGE 96 I 586, E. 6; Biagini Giovanni et al. (2021): 535, 533 f.; Müller und Schefer (2008): 347 f.; Schefer (2020): 1413 f.



Grundrechte können durch direkte und indirekte Eingriffe beeinträchtigt werden. In letzterem Fall getraut sich der Betroffene wegen einer behördlichen Reaktion nicht, vom Grundrecht Gebrauch zu machen, und zensuriert sich selbst.

### 5.1.3 Auswirkungen transnationaler Repression

Ausländische Staaten greifen mittels transnationaler Repression namentlich die Kommunikationsgrundrechte in der Schweiz an. Selbst nicht gravierende Fälle transnationaler Repression können durch Wiederholung oder Kombination mit anderen Faktoren die Handlungsfreiheit der Betroffenen erheblich einschränken. Transnationale Repression droht auch, die demokratischen Prozesse und den Rechtsstaat zu beeinflussen und die Souveränität des betroffenen Staates zu untergraben.<sup>29</sup>

Transnationale Repression missachtet zudem wichtige völkerrechtliche Prinzipien wie das Einmischungsverbot und das Verbot der Vornahme fremder Hoheitsakte. Die extraterritoriale Durchsetzung von innerstaatlichen Interessen kann völkerrechtswidrig sein, wenn keine entsprechende Ermächtigung durch den Gaststaat vorliegt. Wenn ein fremder Staat in grundrechtlich geschützte Positionen eingreift, Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung und politische Willensbildung nimmt, Justizverfahren sabotiert oder aktiv zur Begehung einer Straftat anstiftet, erfolgt eine Einmischung in die Kernkompetenzen des Staates, welche das Selbstbestimmungsrecht tangiert. Damit wird die regelbasierte internationale Ordnung zugunsten der Macht des Stärkeren unterminiert.<sup>30</sup>

## 5.2 Von der VR China ausgehenden Aktivitäten ausserhalb Chinas

Gemäss Sicherheitsbericht des Bundesrates aus dem Jahr 2021 weitete die VR China ihren weltweiten Einfluss kontinuierlich aus und benutzt dazu auch machtpolitische Mittel.<sup>31</sup> Im multilateralen Umfeld zeigt die VR China zudem verstärktes Engagement, internationale Normen und die globale Ordnung nach eigenen Interessen umzugestalten.<sup>32</sup>

Der Forschungsbericht, welcher im Rahmen dieses Postulats in Auftrag gegeben wurde,<sup>33</sup> stellt die Bandbreite der Formen transnationaler Repression dar.<sup>34</sup> Die Aktivitäten transnationaler Repression der VR China umfassten das volle Spektrum an Taktiken und seien eng verwoben mit weiter gefassten Beeinflussungsaktivitäten, die auch kulturelle Vereinigungen, die Diaspora und andere Netzwerke in den Blick nehmen. Daneben würden auch rechtliche und politische Systeme benutzt und weitere Akteure kooptiert. Zudem würden ausgefeilte Technologien die Durchführung raffinierter Hacking- und Phishingattacken erlauben. Berichten zufolge gehe die transnationale Repression direkt von der KPCh aus und umfasse deren Sicherheits- und Militärapparat. Als weiteres, mögliches Kontroll- und Repressionsinstrument der VR China sind schliesslich sogenannte «Übersee-Polizeistationen» zu nennen.<sup>35</sup> Diese ermöglichen neben Konsulardienstleistungen eine Kontrolle chinesischer Staatsangehöriger im Ausland.<sup>36</sup>

<sup>29</sup> Im Jahr 2023 hat der Europarat in seiner Resolution 2509 festgehalten, dass transnationale Repression nicht nur die Menschenrechte verletzt, sondern auch die Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und die nationale Sicherheit jener Staaten bedroht, in denen sich Zielpersonen aufhalten (vgl. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2509 (2023)).

<sup>30</sup> Vgl. El-Hitami (2020); Michaelsen und Thumfart (2022); Weber et al. (2024).

<sup>31</sup> BBl 2021 2895, 11, 13

<sup>32</sup> Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2021): 12

<sup>33</sup> Vgl. dazu im Einzelnen Ziff. 5.3.2.1.

<sup>34</sup> Vgl. Weber et al. (2024): 13 f.

<sup>35</sup> Dos Santos (2022)

<sup>36</sup> Vgl. OHCHR (2022): 139. Das Europäische Parlament weist in seiner Entschliessung vom 9. März 2022 auf die entscheidende Rolle hin, die Chinas Einheitsfront bei der Kontrolle der in der EU lebenden Diasporagemeinschaften spielt. Sie sei direkt dem Zentralkomitee der KPC unterstellt und koordiniere die Strategie der VR China zur Einflussnahme im Ausland durch die strenge

## 5.3 Die Situation in der Schweiz

### 5.3.1 Transnationale Repression und Beeinflussungsaktivitäten in der Schweiz

Gemäss dem sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates aus dem Jahr 2021 wächst in der Schweiz das Risiko, dass sowohl Personen der Zivilgesellschaft als auch Behörden zum Ziel ausländischer Beeinflussungsaktivitäten, wozu auch transnationale Repression gehören, werden.

Beeinflussungsaktivitäten ausländischer Akteure, u.a. transnational ausgeübte Repression, sind insbesondere dann problematisch, wenn sie sich gegen das Funktionieren eines Staats und seiner Gesellschaft richten, darauf abzielen, den Rechtsstaat, die demokratische Ordnung eines Staats oder seine Souveränität zu unterminieren, Entscheidungsfindungsprozesse zu beeinflussen oder zu verzögern oder generell staatliches Handeln oder das Vertrauen in demokratische Prozesse zu untergraben.<sup>37</sup> Ausländische Beeinflussungsaktivitäten können von Staaten, Parteien, Organisationen oder sonstigen Personen ausgehen. Diese können solche Beeinflussungsaktivitäten nicht nur finanziell oder ideologisch unterstützen, sondern auch politischen, wirtschaftlichen und militärischen Druck ausüben. Folgende Aktivitäten fallen darunter:

- verdeckte und offensive Aktionen, wie namentlich verbotene Handlungen für einen fremden Staat (Art. 271 StGB) und verbotene nachrichtendienstliche Aktivitäten (Art. 272 StGB);
- der koordinierte Einsatz legaler und illegaler Mittel und Methoden – diese können verdeckt, täuschend oder korrumpierend erfolgen und auch die Anwendung von Zwang oder Gewaltverbrechen beinhalten; und
- Aktivitäten im Bereich Kommunikation, Propaganda und Desinformation.

Auch in der Schweiz sind ausländische Nachrichtendienste in verdeckte und unerwünschte Beeinflussungsaktivitäten involviert. Zu diesem Zweck werden v.a. Mitglieder der eigenen Diaspora, Schweizer Organisationen und Medienschaffende eingespannt.<sup>38</sup> Verschiedentlich wurde festgestellt, dass sich verbotene nachrichtendienstliche Tätigkeiten gegen Mitglieder der Diaspora, ausländische Regimegegner und Oppositionelle in der Schweiz richten.<sup>39</sup> Dabei werden insbesondere diejenigen Gruppierungen von ausländischen Nachrichtendiensten überwacht, welche in ihrer Heimat unterdrückt werden.<sup>40</sup> Seit längerer Zeit betroffen sind Angehörige von über einem Dutzend Staaten.<sup>41</sup> Aber auch Schweizer Staatsangehörige, selbst ohne biografischen Bezug zu einem dieser Staaten, können bei einem entsprechendem Engagement Ziel von Aktivitäten transnationaler Repression in werden, in dem sie ausgeforscht werden.<sup>42</sup> Insbesondere Russland und die VR China, aber auch Iran, die Türkei oder Eritrea üben transnationale Repression aus. Der Nachrichtendienst des Bundes geht davon aus, dass mehrere ausländische Nachrichtendienste in ihren Botschaften oder Konsulaten in der Schweiz als diplomatisches Personal getarnte Nachrichtendienstangehörige im Einsatz haben. Dies gewährt ihnen einen privilegierten Zugang zu Zielpersonen aus Politik, Verwaltung,

---

Kontrolle chinesischer Einzelpersonen und Unternehmen im Ausland (vgl. Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 09.03.2022, Rz. 120).

<sup>37</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Mai 2021 zur Motion Streiff (21.3187) «Ausserordentliche humanitäre Aktion für Nothilfe beziehende Personen aus altrechtlichen Asylverfahren», 18.

<sup>38</sup> Vgl. Nachrichtendienst des Bundes NDB (2021): 79; Nachrichtendienst des Bundes NDB (2022a).

<sup>39</sup> Vgl. Nachrichtendienst des Bundes NDB (2021), 75; Nachrichtendienst des Bundes NDB (2016, 2019, 2022a).

<sup>40</sup> Vgl. Nachrichtendienst des Bundes NDB (2022a): 66, 69

<sup>41</sup> Vgl. Nachrichtendienst des Bundes NDB (2017)

<sup>42</sup> Vgl. Nachrichtendienst des Bundes NDB (2016)

Wirtschaft und Militär, aber auch zu Gebäuden, Veranstaltungen oder zu multilateralen Verhandlungen. Ausserdem schützt die diplomatische Immunität vor Strafverfolgung.

Verschiedene Staaten haben ihre nachrichtendienstlichen Strukturen in der Schweiz ausgebaut, womit sich auch verschiedene Formen von Beeinflussungsaktivitäten und transnationaler Repression intensivieren dürften.<sup>43</sup>

### 5.3.2 Aktivitäten der VR China in der Schweiz

#### 5.3.2.1 Befunde des Forschungsberichts

Für die Erstellung der vom BJ und dem SEM mandatierten Studie führten Prof. Weber und sein Team insgesamt 57 Interviews mit Tibeterinnen und Tibetern, Uigurinnen und Uiguren, Expertinnen und Experten und weiteren Ansprechpartnern durch. Neben den Interviews fanden vier Zuschriften, die Analyse der Forschungsliteratur, Medien-, NGO- und Denkfabrikberichte, öffentlich zugängliche Dokumente und globale Fälle von auf Tibeterinnen und Tibetern und Uigurinnen und Uiguren gerichteter transnationaler Repression Eingang in die Studie.

Im Forschungsbericht wird der Schluss gezogen, dass die VR China mit grosser Wahrscheinlichkeit versucht, Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren in der Schweiz zu **kooptieren**, damit diese wiederum Mitglieder ihrer eigenen Diasporaausspionieren und unter Druck setzen. Gemäss Forschungsbericht kann die Kooptierung auch das Befeuern von exilgemeinschaftlichen Streitigkeiten zwecks Spaltung der Gemeinschaft beinhalten. Mit Anwerbeversuchen sei sie in einzelnen Fällen erfolgreich und könne Spitzel rekrutieren. Je nach Aufenthaltsstatus und der jeweiligen Minderheit kämen unterschiedliche Strategien zum Zuge: Personen tibetischer und uigurischer Ethnie ohne Aufenthaltsbewilligung würde im Falle der Verweigerung der Mitarbeit mit gewichtigen Nachteilen gedroht, etwa ihren sich in der VR China aufhaltenden Verwandten gegenüber. Demgegenüber würden wirtschaftlich besser gestellte oder in der Schweiz niedergelassene Tibeterinnen und Tibeter eher mit Vorteilen angeworben werden, z.B. finanzielle Vorteile<sup>44</sup> oder durch Gewährung von Zugang zu einflussreichen Personen, zu sonst nur schwer erhältlichen Informationen oder durch Gewährung von Reisebewilligungen in die Heimatregion. Tibeterinnen und Tibetern würde auch das Durchführen von Projekten und Geschäften in Tibet ermöglicht werden. Uigurinnen und Uiguren würde die Erleichterungen der Lebensbedingungen von in Xinjiang verbliebenen Familienangehörigen oder die Wiederherstellung der Kontakte zu ihnen angeboten werden. Im Gegenzug müssten die angeworbenen Spitzel ihre Landsleute an Demonstrationen und Anlässen filmen und Informationen über sie und ihre Tätigkeiten liefern, etwa betreffend den *World Uyghur Congress*.<sup>45</sup>

Gemäss Forschungsbericht werden gewisse Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren in der Schweiz von chinesischen Behörden angegangen und aufgefordert, in die VR China zurückzukehren. Dazu würde u. a. auf behördlich veranlasste Telefonanrufe von sich in der VR China befindenden Verwandten zurückgegriffen werden. Würde man sich der Rückkehr oder zu einem zu diesem Zweck stattfindenden Treffen mit den chinesischen Sicherheitsbehörden widersetzen, würden den Familienangehörigen Verhaftungen, wiederholte nächtliche Hausdurchsuchen oder anderweitige Schikanen drohen. Bei einer Rückkehr liefere man gemäss Interviews indessen Gefahr, selbst verhaftet und gefoltert zu werden.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Vgl. Nachrichtendienst des Bundes NDB (2019, 2022a); Nachrichtendienst des Bundes NDB (2018): 79

<sup>44</sup> Berichtet wird von Fällen, in denen sich die betroffene Person plötzlich ein Auto oder gar ein Haus leisten könne.

<sup>45</sup> Vgl. Weber et al. (2024): 16 f.

<sup>46</sup> Vgl. Weber et al. (2024): 19 f.

Gemäss Forschungsbericht ist ein weiteres wichtiges Ziel der chinesischen Behörden, die in der Schweiz lebenden Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren von ihren politischen Aktivitäten abzuhalten. Dazu würden Drohungen, Drucknachrichten und sonstige Schikanen eingesetzt werden.<sup>47</sup> Genannt werden etwa regelmässige Telefonanrufe und fallweise auch wiederholt und mitten in der Nacht, per SMS zugestellte Bilder von verletzten Menschen. Hinzu kämen explizite Drohungen, man solle zum Wohle der sich in der VR China aufhaltenden Familienangehörigen die aktivistischen Tätigkeiten einstellen oder man solle sich nicht in Sicherheit wähnen, nur weil man im Ausland sei.

Mit Cyberangriffen soll das politische Engagement der Tibeterinnen Tibeter und Uigurinnen und Uiguren gestört werden. Im Rahmen der Studie wurde mehrfach berichtet, wie vermutlich mittels Malware und Hackerangriffen Computer infiltriert und Viren installiert würden, so dass Computer und Handys irreparabel abstürzen würden. Zudem würden Facebook-Konten und Webseiten angegriffen und blockiert, E-Mail-Konten und Server würden funktionsuntauglich gemacht. Mit abgefangenen oder gefälschten E-Mails oder unzähligen Troll-Kommentaren würde die Kommunikation, beispielsweise anlässlich eines live stattfindenden Onlineevents, gestört bzw. verhindert werden. Solche Vorkommnisse stehen gemäss Forschungsbericht oft im Zusammenhang mit dem Engagement für die Anliegen der Tibeterinnen und Tibeter oder Uigurinnen und Uiguren.<sup>48</sup>

Im Rahmen des Forschungsberichts wurde mehrfach der Verdacht geäussert, die Kommunikation der in der Schweiz lebenden Tibeterinnen und Tibeter und Uigurinnen und Uiguren werde überwacht. Anzeichen möglicher Überwachungstätigkeiten seien etwa, wenn chinesische Behörden kurz nach dem Kontakt mit den in der VR China lebenden Dialogpartnern bei diesen erscheinen und Fragen über die Person in der Schweiz stellen oder sogar Handys konfiszieren würden. Überwacht würde die Telefonie und Kommunikation über Applikationen wie WeChat, WhatsApp und Tiktok, wie auch Telekommunikation / Mobilfunk. Zudem würden sich chinesische Behörden mittels Phishing, Spyware und Fake-Profilen in sozialen Medien Zugang zu digitalen Daten und Informationen über hier lebende Tibeterinnen und Tibeter und Uigurinnen und Uiguren verschaffen.<sup>49</sup>

Die Überwachungstätigkeit der chinesischen Behörden umfasst gemäss Forschungsbericht den digitalen und analogen Bereich von sich exponierenden Tibeterinnen und Tibetern und Uigurinnen und Uiguren. Anlässlich politischer Kundgebungen, Treffen mit anderen Diasporamitgliedern, aber auch bei alltäglichen Aktivitäten, etwa in der Freizeit, in Cafés und in Läden, würden Tibeterinnen und Tibeter und Uigurinnen und Uiguren beobachtet, beschattet und gefilmt. Solche Tätigkeiten würden von chinesischen Behörden und Botschaftsangehörigen ausgehen, vermehrt aber auch von in der Schweiz wohnhaften Chinesen. Das so gesammelte Überwachungsmaterial diene wiederum der Druckausübung. So würden die Bilder von Demonstrationsteilnahmen an Familienangehörige in der VR China weitergeleitet, damit diese von ihren hier lebenden Verwandten verlangen würden, ihren Aktivismus zu beenden. Zudem wurde berichtet, dass in der VR China lebende Familienangehörige aufgrund solcher Bilder aus der Schweiz zwei Tage nach der Demonstration verhaftet worden und seither verschwunden seien.<sup>50</sup>

Politische Aktivitäten von Tibeterinnen und Tibetern würden auch mit Visaverweigerungen seitens der chinesischen Behörden abgestraft. Visaausstellungen würden an Voraussetzungen geknüpft, wie etwa die Preisgabe von Informationen über Gemeinschaftsmitglieder oder die schriftliche Verpflichtung, sich nicht mehr kritisch gegenüber der VR China zu äussern

---

<sup>47</sup> Dieses Instrumentarium komme auch bei der beabsichtigten Kooptierung und Rückreise zum Einsatz.

<sup>48</sup> Vgl. Weber et al. (2024): 14 f.

<sup>49</sup> Vgl. Weber et al. (2024): 24 f.

<sup>50</sup> Vgl. Weber et al. (2024): 21 f.

oder sich vom Dalai Lama loszusagen. Im Falle der Visagewährung würden ausserdem Gegenleistungen in Form von Kooperation und Bspitzelung anfallen.<sup>51</sup>

Eine weitere Taktik, um exponierte Personen in ihrer Bewegungsfreiheit einzuschränken und von der Partizipation an internationalen Gremien abzuhalten, ist gemäss Forschungsbericht der Missbrauch von internationalen Mechanismen wie etwa der roten Ausschreibungen von Interpol. Fälle von Missbrauch von solchen internationalen Listen sind in der Schweiz nicht bekannt, jedoch gab es Fälle von Missbrauch des Systems der UNO-Sicherheitsdienste. Zum Instrumentarium der Druckausübung gehört im Weiteren die Anwendung physischer Gewalt. Anlässlich eines tibetischen Protests während des Mondfestes am 7. September 2014 in Basel entrissen Sicherheitskräfte der chinesischen Botschaft den Demonstrierenden Transparente und drückten eine Frau auf den Boden.<sup>52</sup>

### 5.3.2.2 Situation an den Schweizer Hochschulen

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass eine Einflussnahme auch an schweizerischen Hochschulen oder Forschungsinstitutionen stattfinden kann. Die Hochschulen sind unterschiedlich stark von diesen Themen betroffen. Sie gehen auf verschiedenen Ebenen das Thema aktiv an und haben Meldestellen eingerichtet sowie Richtlinien verabschiedet. Die Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der schweizerischen Hochschulen (swissuniversities) hat am 18. Mai 2022 einen Leitfaden<sup>53</sup> für die internationale Zusammenarbeit der Hochschulen publiziert.

Dabei wurde auch die Prüfung der Lancierung eines Netzwerks zu China-Kompetenzen in Auftrag gegeben. Unter den Hochschulen bestehen die Bereitschaft und das Bedürfnis, Kompetenzen in diesem Themenbereich zu teilen (regelmässiger Austausch mit anderen Hochschulen, politisches Bewusstsein für Staat und Gesellschaft Chinas, etc.).

Die Hochschulen und Forschungsinstitutionen werden im Weiteren via Technopol (Bestandteil des Sensibilisierungsprogramms Prophylax des NDB<sup>54</sup>) über die Gefahren des Ausspionierens sensibilisiert. Damit soll auch das Bewusstsein für Spionagebedrohung und für das Missbrauchspotenzial des vermittelten Wissens und Know-hows in Lehre, Forschung und Administration der genannten Institutionen geschärft werden. Nebst der Sensibilisierung bietet Technopol dem Zielpublikum konkrete Sicherheitsmassnahmen zum besseren Schutz vor illegalem Wissens- und Technologietransfer sowie ungewolltem Informations- und Datenabfluss.

Die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen sind sich bewusst, dass gewisse Studierende und Forschende von ausländischen Nachrichtendiensten beobachtet werden. Sie sind betreffend Sensibilisierung der Forschenden und Informationsaustausch zur Prävention von Wissenschaftsspionage mit dem Nachrichtendienst in regelmässigem Kontakt. Die EPFL ist zudem dabei, die Finanzierung von Gastforschenden genauer zu überprüfen. Die ETH Zürich hat bereits die Prozesse für die Zulassung von Studierenden, Anstellung von Mitarbeitenden und Einladung von Gästen präziser definiert, insbesondere wann eine vertiefte Überprüfung erforderlich ist.

---

<sup>51</sup> Vgl. Weber et al. (2024): 17 f.

<sup>52</sup> Vgl. Weber et al. (2024): 25

<sup>53</sup> Swissuniversities (2022) Der Leitfaden soll die Schweizer Hochschulen, ihre Entscheidungsträger und ihre akademischen Gemeinschaften (Dozierende, Forschende, Studierende, technisches und administratives Personal) dabei unterstützen, die mit der internationalen Zusammenarbeit verbundenen Vorteile, Herausforderungen und Risiken zu bewerten, vorhandene Ressourcen zu nutzen und von erfolgreichen Praktiken zu lernen. Im Rahmen ihrer Autonomie sind die Schweizer Hochschulen und ihre jeweiligen Gemeinschaften für ihre eigenen Aktivitäten verantwortlich. Der Leitfaden stellt eine Ergänzung zu den jeweiligen Richtlinien und Vorschriften der einzelnen Hochschulen dar.

<sup>54</sup> Nachrichtendienst des Bundes NDB (2022a)

### 5.3.2.3 Einschätzung des Bundesrates

Die VR China steht neben Russland im Zusammenhang mit Beeinflussungsaktivitäten für die Schweiz im Vordergrund,<sup>55</sup> wobei der ideologische Einfluss der VR China in der Schweiz im Steigen begriffen ist.<sup>56</sup> Die Einflussnahme reicht von herkömmlichem politischem Lobbying und *public diplomacy* bis hin zu verbotenen Spionageaktivitäten auf Schweizer Boden. Gemäss Einschätzung des NDB ist die Bedrohung der Schweiz durch Spionageaktivitäten hoch und geht nach wie vor hauptsächlich von staatlichen Akteuren und insbesondere von den Nachrichtendienstes Russlands und Chinas aus.<sup>57</sup> Chinesische Nachrichtendienste sind an Informationen über die Schweiz und den hier ansässigen tibetischen und uigurischen Gemeinschaften<sup>58</sup> interessiert und versuchen Einfluss auf die hier lebenden tibetischen und uigurischen Gemeinschaften auszuüben. Die höhere Komplexität der Cyberangriffe in der Schweiz belegen ausserdem die kontinuierliche Verbesserung der zivilen und militärischen Cyberfähigkeiten der VR China.<sup>59</sup> So hat der Bundesrat bereits in seinem Sicherheitspolitischen Bericht von 24.11.2022 festgehalten, dass mit einer weiter zunehmenden Intensität nachrichtendienstlicher Aktivitäten der VR China zu rechnen ist.<sup>60</sup>

Aufgrund des Forschungsberichts muss geschlossen werden, dass die von der VR China ausgehende Repression bis in die Schweiz wirkt und ein breites Spektrum an Methoden eingesetzt wird, was auch potenziell strafbare Handlungen umfassen kann. Es muss gefolgert werden, dass die VR China in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen von in der Schweiz lebenden Menschen eingreift. Die Ausübung der Meinungsäusserungsfreiheit durch Tibeterrinnen und Tibeter in der Schweiz kann zudem zu Konsequenzen für in der VR China lebende Angehörige führen.<sup>61</sup> Versuche, Mitglieder der hiesigen Diaspora einzuschüchtern, stellen einen Angriff auf die von der Schweiz gewährten Grundrechte dar. Transnationale Repression unterläuft den Schutz, den die Schweiz all ihren Einwohnerinnen und Einwohnern gewähren will.<sup>62</sup> Das demokratie- und rechtsstaatsgefährdende Potenzial solcher Beeinflussungsaktivitäten ist demnach auch in der Schweiz vorhanden.

---

<sup>55</sup> BBI 2021 2895, 18.

<sup>56</sup> Nachrichtendienst des Bundes NDB (2022b)

<sup>57</sup> Nachrichtendienst des Bundes NDB (2023): 62; Nachrichtendienst des Bundes NDB (2020).

<sup>58</sup> Nachrichtendienst des Bundes NDB (2019, 2020); Nachrichtendienst des Bundes NDB (2020): 78; Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2021).

<sup>59</sup> Nachrichtendienst des Bundes NDB (2019); BBI 2021 2895, 17

<sup>60</sup> BBI 2021 2895, 15.

<sup>61</sup> Weber et al. (2024).

<sup>62</sup> Nachrichtendienst des Bundes NDB (2016)

## 6 Bestehende ausländische und internationalrechtliche Massnahmen zum Schutz vor transnationaler Repression

### 6.1 Befunde der rechtsvergleichenden Studie

Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) untersuchte im Auftrag des BJ in einer rechtsvergleichenden Studie die Strategien und Massnahmen westlich geprägter Staaten in ihrem Umgang mit transnationaler Repression bzw. mit Grundrechtsverletzungen, Druckausübungen und -versuchen anderer Staaten auf ihrem Territorium.<sup>63</sup> Die Studie des SIR berücksichtigte dabei die Situation in Australien, Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Kanada, Niederlande, Schweden, Italien und in den USA. Nicht berücksichtigt wurde, von welchen Staaten die transnationale Repression ausgeht.<sup>64</sup> In seiner Studie unterscheidet das SIR zwischen Staaten, welche dem Phänomen eine hohe Priorität (Schweden, Grossbritannien, USA), eine mittlere (Kanada, Deutschland, Frankreich, Niederlande) oder tiefere Priorität geben (Australien, Belgien). Italien räumt dem Phänomen aktuell eine tiefe bis mittlere Priorität ein. Die Priorisierung wurde im Jahre 2023 vorgenommen und entspricht deshalb einer Momentaufnahme.

Der Rechtsvergleich zeigt, dass alle untersuchten Staaten das Phänomen der transnationalen Repression gegen die Diaspora festgestellt haben und sich damit auseinandersetzen. Damit bringen sie zum Ausdruck, dass der Schutz von Sicherheitsinteressen im engen Sinne und der Schutz von individuellen Rechtsgütern wichtig ist. Ausserdem sind zahlreiche Staaten bereit, Täter transnationaler Repression zu sanktionieren, selbst wenn die betreffenden Taten nicht ihr eigenes Territorium oder ihre eigenen Interessen unmittelbar betreffen. Dazu gehören als internationalrechtliche Massnahme die Ausweisung von Diplomaten als *personae non gratae*, als nationalstaatliche Massnahmen die Verhängung von Reisebeschränkungen und das Einfrieren von Vermögenswerten (Kanada, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und USA).

Exemplarisch können folgende Massnahmen erwähnt werden:

In den USA führt der im Jahr 2021 eingeführte *Transnational Repression Accountability and Prevention Act* (TRAP Act) neue Voraussetzungen im Umgang mit Ausschreibungen von Interpol ein, um deren Missbrauch zu verhindern. Daneben gibt es Bestrebungen und ausformulierte Entwürfe, transnationale Repression zu definieren und für strafbar zu erklären. Vorgesehen ist darin auch die jährliche Berichterstattung über die in den USA verübten Fälle transnationaler Repression, wie auch die verbesserte Koordination der damit befassten Stellen. Das *Federal Bureau of Investigation (FBI)* erstellte eine Arbeitsdefinition für transnationale Repression und befasst sich im Rahmen der Terrorismusbekämpfung damit. Beispielsweise gab es einen *Threat Intimidation Guide* für potenzielle Betroffene heraus. Ausserdem werden Verhaftungen im Zusammenhang mit transnationaler Repression veröffentlicht. Zudem wurden alle US-Missionen vom *Secretary of State* schriftlich auf diese Bedrohung und Verurteilung der grenzüberschreitenden Unterdrückungsmassnahmen in den USA und anderswo hingewiesen.<sup>65</sup> In den Niederlanden werden seit 2022 schädliche Handlungen zu Gunsten einer

<sup>63</sup> Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR (2023)

<sup>64</sup> Auf der Seite der Urheberstaaten fand somit keine Eingrenzung auf die VR China oder andere Staaten statt.

<sup>65</sup> Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR (2023): 23 f.

fremden Macht bestraft, wenn der Täter weiss oder in Kauf nimmt, dass er dadurch die Sicherheit mindestens einer Person gefährdet. Darüber hinaus kennen die Niederlande verschiedene gegen unerwünschte ausländische Einmischung gerichtete Massnahmen.<sup>66</sup>

Die Bundesrepublik Deutschland treibt den Einsatz von diesbezüglichen Sanktionen in der EU aktiv voran.<sup>67</sup> Australien hat im Bildungsbereich die *University Foreign Interference Taskforce* geschaffen und einen staatlichen Leitfaden für Universitäten im Umgang mit Beeinflussungsaktivitäten herausgegeben. Gemäss dem *Espionage and Foreign Interference Act* von 2018 macht sich strafbar, wer sich für einen fremden Staat in Australiens demokratischen Institutionen einmischt oder deren nachrichtendienstliche Tätigkeiten unterstützt. Verboten ist Verhalten, welches geeignet ist, eine andere Person in ihrer Ausübung von Rechten oder Pflichten zu beeinflussen. Ausserdem müssen sich gemäss dem *Foreign Influence Transparency Scheme* Personen und Organisationen registrieren, die für ausländische Staaten tätig werden.<sup>68</sup>

## 6.2 Internationalrechtliche Massnahmen zum Schutz vor transnationaler Repression

Gemäss Art. 41 Abs. 1 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen (WÜD)<sup>69</sup> sind alle Personen, die Vorrechte und Immunitäten geniessen, unbeschadet derselben verpflichtet, die Gesetze und anderen Rechtsvorschriften des Empfangsstaats zu beachten und sich nicht in dessen innere Angelegenheiten einzumischen. Somit haben Diplomatinen und Diplomaten das Recht des Gaststaates zu beachten. Das gilt sowohl für ihr privates, wie auch für staatliches Handeln.<sup>70</sup>

Gemäss Art. 9 WÜD kann der Empfangsstaat dem Entsendestaat jederzeit ohne Angabe von Gründen notifizieren, dass die Missionschefin/ der Missionschef oder ein Mitglied des diplomatischen Personals der Mission *persona non grata* oder zumindest, dass ein anderes Mitglied des Personals der Mission ihm nicht genehm ist. In diesen Fällen hat der Entsendestaat die betreffende Person entweder abzurufen oder ihre Tätigkeit bei der Mission zu beenden. Eine Person kann als *non grata* oder nicht genehm erklärt werden, bevor sie im Hoheitsgebiet des Empfangsstaats eintrifft.

---

<sup>66</sup> Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR (2023): 17 f.

<sup>67</sup> Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR (2023): 15 f.

<sup>68</sup> Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR (2023): 9 f.

<sup>69</sup> SR 0.191.01, für die Schweiz am 24. April 1964 in Kraft getreten.

<sup>70</sup> Baldegger (2015): 166



## **7 Bestehende nationale Grundlagen und Massnahmen zum Schutz vor transnationaler Repression**

### **7.1 Vorbemerkung**

Extraterritorial handelnde Staaten sind am Handlungsort an die dort geltenden Rechtsnormen, namentlich an die Menschenrechtsgarantien und Grundfreiheiten, gebunden. Beeinflussungsaktivitäten der VR China auf Schweizer Territorium sind somit nach Schweizer Recht zu beurteilen.<sup>71</sup>

### **7.2 Menschenrechtsdiplomatie**

Die Schweiz und die VR China führen seit 1991 einen bilateralen Menschenrechtsdialog, worin die Menschenrechtslage, insbesondere auch die Meinungsäusserungsfreiheit und die Minderheitenrechte – darunter auch die Situation in den tibetischen Gebieten der VR China und in Xinjiang – offen und kritisch angesprochen werden. Die Bereitschaft der VR China, Menschenrechtsfragen zu diskutieren, hat indessen in den vergangenen Jahren mit Verweis auf die Einmischung in innere Angelegenheiten abgenommen. Die 17. Dialogrunde fand im Juli 2023 in Bern statt. Die Schweiz spricht die Menschenrechtssituationen in Tibet und in Xinjiang bspw. auch im UNO-Menschenrechtsrat oder im 3. Ausschuss der UNO-Generalversammlung an. Die transnationale Repression Chinas ist Teil des regelmässigen Austausches im Bereich Menschenrechtsdiplomatie mit gleichgesinnten Ländern.

### **7.3 Straftatbestände gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch**

Transnationale Repression wird im Strafgesetzbuch nicht unter einem spezifischen Begriff erfasst. Dennoch sind damit verbundene Handlungen, sobald die dafür erforderliche Intensität erreicht wird, strafbar. Als Straftaten gegen Gemeininteressen stehen verbotene Handlungen für einen fremden Staat (Art. 271 StGB) und politischer Nachrichtendienst (Art. 272 StGB) im Zentrum. Als Straftaten gegen Individualinteressen können im vorliegenden Kontext unterschiedliche Straftatbestände in Betracht fallen. Exemplarisch können genannt werden: Delikte gegen den Geheim- oder Privatbereich (Art. 179 ff. StGB), Drohung (Art. 180 StGB), Nötigung (Art. 181 StGB), betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage (Art. 147 StGB) und unbefugte Datenbeschaffung (Art. 143 StGB). Mit der parlamentarischen Initiative 19.433 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates «StGB-Tatbestände mit Stalking ergänzen» soll zudem Nachstellung als Tatbestand ins Strafgesetzbuch aufgenommen werden.

### **7.4 Verbotener Nachrichtendienst nach Art. 272 ff. StGB**

Strafbar macht sich gemäss Art. 272 Ziff. 1 StGB, wer «im Interesse eines fremden Staates oder einer ausländischen Partei oder einer anderen Organisation des Auslandes zum Nachteil der Schweiz oder ihrer Angehörigen, Einwohnerinnen und Einwohner oder Organisationen politischen Nachrichtendienst betreibt oder einen solchen Dienst einrichtet» oder «für solche Dienste anwirbt oder ihnen Vorschub leistet». Dieser Tatbestand schützt gemäss Bundesgericht<sup>72</sup> in erster Linie die territoriale Souveränität, die Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz gegen ausländische Übergriffe, es werden aber auch Einzelpersonen geschützt.

Politische Nachrichten über die Schweiz, ihre Angehörigen, Einwohnerinnen und Einwohner oder Organisationen müssen sich nicht auf Geheimnisse oder Staatsgeheimnisse beziehen.

---

<sup>71</sup> Der UNO-Menschenrechtsausschuss geht ebenfalls davon aus, dass diese Rechte den Bewohnerinnen und Bewohnern eines Gebiets unabhängig davon zustehen, wer dort hoheitlich handelt. Dafür spricht auch Art. 41 Abs. 1 WÜD (vgl. Kapitel 4.5.1.2).

<sup>72</sup> BGE 74 IV 203

Sie betreffen vielmehr nicht in vollem Umfang offenkundige bzw. nicht allgemein bekannte Tatsachen. Gemäss Rechtsprechung kann die fragliche Information oder Nachricht allgemeine politische Verhältnisse oder Entwicklungen, aber auch die politische Einstellung der Tätigkeit von Einzelpersonen betreffen.<sup>73</sup> Auf den Wahrheitsgehalt der Nachricht, oder ob sie für die Empfängerin bzw. den Empfänger einen wesentlichen Wert hat, kommt es nicht an.<sup>74</sup> Das Verständnis, was als politisch gilt, richtet sich nach der Auffassung der Empfängerin bzw. des Empfängers der Nachricht. Diese kann sich erheblich von dem unterscheiden, was nach hiesiger Ansicht als von politischem Interesse gilt.<sup>75</sup>

Grundsätzlich können die Ermittlung und Weitergabe jeglicher politischen, nicht offenkundigen Nachricht über Verhältnisse in der Schweiz oder über hier lebende Menschen den Tatbestand des politischen Nachrichtendienstes erfüllen, sofern sie den Interessen eines anderen Staates dient und nicht ausschliesslich einer Privatperson gewidmet ist. Gleiches gilt auch für die Überwachung einer Person oder die Annahme eines Spitzelauftrages.<sup>76</sup>

## 7.5 Straftatbestände gemäss Militärstrafgesetzgebung

Die Anwendbarkeit der Strafbestimmungen des Militärstrafrechts richtet sich grundsätzlich nach der Person, die die Straftat begangen hat. Die Straftatbestände des Militärstrafrechts sind anwendbar, wenn die fragliche Person, die die Straftat begangen hat, nach Art. 3 ff. MStG dem Militärstrafrecht unterstellt ist oder wenn sich die fragliche Person an einem spezifischen militärischen Straftatbestand nach Art. 61 – 114 MStG beteiligt.<sup>77</sup>

Zivilpersonen oder ausländische Militärpersonen unterstehen in den Fällen von Art. 3 Abs. 1 Ziff. 7 – 9 MStG dem Militärstrafrecht. Vorliegend dürfte der Fall von Art. 3 Abs. 1 Ziff. 7 MStG von besonderem Interesse sein. Demnach unterstehen Zivilpersonen oder ausländische Militärpersonen dem Militärstrafrecht, wenn sie sich etwa der landesverräterischen Verletzung militärischer Geheimnisse (Art. 86 MStG) schuldig machen.<sup>78</sup>

## 7.6 Strafverfolgung

Die obgenannten Strafdelikte sind teils Offizialdelikte, teils Antragsdelikte. Die Aufklärung und Strafverfolgung im Bereich der Spionage sind erfahrungsgemäss komplex, langwierig und der internationalen Rechtshilfe regelmässig entzogen. Im Rahmen der anschliessenden Strafverfolgung sind allenfalls ins Feld geführte diplomatische oder konsularische Immunitäten im Einzelfall zu prüfen und rechtlich einzuordnen. Gemäss Art. 66 des Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG) bedarf die Verfolgung mutmasslich politischer Straftaten einer Ermächtigung durch den Bundesrat. Zur Wahrung der Interessen des Landes kann dieser eine solche Ermächtigung verweigern. Gemäss konstanter Praxis erfolgt dies, wenn übergeordnete Staatsinteressen gewahrt werden müssen. Wenn die fragliche Per-

<sup>73</sup> Vgl. Isenring (2022); 739-740, Art. 272 2. Verbotener Nachrichtendienst. N 2 mit Verweis auf BGE 82 IV 163.

<sup>74</sup> Vgl. Isenring (2022), 739-740, Art. 272 2. Verbotener Nachrichtendienst. N 2 mit Verweis auf BGE 80 IV 84, 89 und BGE 89 IV 207.

<sup>75</sup> *Politisch* ist gemäss aktueller Rechtsprechung alles, was der fremde Staat als politisch bedeutsam über Schweizer, Einwohner der Schweiz oder schweizerische Verbände in Erfahrung zu bringen versucht. Für Geheimdienste autoritärer Staaten können auch Aspekte von Interesse sein, die hierzulande politisch nicht von Interesse sind. Demnach muss der Sinn, den die Nachrichten für den Empfänger hat, aufgrund von dessen politischem Bezugssystem und den Gegebenheiten des einzelnen Falles eruiert werden.

<sup>76</sup> Vgl. Isenring (2022): 739-740, Art. 272 2. Verbotener Nachrichtendienst. N 2.

<sup>77</sup> Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (SR **321.0**). Von diesem Grundsatz ausgenommen ist die Unterstellung unter das Militärstrafrecht in den Fällen von Art. 3 Abs. 1 Ziff. 8 und 9 MStG bzw. Art. 7-9 des Bundesgesetzes über den Schutz militärischer Anlagen (SR **510.518**). In diesen Fällen wird der Täter auch dem Militärstrafrecht unterstellt (vgl. Flachsmann et al. (2019): 11).

<sup>78</sup> Art. 3 Abs. 1 Ziff. 7 MStG spricht nicht von Spionage. Dies ist vermutlich auf ein gesetzgeberisches Versehen zurückzuführen. Als dem Randtitel von Art. 86 MStG per 1. April 1998 die Erweiterung «Spionage und» vorangestellt wurde, scheint nicht gleichzeitig Art. 3 Abs. 1 Ziff. 7 MStG angepasst worden zu sein (vgl. BBl **1996** IV 525, 578).

son dem Militärstrafrecht unterstellt ist, begründet dies die Zuständigkeit der Militärgerichtsbarkeit, welche die Strafbarkeit des Verhaltens des Täters beurteilt. Geschädigte können sich am Strafverfahren als Straf- oder Zivilkläger beteiligen.

## **7.7 Opferhilfe**

Die Gewährung der Opferhilfe setzt nicht voraus, dass ein Täter verurteilt oder ein Strafverfahren gegen ihn eröffnet wurde (Art. 1 Abs. 3 OHG), sondern dass eine tatsächliche Beeinträchtigung durch ein strafrechtlich relevantes Verhalten erfolgt ist. Zudem muss die Beeinträchtigung eine gewisse Intensität aufweisen. Die Begehung einer Straftat zum Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit (Art. 111 ff. StGB), der Freiheit (Art. 180 ff. StGB) und der sexuellen Integrität (Art. 187 ff. StGB) führt grundsätzlich zur Anwendung des OHG, sofern alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.<sup>79</sup> Die Opferhilfe wird grundsätzlich gewährt, wenn die Straftat in der Schweiz begangen wurde (Art. 3 Abs. 1 OHG).

## **7.8 Massnahmen zum Schutz vor missbräuchlichen Interpol-Verhaftersuchen und zur Wahrung des Non-Refoulement Gebotes**

Interpol verbreitet u. a. landesübergreifende Fahndungsersuchen zum Zweck der Festnahme und Auslieferung von strafrechtlich gesuchten Personen. In Fällen, in denen rein politische Delikte oder eine politisch motivierte Verfolgung infrage stehen, lehnt bereits Interpol eine Zusammenarbeit bzw. eine entsprechende Fahndungsverbreitung gestützt auf Art. 3 seiner Statuten ab. Das BJ wird darüber von Interpol informiert. Es entscheidet dann, wie auch in Fällen, wo keine Intervention von Interpol erfolgt, ob und in welcher Art und Weise auf das Begehren einzutreten oder ob dieses abzulehnen ist. Auch die betroffene Person selber hat die Möglichkeit, bei Interpol die Löschung einer - aus ihrer Sicht - missbräuchlichen Fahndung zu veranlassen. Hat der oder die von der Auslieferung Betroffene ein Asylgesuch gestellt, so kann die Rechtshilfebehörde die Auslieferung an den Verfolgerstaat (i.d.R. der Heimatstaat) nur unter dem Vorbehalt gewähren, dass das Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt wurde. Bei anerkannten Flüchtlingen wird die Auslieferung gestützt auf das Gebot des Non-Refoulement verweigert. Eine Auslieferung eines in der Schweiz anerkannten Flüchtlings an einen Drittstaat ist dann möglich, wenn ihm keine Kettenabschiebung droht und der Drittstaat das Non-Refoulement Gebot einhält.

## **7.9 Nachrichtendienstliche Massnahmen**

Die Aufgaben des NDB beinhalten u. a. das Beitragen zur Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz wie auch das Beitragen zum Schutz der Freiheitsrechte der Bevölkerung, die Erhöhung der Sicherheit der Bevölkerung und die Unterstützung der Handlungsfähigkeit der Schweiz (Art. 2 NDG). Sie umfassen auch das Erkennen und Verhindern von Bedrohungen der Sicherheit, die von verbotenem Nachrichtendienst ausgehen, sowie die Beurteilung der Bedrohungslage und die Orientierung der betroffenen Stellen (Art. 6 Abs. 2 NDG). Der NDB prüft auch Gesuche um Akkreditierung von Diplomaten und Diplomaten sowie internationalen Funktionären sowie Visumgesuche auf eine Bedrohung der inneren Sicherheit.<sup>80</sup> Die Aufgaben beinhalten auch die Meldung an die Strafverfolgungsbehörden (Bundesanwaltschaft). Aufgrund der verdeckten Vorgehensweise nachrichtendienstlicher Tätigkeiten ausländischer Staaten ist es indessen schwierig, Täter und Auftraggeber solcher Aktionen zu erkennen und zu identifizieren. Angesichts der Schwierigkeiten bei der Strafverfolgung von Delikten im Zusammenhang mit transnationaler Repression, kommt der Prävention eine wichtige Rolle zu. Der NDB führt Programme zur Information und Sensibilisierung durch (Art. 6 Abs. 6 NDG) und veröffentlicht seine Einschätzung u. a. zu Spionageaktivitäten

<sup>79</sup> Vgl. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren [SODK] (2010): 12

<sup>80</sup> Nachrichtendienst des Bundes NDB (2022a), 87; Nachrichtendienst des Bundes NDB (2021): 95.

in der Schweiz in seinen jährlichen Lageberichten «Sicherheit Schweiz». Jede in der Schweiz wohnhafte Person sollte Anbahnungsversuche dem NDB melden.<sup>81</sup>

## 7.10 Weitere Massnahmen und Möglichkeiten

### 7.10.1 Fernmelderechtliche Massnahmen

Ferner hat der Bundesrat im Bericht in Erfüllung des Postulats 20.3984 Pult vom 15. Dezember 2023 dargelegt, wie geopolitische Risiken im Zusammenhang mit digitalen Infrastrukturen wie 5G und Technologieanbietern wie dem chinesischen Konzern Huawei minimiert werden können. Aufgrund der obgenannten Methoden transnationaler Repression und den Befunden des Forschungsberichts sind diese Ergebnisse auch im vorliegenden Kontext relevant. Der Bundesrat erachtet es demnach als notwendig, im Fernmeldegesetz (FMG; SR 784.10) eine neue Bestimmung vorzusehen, die dem Bundesrat die Möglichkeit gibt, bei Eintreten eines geopolitischen Risikos unter Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Der Bundesrat soll die Beschaffung, die Einrichtung und den Betrieb von Ausrüstungen verbieten dürfen, die von Lieferanten stammen, die als problematisch für die Sicherheit der Schweiz gelten oder die sich im Besitz, unter der Kontrolle oder dem Einfluss eines ausländischen Staates befinden, der ein geopolitisches Risiko für die Schweiz darstellt.<sup>82</sup> Künftig könnte somit die Möglichkeit bestehen, dass der Bundesrat unter den gegebenen Voraussetzungen ermächtigt ist, die Beschaffung, die Einrichtung und den Betrieb von bestimmter Ausrüstung zu verbieten. Ein solches Verbot könnte sich prinzipiell auch eindämmend auf Aktivitäten transnationaler Repression auswirken.

### 7.10.2 Auswahl von Dolmetscherinnen und Dolmetschern im Asylverfahren

Ein zentraler Schritt des Asylverfahrens ist die Anhörung zu den Asylgründen in der Muttersprache der Asylsuchenden mit externen Dolmetschenden. In der Vergangenheit wurden Befürchtungen geäussert, dass sich unter den Dolmetschenden Spitzel der Herkunftsstaaten der Asylsuchenden befinden könnten. Das SEM nimmt entsprechende Hinweise ernst und schenkt den Aspekten der Sicherheit und Unabhängigkeit bereits im Rekrutierungsprozess die nötige Beachtung. Gestützt auf Art. 29a AsylG kann das SEM seit 2024 zudem Vertrauenswürdigkeits- und Personensicherheitsprüfungen anordnen. Neben der internen Qualitätskontrolle ist die unentgeltliche Rechtsvertretung eine weitere Massnahme zum Schutze der Asylsuchenden.

### 7.10.3 Zivilrechtliche Instrumente gegen Überwachungs- und andere Massnahmen durch Private

Wenn Private in der Schweiz Überwachungs- oder Einschüchterungsmassnahmen gegen andere Private ergreifen, können diese sich allenfalls mit zivilrechtlichen Mitteln wehren. Eine Person, die von einer solchen Massnahme betroffen ist, ist in der Regel in ihrer Persönlichkeit widerrechtlich verletzt. Sie kann deshalb zu ihrem Schutz gegen jeden, der an der Verletzung mitwirkt, das Zivilgericht anrufen (Art. 28 Abs. 1 ZGB). Artikel 28 ZGB ist jedoch zum Schutz vor staatlichen Massnahmen nicht anwendbar bzw. greift dort nicht, wo ein öffentlich-rechtliches Verhältnis vorliegt.<sup>83</sup> Mit zivilrechtlicher Klage wegen Persönlichkeitsverletzung kann die betroffene Person namentlich verlangen, dass eine bestehende Persönlichkeitsverletzung beseitigt oder eine drohende Persönlichkeitsverletzung verboten wird (Art. 28a Abs. 1 Ziff. 1 und 2 ZGB). Im Zivilrecht sind keine Klagen gegen unbekannte Personen möglich. Die klagende Person muss vor Gericht den Beweis dafür erbringen, dass sie von einer bestimmten Person

<sup>81</sup> Nachrichtendienst des Bundes NDB (2016): 82

<sup>82</sup> Vgl. Bericht des Bundesrats vom 15. Dezember 2023 über Digitale Infrastruktur. Geopolitische Risiken minimieren. [Bundesrat \(2023\)](#)

<sup>83</sup> BGE 98 Ia 508 E. 8a; Hausheer und Aebi-Müller (2020), Rz. 471

in ihrer Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird. Praktische Schwierigkeiten bereitet zudem die grenzüberschreitende Rechtsdurchsetzung.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates vom 11. Dezember 2015 über die « zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern », 95 f.  
29/36

## 8 Schlussfolgerungen

Der vorliegende Postulatsbericht beleuchtet die Situation von Personen tibetischer und uigurischer Ethnie in der Schweiz, insbesondere betreffend die Meinungsäusserungsfreiheit und die Überwachung.

Transnationale Repression dehnt die Reichweite autoritärer Macht über nationalstaatliche Grenzen hinaus aus. Auch die Schweiz ist von solchen Aktivitäten betroffen. Gemäss aktuellen Erkenntnissen sind neben China auch andere Staaten wie zum Beispiel Russland, Iran, Türkei Urheber transnationaler Repression. Dabei steht gemäss nachrichtendienstlichen Erkenntnissen u.A. die VR China als Akteur im Vordergrund. Von solchen Aktivitäten sind in der Schweiz Angehörige von im Ausland unterdrückten Gruppen sowie Angehörige der Zivilgesellschaft betroffen. Es können aber auch Schweizer Staatsangehörige, die aus persönlicher Überzeugung handeln und für die Sache sympathisieren oder eintreten, ausgeforscht werden. Transnationale Repression schränkt die verfassungs- und menschenrechtlich garantierte Handlungsfreiheit in der Schweiz lebender Personen ein. Transnationale Repression hat das Potenzial, sich auf die öffentliche Meinungsbildung und somit auf die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und staatliches Handeln auszuwirken. Sie kann internationale Normen aufweichen und unterminiert die regelbasierte internationale Ordnung zugunsten der Durchsetzung der Macht des Stärkeren.

Obwohl die Auswirkungen transnationaler Repression nicht so leicht erkennbar sind wie zum Beispiel jene des Terrorismus, stellen sie langfristig eine erhebliche Bedrohung der Souveränität der Schweiz dar. Aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung, der zunehmenden Zusammenarbeit autoritärer Staaten und der immer perfideren Methoden, dürfte sich das Risiko transnationaler Repression in Zukunft akzentuieren.

Transnationale Repression greift somit zum Teil gravierend in die Schweizerische Rechtsordnung wie auch in die regelbasierte internationale Ordnung ein. Als solches gilt es dieser entgegenzutreten. Der Bundesrat hat die Problematik von Beeinflussungsaktivitäten auch in seinem Bericht vom 19.06.2024 zum Postulat 22.3006 «Auslegeordnung zur Bedrohung der Schweiz durch Desinformationskampagnen» festgehalten. Entsprechend erfolgte die Erarbeitung der beiden Postulatsberichte (20.4333 und 22.3006) im gegenseitigen Austausch.

Hinsichtlich der Situation der Personen tibetischer und uigurischer Ethnie in der Schweiz bestätigt der Forschungsbericht der Universität Basel die Existenz transnationaler Repression, analog der Vorgänge in anderen Staaten, in welchen diese Volksgruppen vertreten sind. Der externe Forschungsbericht hält fest, dass die VR China mit grosser Wahrscheinlichkeit versucht, Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren in der Schweiz zu kooptieren, damit diese wiederum Mitglieder ihrer eigenen Diaspora ausspionieren und unter Druck setzen. Der Forschungsbericht nennt als Ziel der chinesischen Behörden, die in der Schweiz lebenden Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren von ihren politischen Aktivitäten abzuhalten. Dazu sollen u.a. Cyberangriffe durchgeführt werden und es wird der Verdacht geäussert, dass die Kommunikation der in der Schweiz lebenden Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren überwacht werde. Gestützt auf die im Forschungsbericht benutzten Quellen kann darauf geschlossen werden, dass das systematische Beobachten oder Fotografieren von sich exponierenden Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren in der Schweiz tatsächlich und regelmässig vorkommt.

Der vorliegende Bericht zeigt bestehende internationale und nationale Instrumente auf. Internationalrechtlich sind die Vorschriften des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen von Relevanz. Die Befunde der rechtsvergleichenden Studie zeigen, dass sich derzeit verschiedene Staaten mit dem Thema transnationaler Repression befassen.

Dem Phänomen transnationale Repression ist unter Berücksichtigung aller Ebenen zu begegnen, da sich ein Teil dessen innerhalb der Schweizer Grenzen, ein Teil aber ausserhalb unserer Grenzen abspielt (Verweigerung des Visums oder der Einreise in den Heimatstaat, Druck oder Bedrohung von Angehörigen in der Heimat). Dabei sind sowohl Gemeininteressen als auch Individualinteressen davon betroffen. Eine Berücksichtigung aller Ebenen bedeutet auch den Einbezug der Kantone.

Gleichzeitig muss festgehalten werden, dass die im Forschungsbericht dokumentierten Sachverhalte zuweilen die Erfordernisse eines Straftatbestandes oder die Anforderungen für eine staatliche Intervention nicht erfüllen. Die Tatsache jedoch, dass sich die betroffenen Personen ständig überwacht fühlen und verschiedenen Formen von Belästigungen ausgesetzt sind, schafft ein Klima der Angst und kann die Ausübung ihrer Grundrechte einschränken.

## 9 Massnahmen

Handlungsmöglichkeiten bestehen auf zwei Ebenen:

1. auf internationaler Ebene eine diplomatische Reaktion gegenüber China und allen Staaten, die zu Handlungen der transnationalen Repression beitragen, womit die Schweiz zu verstehen gibt, dass sie solche nicht toleriert;
2. auf nationaler Ebene interne Massnahmen zur Sensibilisierung der Behörden und zur Unterstützung der Opfer.

Das innerstaatliche Recht sieht bereits heute zahlreiche Massnahmen vor für Handlungen, die einen bestimmten Schweregrad erreichen. Nach Ansicht des Bundesrates besteht jedoch insbesondere bei der Sensibilisierung der Behörden und der Unterstützung der Opfer Handlungsbedarf. Dieser soll sich aber nicht auf eine bestimmte Gemeinschaft beschränken, sondern alle Opfer transnationaler Repression einbeziehen.

Der Bundesrat ergreift angesichts dieser Feststellungen folgende Massnahmen:

1. Aussenpolitische und die Diplomatie betreffende Massnahmen:
  - Transnationale Repression wird im Rahmen des Menschenrechtsdialogs mit den betroffenen Staaten thematisiert.
2. Massnahmen im Bereich der nationalen Koordination, Prävention und Sensibilisierung:

Die Handlungsmöglichkeiten sämtlicher betroffenen Behörden auf bundes- und kantonaler Ebene werden näher erörtert und definiert. Dabei werden weitestgehend bestehende Gefässe genutzt und gegenseitige Synergien geschaffen.

Das EJPD wird in Zusammenarbeit mit dem SVS, über die politische und operative Plattform des SVS, die folgenden Massnahmen prüfen lassen:

- Klärung der Zuständigkeiten, Vorgehensweise und Kommunikationswege und Wirkungsanalyse aktuell bestehender Instrumente und Mittel im Umgang mit transnationaler Repression bei Fällen vermuteter und tatsächlicher transnationaler Repression.
- Sensibilisierung und Schulung von potenziell mit Fällen respektive den Auswirkungen transnationaler Repression befasster Stellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, damit sie transnationale Repression besser identifizieren, in ihrem Verantwortungsbereich adäquat damit umgehen und die Informationen an geeignete Stellen weiterleiten können.
- Förderung und Institutionalisierung des Austausches mit den betroffenen Diasporen.
- Bedarf und Relevanz eines möglichen niederschweligen Beratungsangebotes für Betroffene und Zeugen transnationaler Repression.



## 10 Bibliografie

- Alpermann, B. [Björn]. (2022). *Xinjiang. China und die Uiguren*. Würzburg: Würzburg University Press.  
<https://doi.org/10.25972/WUP-978-3-95826-163-1>
- Baldegger, M. (2015). *Das Spannungsverhältnis zwischen Staatenimmunität, diplomatischer Immunität und Menschenrechten*. Genf, Zürich, Basel, Basel: SwissLex; Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Barnett, R. (2019). Tibet. In W. A. Joseph (Ed.), *Politics in China. An introduction* (S. 457–486). New York, NY: Oxford University Press.
- Biagini Giovanni, Gächter Thomas & Kiener Regina (Hrsg.). (2021). *Staatsrecht* (3. Auflage). Zürich: Dike Verlag Zürich.
- Birrer, R. (2019, 7. Mai). Wir müssen die Schweiz warnen. Hiesige Uiguren kritisieren das Seidenstrasse-Abkommen mit China. Selbst in der Schweiz spüren sie die Überwachung. *Tages-Anzeiger*, S. 3.
- Der Bundesrat. (1996, 15. Oktober). *Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Medienstraf- und Verfahrensrecht) vom 17. Juni 1996 (BBl 1996 IV 525)*. Bern. Verfügbar unter: [https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1996/4\\_525\\_533\\_449/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1996/4_525_533_449/de)
- Der Bundesrat. (2015, 11. Dezember). *Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern. Bericht des Bundesrates vom 11. Dezember 2015*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2015-12-11.html>
- Der Bundesrat. (2021, 24. November). *Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates (BBl 2021 2895)*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/2895/de>
- Der Bundesrat. (2023, 15. Dezember). *Digitale Infrastruktur. Geopolitische Risiken minimieren. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3984 Pult vom 14.9.2020*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-99431.html>
- Donatsch, A. (Hrsg.). (2022). *StGB, JStG. Kommentar: mit weiteren Erlassen und Kommentar zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG, AIG und OBG* (Navigator.CH, 21., überarbeitete Auflage). Zürich: Orell Füssli Verlag.
- Dos Santos, N. (2022, 4. Dezember). China operating over 100 police stations across the world with the help of some host nations, report claims. *CNN*. Verfügbar unter: <https://edition.cnn.com/2022/12/04/world/china-overseas-police-stations-intl-cmd/index.html>
- Dukalskis, A. (2021). *Making the World Safe for Dictatorship*. Oxford: Oxford University Press.
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (Hrsg.). (2021). *China-Strategie 2021-2024*. Bern. Verfügbar unter: [https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/publikationen.html/content/publikationen/de/eda/schweizer-aussenpolitik/China\\_Strategie\\_2021-2024.html](https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/publikationen.html/content/publikationen/de/eda/schweizer-aussenpolitik/China_Strategie_2021-2024.html)
- El-Hitami, H. (2020, 28. Dezember). Zeugen gegen syrische Kriegsverbrecher in Koblenz. *Der Spiegel*, 52.
- European Parliament (2024). *Foreign interference: how Parliament is fighting the threat to EU democracy*. Verfügbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20240404STO20215/foreign-interference-how-parliament-is-fighting-the-threat-to-eu-democracy>
- Flachsmann, S., Fluri, P., Görlich Käser, G., Isenring, B., Maurer, H. & Wehrenberg, S. (2019). *Tafeln zum Militärstrafrecht* (4. Auflage). Genf, Zürich, Basel, Zürich, Basel, Genf: SwissLex; Schulthess Juristische Medien AG.
- Frechette, A. (2004). *Tibetans in Nepal. The dynamics of international assistance among a community in exile* (Studies in forced migration, v. 11, [Proof]). New York: Berghahn Books.
- Gesellschaft für bedrohte Völker (Hrsg.). (2018). *Chinas langer Schatten*. Verfügbar unter: <https://www.gfbv.ch/de/publikationen/hintergrundberichte/>
- Government of India - Ministry of Home Affairs (Hrsg.). *Annual Report 2018-19*. Verfügbar unter: [https://www.mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport\\_18\\_19.pdf](https://www.mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport_18_19.pdf)

- Government of India - Ministry of Home Affairs (Hrsg.). *Annual Report 2019-20*. Verfügbar unter: [https://mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport\\_19\\_20.pdf](https://mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport_19_20.pdf)
- Government of India - Ministry of Home Affairs (Hrsg.). *Annual Report 2021-22*. Verfügbar unter: [https://www.mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport202122\\_24112022%5B1%5D.pdf](https://www.mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport202122_24112022%5B1%5D.pdf)
- Hausheer, H. & Aebi-Müller, R. E. (2020). *Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches* (Stämpfli juristische Lehrbücher, 5. Aufl.). Bern: Stämpfli.
- Isenring B. (2022): StGB/JStG Kommentar, Mit weiteren Erlassen und Kommentar zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG, AIG und OBG. In: Donatsch, A. (Hrsg.). (2022). StGB, JStG. Kommentar: mit weiteren Erlassen und Kommentar zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG, AIG und OBG (Navigator.CH, 21., überarbeitete Auflage). Zürich: Orell Füssli Verlag, 739-740. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (Hrsg.). (2010). *Empfehlungen. der Schweizerischen Opferhilfekonferenz SVK-OHG zur Anwendung des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) vom 21. Januar 2010*. Verfügbar unter: [https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2010.01.21\\_SODK\\_Empf\\_OH\\_mit\\_sieben\\_Fachempfehlungen\\_farbig\\_dt.pdf](https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2010.01.21_SODK_Empf_OH_mit_sieben_Fachempfehlungen_farbig_dt.pdf)
- Lauber, M. & Medved, A. Staatsschutz für Wirtschaftsgeheimnisse. In *Top Secret - Geheimnisschutz und Spionage* (Bd. 157). Verfügbar unter: <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/112137/>
- Leh, M. (2018). Wir Tibeter sind in einer Notlage - Ein Gespräch mit dem buddhistischen Mönch und Menschenrechtler Golog Jigme über die Lage in Tibet. *Pogrom – Gesellschaft für bedrohte Völker*, (1), 63–66.
- Memory of Nations (Hrsg.). (1974). *Döndub Wangchen: The Escape*. Verfügbar unter: <https://www.pametnaroda.cz/en/wangchen-dondub-wangchen-dhondup-1974>
- Michaelsen, M. & Thumfart, J. (2022). *Drawing a line: Digital transnational repression against political exiles and host state sovereignty*. Cambridge. Verfügbar unter: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-international-security/article/drawing-a-line-digital-transnational-repression-against-political-exiles-and-host-state-sovereignty/3ecdbab553f74334cce3ddb805bfad0c>
- Müller, J. P. & Schefer, M. (2008). *Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte* (4. Auflage). Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2015). *Sicherheit Schweiz. Lagebericht 2015 des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/39236.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2016). *Sicherheit Schweiz. Lagebericht 2016 des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52215.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2017). *Sicherheit Schweiz. Lagebericht 2017 des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48133.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2018). *Sicherheit Schweiz. Lagebericht 2018 des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48133.pdf%2002.05.2017hments/52215.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2019). *Sicherheit Schweiz 2019. Lagebericht des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/09/e89668ed-5537-4089-a1f9-80fbb6e3509.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2020). *Sicherheit Schweiz. Lagebericht des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/09/0381d482-88d5-4aab-a2b2-fe979ca4edac.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2021). *Sicherheit Schweiz 2021. Lagebericht des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/09/8af43d35-5f76-4327-b3d1-611d2a6de83c.pdf>

- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2022a). *Sicherheit Schweiz 2022. Lagebericht des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/09/01f7acc4-57e1-4184-be27-888207b0747d.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB. (2022b). *TECHNOPOL. Ein Modul des Sensibilisierungsprogramms Prophylax*. Bern. Verfügbar unter: <https://ethz.ch/content/dam/ethz/associates/services/News/service-news/2023/Maerz/230311-schaedlich-und-gefaehrlich-spionage-und-proliferation-im-akademischen-umfeld/NDB-Technopol-Broschuere-d-1.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2023). *Sicherheit Schweiz 2023. Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes*. Bern. Verfügbar unter: <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/09/6555f3c3-4e21-42e8-a37d-3ddb0ca90299.pdf>
- UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2023). *Concluding observations on the 3rd periodic report of China, including Hong Kong, China, and Macao, China*. Genf. Verfügbar unter: <https://digitallibrary.un.org/record/4007077?ln=en&v=pdf#record-files-collapse-header>
- UN, Office of High Commissioner (2022). *OHCHR assessment of human rights concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China*. Verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/2022-08-31/22-08-31-final-assessment.pdf>
- UN, Office of High Commissioner. (2023a). *China: UN experts alarmed by separation of 1 million Tibetan children from families and forced assimilation at residential schools*. Genf. Zugriff am 13.05.2023. Verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/02/china-un-experts-alarmed-separation-1-million-tibetan-children-families-and>
- UN, Office of High Commissioner. (2023b). *China: "Vocational training" programmes threaten Tibetan identity, carry risk of forced labour, say UN experts*. Zugriff am 13.05.2024. Verfügbar unter: [https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/china-vocational-training-programmes-threaten-tibetan-identity-carry-risk#:~:text=GENEVA%20\(27%20April%202023\)%20%E2%80%93,identity%2C%20to%20monitor%20and%20politically](https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/china-vocational-training-programmes-threaten-tibetan-identity-carry-risk#:~:text=GENEVA%20(27%20April%202023)%20%E2%80%93,identity%2C%20to%20monitor%20and%20politically)
- Ritter, J. (2024, 16. April). Eine Drehscheibe für russische Spione im Herzen Europas. *Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland*, S. 3.
- Robin, F. (2021). *Les restaurants tibétains de Paris, témoins ethno-politiques des deux vagues de l'exil tibétain en France* (Institut national des langues et civilisations orientales INALCO, Hrsg.). Verfügbar unter: <http://www.inalco.fr/itineraires/9/restaurants-tibetains-paris-temoins-ethno-politiques-deux-vagues-exil-tibetain-france>.
- Schefer, M. (2020). Kommunikationsgrundrechte. In O. Diggelmann, M. Hertig, B. Schindler & D. Thürer (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse*. Zürich: Schulthess.
- Schweizer, R. (2017). Völkerrechtliche Schranken internationaler nachrichtendienstlicher Aktivitäten. *Aktuelle Juristische Praxis*, 1089, 1101f.
- Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR (Hrsg.). (2023, 11. April). *ADDRESSING TRANSNATIONAL REPRESSION: A REPORT ON THE APPROACHES OF Australia, Belgium, Canada, France, Germany, Netherlands, Sweden, United Kingdom and the United States*. Dorigny.
- Social and Resource Development Fund (2020). *Baseline Study of The Tibetan Diaspora Community outside South Asia*. Verfügbar unter: [https://tibet.net/wp-content/uploads/2020/09/Baseline-Study-of-the-Tibetan-Diaspora-Community-Outside-South-Asia-soft-copy\\_compressed.pdf](https://tibet.net/wp-content/uploads/2020/09/Baseline-Study-of-the-Tibetan-Diaspora-Community-Outside-South-Asia-soft-copy_compressed.pdf)
- Staatssekretariat für Migration SEM (1995-2022). *Asylstatistik: Von 1995 bis 2022*. Verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik.html>
- Staatssekretariat für Migration SEM (2013, 30. Juni). *Focus India: The Tibetan Community in India*. Bern.
- Swissuniversities. (2022). *Publikation: Leitfaden Internationale Zusammenarbeit. Für eine verantwortungsvolle internationale Zusammenarbeit: Ein Leitfaden für Schweizer Hochschulen*. Bern. Zugriff am 15.05.2024. Verfügbar unter: <https://www.swissuniversities.ch/organisation/dokumentation/medienmitteilungen/leitfaden-internationale-zusammenarbeit>
- Wang, M. (2023, 13. September). China's 'Beautiful Xinjiang' Continues to Oppress Uyghurs. As Beijing Tries to Convince the World That the Xinjiang Region Has Moved On, Its Uyghur Residents Continue to

Suffer. *Human Rights Watch*. Verfügbar unter: <https://www.hrw.org/news/2023/09/13/chinas-beautiful-xinjiang-continues-oppress-uighurs#:~:text=As%20of%20mid%2D2022%2C%20Human,of%20their%20whereabouts%20or%20wellbeing>.

Weber, R., Kapoor, S., Morell, S. & Rütte von, B. (2024, 30. April). *Die Situation der tibetischen und uigurischen Gemeinschaften in der Schweiz: effektive und wahrgenommene Druckausübung. Forschungsbericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz und des Staatssekretariats für Migration*. Basel.



Berne, le 12.02.2025

---

## **Situation des Tibétains et des Ouïgours en Suisse**

Rapport du Conseil fédéral  
en réponse au postulat 20.4333 déposé par  
la CPE-N le 9 novembre 2020

---

## Table des matières

|          |                                                                                                                        |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Contexte et introduction.....</b>                                                                                   | <b>4</b>  |
| 1.1      | Interventions politiques .....                                                                                         | 4         |
| 1.2      | Structure du rapport .....                                                                                             | 4         |
| 1.3      | Travaux accomplis .....                                                                                                | 5         |
| 1.4      | Définitions .....                                                                                                      | 5         |
| <b>2</b> | <b>Situation en RPC et exode des Tibétains et des Ouïgours .....</b>                                                   | <b>7</b>  |
| 2.1      | Situation en RPC .....                                                                                                 | 7         |
| 2.2      | Exode des personnes d'ethnie tibétaine et communautés tibétaines en exil                                               | 8         |
| 2.3      | Exode des personnes d'ethnie ouïgoure et communautés ouïgoures en exil                                                 | 9         |
| <b>3</b> | <b>Situation des Tibétains et des Ouïgours en Suisse au regard du droit de l'asile et du droit des étrangers .....</b> | <b>11</b> |
| 3.1      | Demandes d'asile des personnes d'ethnie tibétaine .....                                                                | 11        |
| 3.2      | Demandes d'asile des personnes d'ethnie ouïgoure.....                                                                  | 11        |
| 3.3      | Aide d'urgence et réglementation des cas de rigueur.....                                                               | 12        |
| <b>4</b> | <b>Mesures de surveillance appliquées par la RPC aux diasporas tibétaine et ouïgoure .....</b>                         | <b>13</b> |
| 4.1      | Formes de surveillance.....                                                                                            | 13        |
| 4.2      | Possibilités d'action des autorités suisses.....                                                                       | 14        |
| 4.3      | Perspectives.....                                                                                                      | 14        |
| 4.4      | Activités de renseignement visant la communauté ouïgoure.....                                                          | 15        |
| <b>5</b> | <b>Situation des Tibétains et des Ouïgours en Suisse quant à l'exercice de leurs droits fondamentaux .....</b>         | <b>16</b> |
| 5.1      | La répression transnationale en général .....                                                                          | 16        |
| 5.1.1    | Définition, méthodes et exemples.....                                                                                  | 16        |
| 5.1.2    | Cadre constitutionnel et droits fondamentaux .....                                                                     | 16        |
| 5.1.3    | Effets de la répression transnationale.....                                                                            | 17        |
| 5.2      | Activités de la RPC en dehors de Chine.....                                                                            | 17        |
| 5.3      | La situation en Suisse .....                                                                                           | 18        |
| 5.3.1    | Répression transnationale et activités d'influence menées en Suisse                                                    | 18        |
| 5.3.2    | Activités de la RPC en Suisse .....                                                                                    | 19        |
| 5.3.2.1  | Conclusions du rapport Weber .....                                                                                     | 19        |
| 5.3.2.2  | Situation dans l'enseignement supérieur en Suisse .....                                                                | 20        |
| 5.3.2.3  | Appréciation du Conseil fédéral.....                                                                                   | 21        |
| <b>6</b> | <b>Mesures étrangères et internationales de protection contre la répression transnationale .....</b>                   | <b>23</b> |
| 6.1      | Conclusions de l'étude comparative de l'ISDC .....                                                                     | 23        |

|               |                                                                                                                              |           |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>6.2</b>    | <b>Mesures internationales de protection contre la répression transnationale .....</b>                                       | <b>24</b> |
| <b>7</b>      | <b>Mesures et principes nationaux de protection contre la répression transnationale .....</b>                                | <b>25</b> |
| <b>7.1</b>    | <b>Remarque préliminaire .....</b>                                                                                           | <b>25</b> |
| <b>7.2</b>    | <b>Diplomatie des droits de l'homme .....</b>                                                                                | <b>25</b> |
| <b>7.3</b>    | <b>Infractions au sens du code pénal suisse .....</b>                                                                        | <b>25</b> |
| <b>7.4</b>    | <b>Espionnage au sens des art. 272 ss CP .....</b>                                                                           | <b>25</b> |
| <b>7.5</b>    | <b>Infractions à la législation pénale militaire.....</b>                                                                    | <b>26</b> |
| <b>7.6</b>    | <b>Action pénale.....</b>                                                                                                    | <b>26</b> |
| <b>7.7</b>    | <b>Aide aux victimes .....</b>                                                                                               | <b>27</b> |
| <b>7.8</b>    | <b>Mesures de protection contre le détournement des notices d'Interpol et de respect du principe de non-refoulement.....</b> | <b>27</b> |
| <b>7.9</b>    | <b>Mesures relevant du SRC .....</b>                                                                                         | <b>27</b> |
|               | <b>7.10 Mesures et possibilités supplémentaires.....</b>                                                                     | <b>28</b> |
| <b>7.10.1</b> | <b>Mesures relevant du droit des télécommunications.....</b>                                                                 | <b>28</b> |
| <b>7.10.2</b> | <b>Sélection des interprètes dans la procédure d'asile .....</b>                                                             | <b>28</b> |
| <b>7.10.3</b> | <b>Instruments de droit civil visant à empêcher les mesures de surveillance et autres prises par des particuliers .....</b>  | <b>28</b> |
| <b>8</b>      | <b>Conclusions .....</b>                                                                                                     | <b>29</b> |
| <b>9</b>      | <b>Mesures .....</b>                                                                                                         | <b>31</b> |
| <b>10</b>     | <b>Bibliographie.....</b>                                                                                                    | <b>32</b> |

# 1 Contexte et introduction

## 1.1 Interventions politiques

Le [postulat 20.4333](#) « Rapport sur la situation des Tibétains et des Tibétaines en Suisse », déposé par la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N), charge le Conseil fédéral de soumettre à la CPE-N un rapport détaillé sur la situation des Tibétains en Suisse, « notamment en ce qui concerne la liberté d'expression et la surveillance ».

Le Conseil national a adopté le postulat le 15 mars 2021. En déposant ce postulat, la CPE-N a donné suite à la [pétition 18.2020](#) « Protéger les droits fondamentaux des Tibétains et des Tibétaines, en Suisse aussi ! », déposée par la Société pour les peuples menacés (SPM). Cette pétition invitait notamment les autorités fédérales à garantir sans restriction en Suisse la liberté d'expression sur la situation au Tibet, à prendre des mesures pour protéger les Tibétains contre la surveillance et pour garantir le respect de leur sphère privée en Suisse et, si nécessaire, à intervenir auprès des autorités chinoises. Elle avait été inspirée par le rapport « L'ombre chinoise » de la SPM<sup>1</sup>.

Dans sa réponse à l'[interpellation 21.3423](#) « Rapport sur la situation de la communauté ouïgoure en Suisse », déposée par la conseillère nationale Christine Badertscher, le Conseil fédéral s'est par ailleurs déclaré disposé à évoquer la situation sécuritaire des Ouïgours en Suisse dans son rapport en réponse au postulat 20.4333.

Indépendamment de la situation des diasporas tibétaine et ouïgoure, le Conseil fédéral, dans son rapport du 19 juin 2024 en réponse au [postulat 22.3006](#) « État des lieux relatif à la menace que constituent pour la Suisse les campagnes de désinformation », déposé par la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N), a fait le point sur l'exposition de la Suisse à des activités visant à influencer l'opinion publique, notamment des campagnes de désinformation.

## 1.2 Structure du rapport

Le présent rapport ne peut pas prendre en considération tous les aspects de la situation des personnes d'ethnie tibétaine en Suisse. C'est la raison pour laquelle, après un rappel du contexte au chap. 2, où sont exposés la **situation en République populaire de Chine (RPC)** et plus particulièrement au Tibet et dans la région autonome ouïgoure du Xinjiang (ci-après Xinjiang), et les mouvements des réfugiés d'ethnie tibétaine ou ouïgoure, il se limite à trois thématiques clés. Le chap. 3, qui vise à éclairer la **situation sous l'angle du droit de l'asile et du droit des étrangers**, analyse la pratique de la Suisse en matière d'asile vis-à-vis des requérants d'asile tibétains et ouïgours et l'identification des requérants déboutés en vertu d'une décision de renvoi définitive, et expose le statut juridique des réfugiés présents sur le sol suisse en fonction de leur statut de séjour. Le chap. 4 expose les mesures mises en place par la RPC à l'étranger en général et en Suisse en particulier afin de **surveiller les diasporas tibétaine et ouïgoure**. Le chap. 5 cherche à savoir si les Tibétains et les Ouïgours vivant en Suisse subissent de la part de la RPC des pressions qui restreignent l'**exercice de leurs droits fondamentaux** et évoque, à ce sujet, la question de la **répression transnationale**. Le chap. 6 résume les résultats d'une étude comparative des stratégies et des **mesures nationales mises en place** par différents États occidentaux pour lutter contre la répression transnationale et énonce certaines de ces mesures. Le chap. 7 expose les **mesures nationales existantes** en Suisse contre la répression transnationale. Le chap. 8 énonce les **conclusions**

---

<sup>1</sup> Cf. Société pour les peuples menacés (2018).



du rapport. Le chap. 9 détaille les **mesures** supplémentaires que la Suisse peut mettre en œuvre afin de renforcer la protection contre la répression transnationale.

### 1.3 Travaux accomplis

Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a été chargé d'effectuer l'analyse sur laquelle s'appuie le présent rapport en collaboration avec les autres offices et départements concernés. Il a constitué à cet effet un **groupe de travail** dans lequel étaient représentés l'Office fédéral de la justice (OFJ), le Service de renseignement de la Confédération (SRC), l'Office fédéral de la police et le Secrétariat d'État (divisions Asie et Pacifique et Paix et droits de l'homme) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), et qui a associé à ses travaux, dans un deuxième temps, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Chancellerie d'État du canton de Zurich, le Réseau national de sécurité (RNS) et le Secrétariat d'État à la politique de sécurité (SEPOS).

L'OFJ et le SEM ont chargé l'institut d'études européennes de l'Université de Bâle d'établir, sous la direction du professeur Ralph Weber, un rapport<sup>2</sup> (ci-après **rapport Weber**) dans lequel il devait identifier les « données probantes nécessaires » pour répondre au postulat 20.4333 et établir une « vue d'ensemble aussi complète que possible d'événements pertinents ». Outre les atteintes potentielles aux droits fondamentaux, il s'agissait de déterminer si l'exercice systématique, par des acteurs chinois ou autres, de pressions sur les Tibétains et les Ouïgours en Suisse était réel, tenté ou perçu comme tel, notamment sous l'angle du processus, des modalités et de l'ampleur visible. Ils ont par conséquent intégré à leur rapport les témoignages de différents individus. Précisons que l'OFJ ne publie aucune donnée personnelle, ni sur les personnes concernées par la répression transnationale, ni sur ses auteurs. Aussi le rapport Weber renvoie-t-il en partie à des sources connues de ses seuls auteurs.

L'OFJ a par ailleurs chargé l'Institut suisse du droit comparé (ISDC) de réaliser une **étude comparative de différentes législations**<sup>3</sup> dans le but d'identifier les stratégies et les mesures dont disposent d'autres États occidentaux pour contrer les activités de répression transnationale, les atteintes aux droits fondamentaux et les pressions (ou les tentatives en la matière) exercées sur leur territoire par d'autres États.

Pour accompagner à la fois ces travaux et l'analyse sur laquelle repose le chapitre consacré à l'exercice des droits fondamentaux, l'OFJ a créé un sous-groupe de travail dans lequel était représenté, outre les offices évoqués plus haut, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI).

### 1.4 Définitions

En RPC, le territoire du peuple tibétain s'étend historiquement sur les régions de l'Amdo, du Kham et de l'Ü-Tsang. Dans le découpage administratif actuel de la RPC, ce territoire englobe, outre la région autonome du Tibet (RAT), plusieurs préfectures et comtés autonomes dans les provinces du Qinghai, du Sichuan, du Yunnan et du Gansu. Dans le présent rapport, le terme « **Tibet** » désigne l'ensemble du territoire tibétain en RPC et non la seule RAT.

La Suisse, comme bon nombre des États du monde, ne reconnaît pas au Tibet le statut d'État souverain et les termes « Tibet » et « Tibétains » ainsi que l'expression « personnes d'ethnie tibétaine » employés dans le présent rapport n'impliquent nullement une telle reconnaissance.

Sur les cartes d'identité délivrées par la RPC, chaque citoyen est catégorisé en fonction de son ethnie. Dans le présent rapport, l'expression « personnes d'ethnie tibétaine » ne désigne pas exclusivement les ressortissants chinois que leur carte d'identité rattache à l'ethnie, mais

<sup>2</sup> Cf. Weber, Kapoor, Morell et Rütte (2024).

<sup>3</sup> Cf. ISDC (2023) ; Weber et al. (2024).

toutes les personnes qui se sentent tibétaines quels que soient leur lieu de naissance et leur nationalité. Il en va de même du terme « Tibétains ».

De la même façon, le terme « Ouïgours » et l'expression « personnes d'ethnie ouïgoure » désignent dans le présent rapport toutes les personnes qui se sentent ouïgoures.

## 2 Situation en RPC et exode des Tibétains et des Ouïgours

Ce chapitre expose la situation politique en RPC et la politique du pays vis-à-vis des minorités tibétaine et ouïgoure. Il dresse ensuite un portrait des diasporas des deux ethnies, en retraçant brièvement l'historique de leurs flux migratoires.

### 2.1 Situation en RPC

La RPC est de facto un État unipartite socialiste dirigé par le Parti communiste chinois (PCC), qui domine ses structures gouvernementales et prend les décisions les plus importantes. Le PCC contrôle les pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif et l'Armée populaire de libération, la RPC ne connaissant pas la séparation des pouvoirs telle qu'elle existe dans les démocraties libérales<sup>4</sup>. Au cours des dernières années, la centralisation du pouvoir politique s'est encore accentuée tandis que se renforçaient le contrôle de la société et la répression intérieure<sup>5</sup>.

Le développement des tendances autoritaires ces dernières années va de pair avec une nette détérioration de la situation en matière de droits de l'homme, qui se traduit par un durcissement de la répression à l'encontre des dissidents et par la persécution des minorités et des défenseurs des droits de l'homme. Les atteintes à la liberté d'expression, à la protection de la sphère privée et aux droits des minorités, notamment, sont en augmentation<sup>6</sup>.

Les autorités de Pékin considèrent la communauté tibétaine comme une menace pour leurs ambitions pour le pays et comme une source importante d'instabilité. Premièrement, cette communauté reste largement majoritaire dans sa région d'origine, le Tibet, et s'emploie à préserver une utilisation des terres au profit des populations locales alors que le gouvernement central considère l'exploitation des ressources minières et aquifères comme cruciale pour l'avancement économique du pays.

Deuxièmement, les Tibétains conservent une identité ethnique, culturelle et religieuse très forte, qui les distingue de la majorité han et va à l'encontre du projet d'une RPC unie idéologiquement derrière le PCC. Troisièmement, ils disposent d'une forte diaspora, très active dans la dénonciation de la répression menée par la RPC contre leur minorité. Quatrièmement, une partie de la communauté tibétaine revendique une indépendance ou une autonomie par rapport à la RPC. Les autorités de Pékin craignent que ces aspirations ne se traduisent par des mouvements séparatistes ou des rébellions.

La communauté ouïgoure est également perçue comme une menace et une source d'instabilité par les autorités de Pékin. Si les raisons sont très similaires à celles exposées pour la communauté tibétaine, s'y ajoute l'affirmation de Pékin que certains groupes ouïgours seraient influencés par l'extrémisme islamiste. La répression religieuse y est d'autant plus marquée.

En conséquence, les communautés tibétaine et ouïgoure en RPC sont la cible d'un contrôle sécuritaire très intrusif et d'une politique de rééducation, de sinisation et d'endoctrinement. Ces mesures s'accompagnent d'une ingérence des autorités dans les affaires internes tibétaines, par exemple dans l'organisation et la gestion des lieux de culte ainsi que l'éducation et la pratique religieuse. Cette ingérence s'inscrit dans le cadre d'une politique plus large de contrôle social, culturel et religieux des minorités ethniques en Chine. La Chine cherche également à gagner une influence décisive sur l'institution du dalaï-lama et la désignation de son

---

<sup>4</sup> Cf. DFAE (2021) : 8, 35.

<sup>5</sup> Cf. FF 2021 2895, 14.

<sup>6</sup> Cf. DFAE (2021) : 5, 8, 19.

futur successeur. Le dalaï-lama, ainsi qu'une très grande majorité de Tibétains, rejette une telle ingérence.

Selon des rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), la situation au Tibet serait caractérisée par la répression et la surveillance : la liberté d'expression, de réunion, d'association, de circulation et de culte serait entravée et les monastères placés sous surveillance. La RPC chercherait par ailleurs à réduire autant que possible les relations entre les Tibétains de Chine et la diaspora par un contrôle très étroit des échanges, qu'ils soient physiques ou virtuels<sup>7</sup>.

Concernant la situation des Ouïgours, celle-ci se pose dans les mêmes termes que celles des Tibétains. Selon un rapport récent du HCDH, les autorités chinoises mèneraient en outre contre eux, depuis plusieurs années, une vaste politique d'internement, de travail forcé et de transferts forcés hors du Xinjiang. Un autre rapport des Nations Unies fait état de centaines de milliers de cas où des mesures auraient été prises dans cette région à l'encontre des Ouïgours et d'autres minorités musulmanes<sup>8</sup>, notamment la détention dans des camps dits de rééducation<sup>9</sup>, où les droits de l'homme seraient massivement bafoués.

Toujours selon les rapports de l'ONU, ces privations de liberté systématiques et discriminatoires favoriseraient les traitements humiliants, cruels et inhumains tels que la torture, la médication forcée et les violences sexuelles ou sexospécifiques. En outre, il y aurait des indices de violation des droits procréatifs<sup>10</sup> et une restriction sévère de la liberté de culte, de la sphère privée et de la liberté de circulation. À cela s'ajouterait une augmentation des arrestations et des condamnations à des emprisonnements de longue durée au Xinjiang. La surveillance électronique serait systématique et s'appliquerait aussi à la communication avec des personnes se trouvant à l'étranger, laquelle serait signalée aux autorités de poursuite pénale<sup>11</sup>.

## **2.2 Exode des personnes d'ethnie tibétaine et communautés tibétaines en exil**

Le soulèvement tibétain de 1959 provoqua la fuite de dizaines de milliers de personnes d'ethnie tibétaine, qui trouvèrent refuge dans les pays voisins. Il s'agissait là du plus vaste mouvement de réfugiés qu'ait connu ce groupe de population. Une deuxième vague d'émigration eut lieu de la fin des années 1970 au début des années 1990, portée notamment par la libéralisation de la RPC consécutive à la Révolution culturelle et à la mort de Mao Tsé-toung à la fin des années 1970, aux manifestations d'indépendance de mars 1989 et à l'ouverture de la frontière sino-népalaise. Les premières missions d'enquête du 14<sup>e</sup> dalaï-lama et les premiers voyages privés au Tibet datent aussi de cette époque, la fin des années 1970. En mars 2008, près de 60 ans après le soulèvement de 1959 et quelques semaines avant les Jeux olympiques de Pékin, des centaines de manifestations ont agité les régions tibétaines de la RPC. En réaction, les autorités chinoises ont renforcé les contrôles dans la RAT. Il est alors devenu difficile pour les personnes d'ethnie tibétaine de quitter légalement la RPC. Selon des sources de la diaspora tibétaine, plusieurs centaines d'entre elles y sont néanmoins parvenues par des voies illégales. Le nombre des franchissements illégaux de la frontière avec le Népal n'a cessé de diminuer depuis. De 1990 à 2008, l'itinéraire des départs illégaux des régions tibétaines de RPC passait par la RAT pour mener au Népal. Après 2008, les émigrants se sont mis à éviter la RAT, sans doute du fait de l'augmentation des contrôles dans cette zone. Ils

---

<sup>7</sup> Cf. ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2023); ONU, HCDH (2023): 30.

<sup>8</sup> Cf. ONU, HCDH (2022): 43, ch. 146.

<sup>9</sup> Cf. Wang (2023).

<sup>10</sup> Cf. ONU, HCDH (2022): 32-36.

<sup>11</sup> Cf. ONU, HCDH (2022): 31, 41.

ont alors transité par les provinces du sud-ouest de la Chine, dont le Yunnan, pour rejoindre des pays d'Asie du Sud-Est<sup>12</sup>.

L'Inde, le Népal et le Bhoutan furent les premiers pays à abriter une importante diaspora tibétaine. Mais depuis dix ou vingt ans, le nombre des personnes qui y sont enregistrées diminue. Le gouvernement tibétain en exil a par exemple dénombré en Inde, pays où il a son siège, 72 300 personnes d'ethnie tibétaine en 2021, alors que huit ans auparavant on en comptait un tiers de plus. Cette diminution tient très probablement à l'émigration secondaire vers l'Australie, l'Europe et l'Amérique du Nord<sup>13</sup>. Les personnes d'ethnie tibétaine ont le droit de résider en Inde, au Népal et au Bhoutan à condition d'avoir obtenu légalement leur titre de séjour et de le renouveler régulièrement dans les délais prescrits. Celles qui émigrent directement de RPC au Népal bénéficient depuis 2003 d'un document officiel spécial qui garantit leur transit du Népal vers le nord de l'Inde, où se trouve le siège du gouvernement tibétain en exil. Sur la base de ce document délivré par l'ambassade d'Inde à Katmandou, le gouvernement en exil aide les nouveaux arrivants à obtenir un titre de séjour indien officiel<sup>14</sup>.

On dispose d'informations selon lesquelles des personnes d'ethnie tibétaine ont pu acquérir légalement les nationalités indienne ou bhoutanaise. Pour ce qui est du Népal, il semble par contre établi que des Tibétains en ont acquis la nationalité par des voies illégales et que la naturalisation légale est difficile d'accès<sup>15</sup>.

La Suisse abrite probablement, hors Asie, la diaspora tibétaine la plus ancienne, qui comptait déjà plus d'un millier de personnes au milieu des années 1970. Son effectif actuel est plus difficile à établir. On l'estime à 8000 pour 2018, mais on ne dispose pas de chiffres vérifiables plus récents. Dans le reste de l'Europe, les Tibétains seraient particulièrement nombreux en Belgique (environ 5000), et encore plus en France, où la région parisienne en abriterait à elle seule une dizaine de milliers<sup>16</sup>.

L'augmentation du nombre de Tibétains présents en Europe au cours des vingt dernières années s'explique notamment par les événements et les facteurs d'accélération des migrations suivants : simplification de l'obtention de documents de voyage de remplacement indiens (avril 2000), événements politiques survenus dans les régions tibétaines de RPC (2008) et accroissement général des flux migratoires à destination de l'Europe (2015-2016). La statistique suisse de l'asile (1995-2022) révèle par ailleurs que, s'agissant des requérants d'asile de RPC, le nombre de demandes primaires a diminué ces dernières années, alors que le nombre de demandes secondaires a augmenté (principalement en raison de naissances)<sup>17</sup>.

### **2.3 Exode des personnes d'ethnie ouïgoure et communautés ouïgoures en exil**

Le premier exode massif des personnes d'ethnie ouïgoure a eu lieu des années 1960 à la fin des années 1970 pendant la Révolution culturelle, notamment à destination de la Turquie. Le Xinjiang a alors connu des manifestations analogues aux événements politiques qui ont agité la RAT. De nombreux Ouïgours ont probablement quitté la région à cette époque. En 2009, le Xinjiang a été déchiré par de violents affrontements interethniques qui ont fait de nombreux morts. À partir de 2006 environ, et surtout de 2009, après ces affrontements, obtenir un document de voyage chinois est devenu presque impossible pour de nombreuses personnes d'ethnie ouïgoure. Celles qui souhaitaient partir ont donc quitté illégalement la RPC pour se

<sup>12</sup> Cf. Barnett (2019) : 457-486 ; Leh (2018) ; *Memory of Nations* (1974).

<sup>13</sup> Cf. Gouvernement indien, ministère de l'Intérieur (2019, 2020, 2022).

<sup>14</sup> Cf. SEM (2013).

<sup>15</sup> Cf. Frechette (2004) ; Weber et al. (2024).

<sup>16</sup> Cf. Robin (2021).

<sup>17</sup> Social and Resource Development Fund (2020) ; SEM (1995-2022)

rendre notamment en Asie centrale, en Asie du Sud-Est ou en Turquie. En août 2015, les autorités chinoises ont autorisé pendant un court moment les Ouïgours à faire établir ou à renouveler leurs documents de voyage. Bon nombre d'entre eux ont profité de l'occasion pour quitter légalement le pays, notamment pour la Turquie, où l'on estime que, entre 2012 et 2016, quelque 10 000 personnes d'ethnie ouïgoure se sont installées. Ces personnes venaient soit directement de RPC, soit d'Égypte, où elles faisaient des études. À partir de 2017 furent publiés des rapports faisant état de violations des droits de l'homme au Xinjiang et de l'enfermement de Ouïgours dans des camps de rééducation. Il n'y a plus eu de nouvelle vague d'émigration depuis 2022. Certains Ouïgours parviennent encore, néanmoins, à quitter illégalement la RPC et à faire part de leur expérience<sup>18</sup>.

La Turquie abrite une importante diaspora ouïgoure depuis la Révolution culturelle chinoise. À partir du milieu des années 1990, les Ouïgours ont commencé à s'installer dans des pays d'Europe de l'Ouest dont l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Norvège et la Suède. Ils sont environ 120 à vivre en Suisse<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Cf. Björn Alpermann (2022) ; ONU, HCDH (2022).

<sup>19</sup> Cf. Birrer (2019).

### **3 Situation des Tibétains et des Ouïgours en Suisse au regard du droit de l'asile et du droit des étrangers<sup>20</sup>**

#### **3.1 Demandes d'asile des personnes d'ethnie tibétaine**

Selon une jurisprudence constante, les personnes d'ethnie tibétaine ne font pas l'objet en RPC d'une persécution collective, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas lieu de craindre de persécutions relevant du droit des réfugiés du seul fait de leur appartenance à la minorité tibétaine. En revanche, les Tibétains qui rentrent en RPC après l'avoir quittée illégalement s'exposent quant à eux à de telles persécutions. C'est la raison pour laquelle ils jouissent généralement du statut de réfugié<sup>21</sup>. Les requérants d'asile tibétains qui bénéficient d'un titre de séjour dans un État tiers ou qui possèdent une autre nationalité que la chinoise n'ont pas droit à la protection de la Suisse et font en principe l'objet d'un renvoi dans cet État tiers ou dans leur second pays d'origine. En aucun cas ils ne sont renvoyés en RPC.

Si un Tibétain fait, dans le cadre de la procédure d'asile, des déclarations invraisemblables concernant son identité et / ou sa provenance, ou encore sa socialisation en RPC, il faut, selon un arrêt de principe du TAF de mai 2014, partir du principe qu'il possède un titre de séjour dans un autre État, voire la nationalité de cet État. Si, contrevenant à son obligation de collaborer, il rend impossible la vérification de son identité ou de sa provenance réelle, il y aura lieu de considérer qu'il n'existe aucun motif pertinent sous l'angle de la qualité de réfugié et du renvoi qui l'empêcherait de retourner dans l'État où il a séjourné auparavant<sup>22</sup>, généralement l'Inde ou le Népal.

Le SEM concentre donc principalement ses efforts sur ces deux pays en matière d'exécution du renvoi des requérants d'asile tibétains déboutés. Des recherches approfondies de provenance menées notamment par la représentation de la Suisse en Inde et des vérifications d'identité menées par les autorités indiennes ont révélé que certaines de ces personnes avaient indiqué à la Suisse un faux nom ou une fausse date de naissance.

#### **3.2 Demandes d'asile des personnes d'ethnie ouïgoure**

D'après la jurisprudence actuelle, il n'y a pas lieu de considérer que les personnes d'ethnie ouïgoure font l'objet d'une persécution collective en RPC. Les membres de cette minorité peuvent toutefois être confrontés à des persécutions relevant du droit des réfugiés en raison de leur religion ou de leurs opinions politiques. Les Ouïgours qui se sont engagés en faveur de leur minorité en RPC ou contre le régime chinois ont lieu de craindre des persécutions et remplissent par conséquent la qualité de réfugié. La Suisse leur accorde en principe l'asile. S'agissant de ceux qui n'avaient pas lieu de craindre des persécutions avant leur dernier départ (légal ou illégal) de RPC, il faut vérifier s'ils s'exposent à un tel préjudice en cas de retour. Outre les activités politiques en exil, la prolongation d'un séjour à l'étranger au-delà du délai autorisé augmente le risque de persécutions. Les personnes concernées risquent d'être considérées comme des opposants séparatistes et comme des témoins de la situation en matière de droits de l'homme dans la province du Xinjiang, et donc d'être persécutées en cas de

---

<sup>21</sup> Cf. l'arrêt de principe du Tribunal administratif fédéral [TAF], ATAF 2009/29. Les personnes qui, à leur retour au pays, ne seront menacées qu'en raison de leur départ illégal sont admises à titre provisoire comme réfugiés (motifs subjectifs survenus après la fuite visés à l'art. 54 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile [LAsi]). L'asile est accordé aux personnes d'ethnie tibétaine si elles étaient déjà exposées à des persécutions relevant du droit des réfugiés, ou craignaient de l'être, avant leur départ de RPC.

<sup>22</sup> Cf. l'arrêt de principe du TAF, ATAF 2014/12 consid. 5.10 et 6.

retour. La Suisse les admet généralement à titre provisoire comme réfugiés (motifs subjectifs survenus après la fuite au sens de l'art. 54 LAsi).

### **3.3 Aide d'urgence et réglementation des cas de rigueur**

Malgré quelques vérifications d'identité positives, il est très souvent impossible d'exécuter le renvoi des requérants d'asile tibétains déboutés, faute de collaboration. De ce fait, les intéressés continuent à vivre en Suisse et à percevoir l'aide d'urgence, parfois pendant des années. Après un arrêt de coordination du TAF de mai 2014<sup>23</sup>, le nombre des requérants d'asile tibétains définitivement déboutés a fortement augmenté avant de stagner à un niveau élevé (entre 200 et 300 environ) puis de diminuer légèrement à partir de 2022.

La réglementation dite des cas de rigueur permet aux autorités cantonales de délivrer à un étranger une autorisation de séjour lorsque certaines conditions sont remplies. Elles doivent pour ce faire, préalablement soumettre la demande au SEM pour accord. Les personnes concernées doivent décliner leur identité au plus tard lors de la procédure pour cas de rigueur.

S'agissant des Tibétains admis provisoirement en Suisse, le SEM peut donner son accord dans de nombreux cas de figure. Ces personnes sont généralement très bien intégrées aux points de vue tant social qu'économique, et la question de leur réintégration ne se pose que très rarement, parce qu'elles ont été admises à titre provisoire en tant que réfugiés reconnus dans le cadre de leur procédure d'asile et ne peuvent donc pas retourner dans leur pays.

Les requérants dont la demande a été définitivement rejetée et qui sont tenus de quitter la Suisse peuvent eux aussi déposer une demande pour cas de rigueur. Pour ce faire, il faut qu'ils aient résidé en Suisse depuis au moins cinq ans à compter du dépôt de leur demande d'asile, que leur lieu de séjour ait toujours été connu des autorités, que leur intégration en Suisse puisse être considérée comme avancée et qu'il n'existe aucun motif de révocation (peine privative de liberté ou dépendance à l'aide sociale de longue durée, p. ex.). Il se trouve que plusieurs requérants tibétains ont entre-temps révélé leur véritable identité dans le cadre d'une procédure pour cas de rigueur, ce qui a permis de régler leur séjour en Suisse.

---

<sup>23</sup> Cf. ATAF 2014/12 consid. 4.1.2.



## 4 Mesures de surveillance appliquées par la RPC aux diasporas tibétaine et ouïgoure

En plus de soumettre les minorités tibétaine et ouïgoure à des mesures de répression et de surveillance sur le territoire national, les autorités chinoises s'intéressent aux activités des diasporas correspondantes à l'étranger. L'existence de ces groupes politiquement actifs, notamment dans les pays occidentaux, les préoccupe tout particulièrement. La RPC agit ici de trois façons : ouvertement, en opposant aux critiques de la diaspora à son endroit une contre-communication globale et systématique ; discrètement, en intervenant auprès des autorités afin qu'elles bloquent les actions de la diaspora allant à l'encontre de ses intérêts ; secrètement, par l'intermédiaire de ses services de renseignement. Les opérations de renseignement sont une atteinte à la sécurité des États concernés – dont la Suisse<sup>24</sup> – et à celle des diasporas.

Le présent chapitre expose les mesures de surveillance que la RPC applique aux diasporas tibétaine et ouïgoure en Suisse, et les contre-mesures prises par la Suisse.

### 4.1 Formes de surveillance

La surveillance des diasporas et des opposants expatriés (au sens large) touche de nombreux États. Les services de renseignement étrangers ont souvent les moyens d'obtenir sur ces communautés des informations qui leur permettent de les observer, voire de les instrumentaliser à des fins politiques. Ils ont notamment pour objectif d'identifier les militants de mouvements ayant un potentiel de déstabilisation ou de nuisance aux yeux du régime en place dans l'État concerné. La communauté tibétaine fait l'objet en Suisse, comme dans le reste du monde, d'une attention particulière de la part des services de renseignement chinois et d'autres organisations du PCC telles que le « Département du travail du Front uni », organisation de propagande, d'encadrement, de réseautage et, implicitement, de renseignement du parti, active notamment hors de Chine où elle cherche à accroître son influence, entre autres, sur la diaspora chinoise.

Ces services s'intéressent aussi de près aux nombreux citoyens suisses (d'origine ou naturalisés) qui, par conviction personnelle, manifestent leur soutien moral, politique ou financier aux organisations tibétaines, et aux organisations non gouvernementales (ONG) qui défendent les droits des Tibétains.

Les éléments recueillis depuis une dizaine d'années indiquent que la surveillance de la communauté tibétaine en Suisse revêt différentes formes, dont voici quelques exemples :

- Les services de renseignement chinois surveillent les manifestations organisées par la diaspora tibétaine. Leurs agents opèrent sous couverture diplomatique ou se font passer pour des journalistes, des touristes ou des étudiants. Il arrive que les services de renseignement confient ponctuellement ces missions à des tiers, soit établis en Suisse soit mandatés de l'étranger.
- La visite officielle en Suisse de hauts fonctionnaires ou de représentants politiques chinois déclenche généralement une intensification des activités de renseignement, pour des raisons essentiellement liées à la politique et à la sécurité. Les représentations diplomatiques et les services de renseignement sont alors mis à contribution pour collecter des informations sur d'éventuelles manifestations ou tentatives de perturbation prévues par des opposants tibétains, notamment sur les lieux de passage officiels,

---

<sup>24</sup> Cf. SRC (2023): 64.

et sur les personnalités politiques du pays hôte (en relation avec la question tibétaine notamment).

- Des informations éparses indiquent que les services de renseignement chinois travaillent aussi à surveiller et à infiltrer la communauté tibétaine en approchant des personnes dotées de profils intéressants. Ces tentatives, qui visent à recruter des informateurs ayant leurs entrées dans la communauté, peuvent aussi avoir lieu lors du déplacement des personnes visées hors de Suisse, notamment en RPC.
- Depuis plus de dix ans, des cyberacteurs chinois mènent des attaques contre la communauté tibétaine en exil. Le gouvernement chinois mise beaucoup sur ses capacités croissantes dans ce domaine. Longtemps, ces cyberattaques ont ciblé principalement les institutions du gouvernement tibétain en exil et les ONG tibétaines. Mais, depuis quelques années, elles visent aussi les journalistes et les ONG qui entretiennent des contacts avec la communauté tibétaine. En Suisse aussi, des membres de la diaspora ont été victimes de cyberattaques menées depuis la RPC. Les pirates cherchent à pénétrer les réseaux, à surveiller les activités, à accéder à des comptes de messagerie ou des comptes de réseaux sociaux pour en extraire des données personnelles.

Ces activités ne visent pas la communauté tibétaine qu'en Suisse. Elles s'inscrivent dans une offensive plus large qui touche de nombreux pays.

## 4.2 Possibilités d'action des autorités suisses

Bien que la surveillance exercée par la RPC sur les Tibétains présents en Suisse ne représente pas un risque immédiat pour la sécurité de l'État *stricto sensu*, il s'agit d'activités d'espionnage qui vont à l'encontre des valeurs fondamentales de la Suisse et sont potentiellement passibles de poursuites pénales. De plus, ces activités pourraient s'accompagner de représailles contre la famille des personnes surveillées qui vit en RPC. La Confédération a la possibilité de poursuivre pénalement les individus impliqués dans des activités d'espionnage politique (service de renseignements politiques, art. 272 CP). Toutefois, il est difficile, par exemple, de démontrer qu'un officier de renseignement chinois, agissant sous couverture journalistique, prend des photographies des participants à une manifestation tibétaine pour le compte des services de renseignement et non pour son journal chinois.

De manière générale, outre les procédures pénales, il existe d'autres mesures pour décourager, perturber ou endiguer les activités de renseignement étrangères : déclaration « *persona non grata* » pour les diplomates se comportant de manière illégale et mettant en danger la sécurité du pays, refus d'accréditation, interdiction d'entrée (en Suisse ou dans l'Espace Schengen) ou refus de délivrer un visa. Par ailleurs, des entretiens de sensibilisation avec des cibles potentielles peuvent avoir un effet préventif, car ils permettent de renforcer leur prise de conscience et d'augmenter leur vigilance vis-à-vis des risques liés aux activités d'espionnage.

Enfin, par absence de bases légales, le SRC ne peut traiter les activités d'influence chinoises menées sur le territoire suisse que s'il dispose de preuves concrètes d'une participation des services de renseignement chinois.

## 4.3 Perspectives

Il est probable que la Suisse – siège d'organisations internationales, pays hôte de nombreuses ONG actives dans le domaine des droits de l'homme et d'une importante communauté tibétaine, continuera à être concernée par la problématique de l'espionnage chinois. La nature et le niveau élevé des activités de renseignement visant la communauté tibétaine en Suisse

devraient ainsi persister. Des variations d'intensité de ces activités seront probables en fonction de la politique chinoise envers la communauté tibétaine et de la situation sécuritaire au Tibet. Une augmentation des tensions entre la RP de Chine et les États occidentaux à l'égard de la politique chinoise relative aux minorités peut aussi engendrer des fluctuations des activités de renseignement en Suisse.

La succession du dalaï-lama deviendra sans doute un enjeu majeur : les services de renseignement chinois s'intéresseront aussi bien à tous les aspects entourant la désignation du 15<sup>ème</sup> dalaï-lama qu'aux réactions et au positionnement de la communauté tibétaine en Suisse, de ceux qui lui sont proches et des autorités suisses.

Dans le cadre de sa politique restrictive à l'égard des minorités, la RPC pourrait intensifier ses cyberattaques contre la diaspora tibétaine et les ONG qui s'occupent de la question du Tibet. De telles attaques pourraient également viser des gouvernements étrangers, des parlements et des autorités qui se solidarisent avec la communauté tibétaine en exil ou qui, de manière plus générale, traitent de la question des droits des minorités et des groupes dissidents. Dans le contexte des discussions sur la situation des droits de l'homme au Tibet, le Parlement suisse et l'administration fédérale pourraient devenir la cible de cyberattaques chinoises.

#### **4.4 Activités de renseignement visant la communauté ouïgoure**

La problématique de la surveillance de la communauté ouïghoure en Suisse se pose, toutes proportions gardées, de la même façon que celle des Tibétaines et des Tibétains. Dans le cadre de la surveillance des dissidentes et dissidents ouïghours en exil, les services chinois infiltrent la communauté au moyen de sources humaines. De même, ils cherchent à manipuler de l'intérieur les courants d'idées et les décisions stratégiques des organisations politiques établies à l'étranger. La Suisse a, jusqu'à présent, été touchée principalement comme pays de transit et de rencontre dans le cadre de ces opérations. Cela s'explique par la taille relativement faible de la communauté ouïghoure en Suisse par rapport à celles établies dans d'autres pays.

Tout comme pour la communauté tibétaine, les activités de renseignement visant la communauté ouïghoure peuvent mener à des mesures d'intimidation et de répression visant tant les militants établis en Suisse que leurs proches en RPC. Certains cas isolés semblent le confirmer. De même, lors de voyages au Xinjiang de parents d'activistes ouïghours en exil, les services de renseignement ou les forces de police locales peuvent procéder à des interrogatoires poussés, indépendamment de la nationalité des personnes (chinoise ou étrangère).

## 5 Situation des Tibétains et des Ouïgours en Suisse quant à l'exercice de leurs droits fondamentaux

### 5.1 La répression transnationale en général

#### 5.1.1 Définition, méthodes et exemples

Dans le présent rapport, on entend par « répression transnationale » l'ensemble des tentatives et des activités transfrontalières d'intimidation ou de répression émanant d'États généralement autoritaires ou non démocratiques<sup>25</sup>. Ces activités visent par exemple des personnes que ces États perçoivent comme une menace. Le but est de les contrôler ou de les faire taire au moyen d'un large éventail de méthodes. Il s'agit donc de réprimer la contestation, l'activisme et l'opposition en créant un climat de peur au-delà des frontières nationales.

La plupart des cas de répression transnationale se produisent d'une manière subtile, discrète et cachée. Un autre moyen de contrôler les membres d'une diaspora est de prendre des mesures contre leurs proches restés au pays. Les moyens offerts par le numérique en matière de cyberattaques et de cybersurveillance ont démultiplié la portée de la répression transnationale.

#### 5.1.2 Cadre constitutionnel et droits fondamentaux

La répression transnationale porte atteinte à des droits fondamentaux en restreignant ou en éliminant les possibilités d'agir protégées par le droit constitutionnel. Le postulat évoque d'ailleurs expressément la situation des Tibétains « en ce qui concerne la liberté d'expression ». Les droits fondamentaux ainsi menacés sont nombreux : liberté d'expression (art. 16 de la Constitution [Cst.]), droit à la vie et à la liberté personnelle (art. 10 Cst.), protection de la sphère privée (art. 13 Cst.), liberté de conscience et de croyance (art. 15 Cst.), liberté des médias (art. 17 Cst.), liberté de la science (art. 20 Cst.), liberté de l'art (art. 21 Cst.), liberté de réunion (art. 22 Cst.) et liberté d'association (art. 23 Cst.).

Les droits en matière de communication visés aux art. 16 ss Cst. garantissent notamment à chacun le droit de s'exprimer librement sans craindre ni représailles ni censure. La libre circulation des opinions et des informations permet la formation d'une opinion éclairée, condition élémentaire d'une société ouverte et démocratique, favorise le dynamisme de la société civile, permet la critique du gouvernement<sup>26</sup> et offre, de ce fait, une protection contre l'engourdissement de la société et le totalitarisme<sup>27</sup>. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs estimé dès 1970 que, la liberté d'expression, étant indispensable au plein exercice de la démocratie, mérite une place à part dans la liste des droits individuels garantis par la Constitution et un traitement privilégié de la part des autorités<sup>28</sup>.

Les atteintes aux droits fondamentaux peuvent être directes ou indirectes. Dans le second cas, la personne concernée n'ose pas user de son droit par peur d'une réaction des autorités et pratique ainsi l'autocensure.

<sup>25</sup> Selon Dukalskis, l'Ouzbékistan, la Chine, la Corée du Nord, la Turquie, la Russie, le Tadjikistan, l'Iran et la Syrie font partie des pays générant les trois quarts environ des cas recensés dans la base de données, la Chine figurant au deuxième rang après l'Ouzbékistan (cf. Dukalskis (2021) : 72).

<sup>26</sup> Cf. l'[arrêt de la CourEDH du 23 avril 1992 relatif à l'affaire Castells c. Espagne](#), série A, volume 236, § 46, selon lequel, dans un système démocratique, les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement que d'un simple particulier, ou même d'un homme politique.

<sup>27</sup> Cf. Biagini Giovanni, Gächter Thomas et Kiener Regina (éd.) (2021) : 535.

<sup>28</sup> ATF 96 I 586 consid. 6 ; Biagini Giovanni et al. (2021) : 535, 533 s. ; Müller et Schefer (2008) : 347 s. ; Schefer (2020) : 1413 s.

### 5.1.3 Effets de la répression transnationale

Des États étrangers recourent à la répression transnationale pour porter atteinte, notamment, au droit fondamental de communiquer en Suisse. Même les cas non graves peuvent restreindre considérablement la liberté d'action des personnes concernées à force de se répéter ou en étant associés à d'autres facteurs. La répression transnationale peut aussi influencer sur les processus démocratiques et sur l'état de droit en sapant la souveraineté de l'État concerné<sup>29</sup>.

La répression transnationale viole en outre des principes majeurs du droit international tels que le principe de non-ingérence et l'interdiction pour un État d'accomplir des actes qui ne relèvent pas de sa souveraineté. Le fait, pour un État, d'imposer ses intérêts nationaux en dehors de son territoire peut constituer une atteinte au droit international si l'État hôte n'a pas donné son accord. Lorsqu'un État tiers porte atteinte à des droits fondamentaux, influe sur la formation de l'opinion publique et l'élaboration des politiques, sabote des procédures judiciaires ou incite activement à la commission d'une infraction, il y a ingérence dans les compétences clés de l'État visé, et donc atteinte au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ces agissements sapent l'ordre international régi par des règles au profit du pouvoir du plus fort<sup>30</sup>.

## 5.2 Activités de la RPC en dehors de Chine

Selon le rapport 2021 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse, la RPC étend continuellement son influence sur le monde, en recourant notamment à des moyens hégémoniques<sup>31</sup>. Dans le contexte multilatéral, elle s'efforce en outre de modifier les normes internationales et l'ordre mondial dans le sens de ses intérêts<sup>32</sup>.

Le rapport Weber, qui a été commandé dans le cadre de ce postulat<sup>33</sup>, dresse un tableau général des différentes formes de répression transnationale<sup>34</sup>. Selon ce rapport, la répression transnationale menée par la RPC recouvre tout l'éventail des tactiques existantes et va de pair avec d'autres activités d'influence qui ciblent des associations culturelles, des diasporas et d'autres réseaux ; elle passe aussi par l'exploitation de systèmes juridiques et politiques et par la cooptation de différents acteurs ; elle utilise par ailleurs des technologies de pointe pour mener des attaques sophistiquées de piratage et d'hameçonnage. Selon certains rapports, la répression transnationale émane directement du PCC et englobe son appareil de sécurité et son appareil militaire. Enfin, les « postes de police<sup>35</sup> » établis à l'étranger peuvent constituer un autre instrument de contrôle et de répression employée par la RPC. En plus d'offrir des services consulaires, ces postes permettent d'exercer un contrôle supplémentaire sur les ressortissants chinois en dehors du territoire national<sup>36</sup>.

---

<sup>29</sup> En 2023, le Conseil de l'Europe a déclaré dans sa résolution 2509 que la répression transnationale viole non seulement les droits de l'homme, mais qu'elle constitue aussi une menace pour l'état de droit, la démocratie et la sécurité nationale des États où les personnes visées vivent et ont trouvé refuge. Cf. Conseil de l'Europe, assemblée parlementaire, résolution 2509 (2023).

<sup>30</sup> Cf. El-Hitami (2020) ; Michaelsen et Thumfart (2022) ; Weber et al. (2024).

<sup>31</sup> FF 2021 2895, 11, 13

<sup>32</sup> DFAE (2021) : 12

<sup>33</sup> Pour les détails, cf. ch. 5.3.2.1.

<sup>34</sup> Cf. Weber et al. (2024) : 13 s.

<sup>35</sup> Dos Santos (2022)

<sup>36</sup> Cf. ONU, HCDH (2022) : 139. Dans sa résolution du 9 mars 2022, le Parlement européen souligne le rôle crucial que joue dans le contrôle des diasporas vivant sur le sol de l'Union européenne (UE) le Front uni de la Chine, qu'il décrit comme un département dépendant directement du Comité central du PCC et étant chargé de coordonner la stratégie d'ingérence extérieure de la Chine par un contrôle strict des individus et des entreprises chinois à l'étranger (cf. la résolution du Parlement européen du 9.3.2022, ch. 120).

## 5.3 La situation en Suisse

### 5.3.1 Répression transnationale et activités d'influence menées en Suisse

Selon le rapport 2021 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité, le risque de voir la société civile et les autorités devenir la cible d'activités étrangères d'influence – dont fait partie la répression transnationale - augmente en Suisse.

Ces activités, notamment la répression transnationale, posent problème lorsqu'elles sont dirigées contre le fonctionnement d'un État et de sa société ou qu'elles ont pour but de saper l'état de droit, l'ordre démocratique d'un État ou sa souveraineté, de retarder ou d'influencer des processus de décision ou de saper, de manière générale, la confiance dans les processus démocratiques ou dans l'action de l'État<sup>37</sup>. Elles peuvent émaner d'États, de partis, d'organisations ou d'autres personnes. Outre un soutien financier ou idéologique, elles comprennent l'exercice de pressions politiques, économiques et militaires. Les activités suivantes en relèvent :

- Les actions secrètes et offensives telles que les actes exécutés de manière illégale pour un État étranger (art. 271 du code pénal [CP]) et les activités d'espionnage (art. 272 CP) ;
- L'utilisation coordonnée de moyens et méthodes légaux et illégaux, de façon subreptice ou trompeuse ou en faisant appel à la corruption, le cas échéant en recourant à la contrainte ou à des actes de violence ;
- Les activités dans le domaine de la communication, de la propagande et de la désinformation.

En Suisse aussi, des services de renseignement étrangers sont impliqués dans des activités d'influence clandestines et indésirables, qui s'exercent notamment sur des membres de diasporas nationales, sur des organisations suisses et sur des journalistes<sup>38</sup>. On constate régulièrement que des activités d'espionnage prennent pour cible en Suisse des diasporas, des adversaires du régime et des membres de l'opposition<sup>39</sup>. Cette surveillance s'exerce en particulier sur les groupes qui sont opprimés dans leur pays d'origine<sup>40</sup>. Elle affecte depuis longtemps les ressortissants d'une bonne douzaine d'États<sup>41</sup>. Elle peut aussi viser des citoyens suisses dépourvus de tout lien biographique avec l'État qui l'exerce, parce qu'ils s'engagent aux côtés d'activistes étrangers<sup>42</sup>. En particulier la Russie, la RPC, l'Iran, la Turquie et l'Érythrée font partie des pays qui exercent une répression transnationale. Le SRC considère que plusieurs services de renseignement étrangers emploient leurs propres agents à l'ambassade ou dans les consulats de leur pays en Suisse en les faisant passer pour du personnel consulaire, ce qui facilite leur accès aux personnes visées issues de la politique, de l'administration, de l'économie et de l'armée, aux bâtiments, aux manifestations et aux négociations multilatérales. Ces agents jouissent en outre de l'immunité diplomatique, qui les protège contre les poursuites pénales.

<sup>37</sup> Cf. l'avis du Conseil fédéral du 19 mai 2021 sur la motion Streiff 21.3187 « Pour une mesure humanitaire exceptionnelle en faveur des personnes vivant de l'aide d'urgence après avoir été déboutées de leur demande d'asile en vertu de l'ancien droit », 18.

<sup>38</sup> Cf. SRC (2021) : 79 ; SRC (2022a).

<sup>39</sup> Cf. SRC (2021), 75 ; SRC (2016, 2019, 2022a).

<sup>40</sup> Cf. SRC (2022a) : 66, 69

<sup>41</sup> Cf. SRC (2017).

<sup>42</sup> Cf. SRC (2016).

Plusieurs États ont développé leurs structures de renseignement en Suisse, ce qui pourrait se traduire par une intensification de différentes formes d'activités d'influence et de répression transnationale<sup>43</sup>.

### 5.3.2 Activités de la RPC en Suisse

#### 5.3.2.1 Conclusions du rapport Weber

Pour réaliser l'étude commandée par l'OFJ et le SEM, le P<sup>r</sup> Weber et son équipe ont mené 57 entretiens avec différentes personnes : Tibétains, Ouïgours, experts et autres interlocuteurs. Ils ont aussi intégré à leurs travaux quatre lettres, une analyse de la littérature scientifique, des articles de journalistes, d'organisations non gouvernementales et de groupes de réflexion, des documents accessibles au public et des cas de répression transnationale exercée contre des Tibétains ou des Ouïgours.

Leurs conclusions sont les suivantes : il est hautement probable que la RPC essaye de **coopter** des Tibétains et des Ouïgours en Suisse afin qu'ils espionnent les membres de leur propre diaspora et exercent sur eux des pressions ; la cooptation a aussi pour but de diviser la diaspora en avivant les tensions entre ses membres ; certaines de ces tentatives sont couronnées de succès ; différentes stratégies sont appliquées selon le statut de séjour et la minorité à laquelle appartiennent les intéressés : les personnes d'ethnie tibétaine ou ouïgoure sans autorisation de séjour qui refusent de collaborer font l'objet de menaces concernant par exemple les membres de leur famille qui résident en RPC ; par contre, les Tibétains mieux lotis économiquement ou établis en Suisse se voient plutôt proposer des avantages, par exemple financiers<sup>44</sup>, ou l'accès à des personnes influentes, à des informations difficiles à obtenir en temps normal ou à des permis de voyager pour rentrer au pays. Les Tibétains cooptés obtiennent la possibilité de mener à bien des projets et des transactions au Tibet ; les Ouïgours se voient proposer l'amélioration des conditions de vie de leurs proches restés au Xinjiang ou le rétablissement des contacts avec eux ; en échange, les espions ainsi recrutés doivent filmer leurs compatriotes lors de manifestations ou d'autres événements et fournir des informations sur eux et sur leurs activités, en relation avec le Congrès mondial des Ouïgours, par exemple<sup>45</sup>.

Selon le rapport Weber, les autorités chinoises abordent certains Tibétains et certains Ouïgours en Suisse pour les sommer de rentrer en RPC, et se servent pour cela de proches restés en Chine, qu'elles obligent à téléphoner aux intéressés. Si ces derniers refusent de rentrer ou de participer à une rencontre avec les autorités chinoises de sécurité organisée dans ce but, leurs proches sont menacés d'arrestation, de perquisitions nocturnes ou d'autres ennuis. Ceux qui acceptent de rentrer s'exposent eux-mêmes à des risques d'enlèvement et de torture, comme l'ont révélé certaines des personnes interrogées<sup>46</sup>.

Le rapport Weber pointe un autre objectif majeur des autorités chinoises, qui est de dissuader les Tibétains et les Ouïgours qui vivent en Suisse de mener des activités politiques. À cette fin, elles emploient la menace, les messages insistants et d'autres formes de harcèlement<sup>47</sup> : appels téléphoniques récurrents, parfois en pleine nuit, photos de blessés envoyées par SMS, menaces explicites mettant en jeu des proches restés en Chine ou indiquant que le simple fait de se trouver à l'étranger n'est pas un gage de sécurité.

Pour nuire à l'engagement politique des Tibétains et des Ouïgours, les autorités chinoises pratiquent la cyberattaque. Lors des entretiens menés par le P<sup>r</sup> Weber et son équipe, plusieurs interlocuteurs ont témoigné de la destruction pure et simple d'ordinateurs et de téléphones

<sup>43</sup> Cf. SRC (2019, 2022a) ; SRC (2018) : 79

<sup>44</sup> Il est question d'individus qui obtiennent soudain les moyens de s'acheter une voiture, voire un logement.

<sup>45</sup> Cf. Weber et al. (2024) : 16 s.

<sup>46</sup> Cf. Weber et al. (2024) : 19 s.

<sup>47</sup> Elles les emploieraient aussi afin d'imposer la cooptation et le retour.

mobiles par des maliciels et autres virus, du piratage et du blocage de comptes Facebook, de comptes de messageries et de serveurs, sans compter la mise en circulation de faux courriels et d'innombrables commentaires de trolls afin de perturber, voire d'empêcher la communication, par exemple lors d'un événement en ligne. Selon le rapport Weber, ce genre d'incident est souvent lié à la défense des intérêts des Tibétains et des Ouïgours<sup>48</sup>.

Par ailleurs, plusieurs des personnes interrogées ont déclaré soupçonner que les Tibétains et les Ouïgours vivant en Suisse font l'objet d'une surveillance. Il arrive en effet que les autorités chinoises, juste après un échange, se présentent chez l'interlocuteur qui vit en Chine et lui posent des questions sur l'autre personne, qui vit en Suisse, allant parfois jusqu'à lui confisquer son téléphone mobile. Cette surveillance passerait par des applications du type WeChat, WhatsApp ou Tiktok et par les télécommunications en général, téléphonie mobile comprise. Certains pensent en outre que les autorités chinoises recourent à l'hameçonnage, à des logiciels espions et à de faux profils sur les réseaux sociaux afin de recueillir des données numériques et des informations sur les Tibétains et les Ouïgours installés en Suisse<sup>49</sup>.

Selon le rapport Weber toujours, l'activité de surveillance des autorités chinoises, loin de se limiter au numérique, est systématique en Suisse pour les Tibétains et les Ouïgours qui s'exposent : ils sont observés, suivis et filmés lors de manifestations politiques, de rencontres avec d'autres membres de la diaspora, mais aussi dans leurs activités quotidiennes, dans leurs loisirs, dans les cafés et les magasins. Les activités de ce genre seraient le fait des autorités chinoises et de membres du personnel diplomatique mais aussi, et de plus en plus, de Chinois vivant en Suisse. Les informations ainsi collectées serviraient à exercer des pressions : des résidents chinois reçoivent des photos de leurs proches exilés participant à des manifestations, et doivent exiger d'eux qu'ils cessent leur activisme. Selon certains témoignages, certains d'entre eux ont été arrêtés deux jours après avoir reçu de telles photos de Suisse, et auraient disparu depuis<sup>50</sup>.

Pour sanctionner les activités politiques des Tibétains, les autorités chinoises assortiraient par ailleurs la délivrance de visas de conditions telles que la fourniture de renseignements sur des membres de la diaspora ou un engagement écrit à ne plus critiquer la RPC ou à renier le dalaï-lama. Une fois le visa accordé, elles exigeraient en outre des activités de collaboration et d'espionnage en contrepartie<sup>51</sup>.

Le rapport Weber dénonce comme un moyen supplémentaire de restreindre la liberté de circulation des personnes exposées et de les empêcher de participer à des organes internationaux le détournement de mécanismes internationaux tels que les notices rouges d'Interpol. Aucun abus de ce genre n'a été signalé en Suisse, mais il y a eu des cas de détournement du système des services de sécurité de l'ONU. À cela s'ajoute le recours aux violences physiques. Lors d'une manifestation tibétaine organisée le 7 septembre 2014 à Bâle dans le cadre de la fête de la lune, les forces de sécurité de l'ambassade de Chine sont intervenues pour arracher les pancartes des mains des militants, plaquant brutalement au sol une jeune femme<sup>52</sup>.

### 5.3.2.2 Situation dans l'enseignement supérieur en Suisse

Le Conseil fédéral est conscient que les établissements suisses d'enseignement supérieur et de recherche ne sont pas à l'abri des activités d'influence. Ce sujet ne les affecte pas tous de la même façon. Ils l'approchent activement à différents niveaux, mettant en place des bureaux

---

<sup>48</sup> Cf. Weber et al. (2024) : 14 s.

<sup>49</sup> Cf. Weber et al. (2024) : 24 s.

<sup>50</sup> Cf. Weber et al. (2024) : 21 s.

<sup>51</sup> Cf. Weber et al. (2024) : 17 s.

<sup>52</sup> Cf. Weber et al. (2024) : 25



de signalement et adoptant des directives. La Conférence des rectrices et recteurs des hautes écoles suisses (Swissuniversities) a publié le 18 mai 2022 un guide pour une collaboration internationale responsable<sup>53</sup>.

Le lancement d'un réseau regroupant des connaissances sur la Chine est par ailleurs à l'étude, car les universités ont envie et besoin de partager leurs compétences dans ce domaine (échanges réguliers avec d'autres établissements, perception politique de la société et de l'État chinois, etc.).

Les hautes écoles et les établissements de recherche sont aussi sensibilisés aux risques d'espionnage par l'intermédiaire de Technopol, un module du programme de sensibilisation Prophylax du SRC<sup>54</sup> dont le but est d'accroître la prise de conscience de la menace de l'espionnage et du potentiel d'utilisation abusive des connaissances et du savoir-faire dispensés dans l'enseignement, la recherche et l'administration de ces institutions. Outre la sensibilisation, Technopol propose à son public cible des mesures de sécurité concrètes pour mieux prévenir le transfert illégal de connaissances et de technologies ainsi que la fuite d'informations et de données.

Quant aux écoles polytechniques fédérales, elles sont conscientes que certains étudiants et certains chercheurs sont surveillés par des services de renseignement étrangers. Elles sont en contact régulier avec le SRC afin de sensibiliser les chercheurs et de prévenir l'espionnage scientifique. L'EPFL a entrepris de vérifier de plus près le financement des chercheurs invités. L'ETH Zurich a déjà affiné ses procédures d'admission des étudiants, d'embauche du personnel et d'invitation des professeurs et des chercheurs invités, en définissant des paliers à partir desquels un examen approfondi s'impose.

### 5.3.2.3 Appréciation du Conseil fédéral

La RPC est (avec la Russie) une actrice de premier plan en matière d'activités d'influence en Suisse<sup>55</sup> et ce rôle ne fait que s'affirmer avec le temps<sup>56</sup>. Cela va du lobbying politique ordinaire et de la diplomatie publique aux activités d'espionnage sur le sol suisse. Selon l'appréciation du SRC, les activités d'espionnage de la RPC représentent, outre celles de la Russie, une menace importante pour notre pays<sup>57</sup>. Les services de renseignements chinois recherchent des renseignements politiques sur la Suisse et sur ses diasporas tibétaine et ouïgoure<sup>58</sup>, qu'ils cherchent à influencer. La complexité croissante des cyberattaques perpétrées en Suisse atteste, du reste, de l'amélioration continue de ses cybercapacités civiles et militaires<sup>59</sup>. Dans son rapport sur la politique de sécurité du 24 novembre 2022, le Conseil fédéral a déjà indiqué qu'il fallait s'attendre à ce que les activités de renseignement de la RPC continuent de s'intensifier<sup>60</sup>.

Il faut déduire du rapport Weber que la répression émanant de la RPC agit jusqu'en Suisse et emploie un large éventail de méthodes, y compris des actes potentiellement punissables, que la RPC porte atteinte aux droits fondamentaux de personnes vivant en Suisse et que, lorsque des Tibétains exercent en Suisse leur liberté d'expression, ils exposent leurs proches restés

<sup>53</sup> Swissuniversities (2022) Ce guide a pour but d'aider les hautes écoles suisses, leurs décideurs et leurs communautés universitaires (enseignants, chercheurs, étudiants, personnel technique et administratif) à évaluer les avantages, les défis et les risques liés à la collaboration internationale envisagée, à exploiter les ressources existantes et à tirer les leçons des meilleures pratiques. Dans le cadre de leur autonomie, les hautes écoles suisses et leurs communautés respectives sont responsables de leurs propres activités. Le guide vient compléter les directives et les règlements de chaque établissement.

<sup>54</sup> SRC (2022a)

<sup>55</sup> FF 2021 2895, 18

<sup>56</sup> SRC (2022b)

<sup>57</sup> SRC (2023) : 62 ; SRC (2020)

<sup>58</sup> SRC (2019, 2020) ; SRC (2020) : 78 ; DFAE (2021)

<sup>59</sup> SRC (2019); FF 2021 2895, 17

<sup>60</sup> FF 2021 2895, 15

en Chine à des conséquences<sup>61</sup>. Les tentatives d'intimidation des diasporas constituent une violation des droits garantis par la Suisse. La répression transnationale sape la protection que notre pays entend offrir à tous ses habitants<sup>62</sup>. Ces activités sont donc susceptibles de nuire à la démocratie et à l'état de droit en Suisse.

---

<sup>61</sup> Weber et al. (2024)

<sup>62</sup> SRC (2016)

## 6 Mesures étrangères et internationales de protection contre la répression transnationale

### 6.1 Conclusions de l'étude comparative de l'ISDC

L'Institut suisse de droit comparé (ISDC) a réalisé sur mandat de l'OFJ une étude comparative des stratégies et des mesures mises en place par différents États occidentaux pour lutter contre la répression transnationale, c'est-à-dire les atteintes aux droits fondamentaux et les pressions (ou les tentatives en la matière) exercées sur leur territoire par d'autres États<sup>63</sup>. Cette étude examine la situation de l'Allemagne, de l'Australie, de la Belgique, du Canada, des États-Unis, de la France, de l'Italie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède. Elle ne précise pas quels sont les États d'où émane la répression transnationale<sup>64</sup>. Dans son étude, l'ISDC classe les pays selon qu'ils accordent au phénomène une importance majeure – Suède, Royaume-Uni et États-Unis –, moyenne – Canada, Allemagne, France et Pays-Bas – ou faible – Australie et Belgique. L'Italie lui accorde actuellement une importance de faible à moyenne. Ce classement a été effectué en 2023 et correspond donc à un instant T.

L'étude de l'ISDC montre que tous les États pris en considération ont constaté le phénomène de la répression transnationale contre des diasporas et s'efforcent de le contrer. Ils manifestent par là leur attachement à la protection des intérêts de sécurité au sens strict et des biens juridiques individuels. Nombre d'États sont par ailleurs disposés à sanctionner les auteurs d'actes de répression transnationale, même si leur territoire ou leurs intérêts propres ne sont pas directement visés. Ils recourent pour cela à des mesures internationales, comme déclarer un diplomate *persona non grata*, ou nationales, comme édicter des restrictions de voyage ou geler des avoirs (Canada, Allemagne, France, Royaume-Uni et États-Unis).

Voici quelques exemples de mesures prises en la matière : aux États-Unis, la loi relative à la responsabilité et à la prévention en matière de répression transnationale (*TRAP Act*) instaurée en 2021 a mis en place de nouvelles conditions afin d'éviter les abus liés aux notices d'Interpol. Des démarches sont entreprises par ailleurs pour définir et déclarer punissable la répression transnationale ; plusieurs projets dans ce sens sont déjà bien avancés : ils prévoient notamment un rapport annuel sur les cas de répression transnationale constatés aux États-Unis et une meilleure coordination des services compétents. Le *Federal Bureau of Investigation* (FBI) a établi une définition opérationnelle de la répression transnationale, fléau qu'il combat dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Il a par exemple publié un « guide d'intervention en cas de menace et d'intimidation » à destination des victimes potentielles. Il publie par ailleurs la liste des personnes arrêtées pour activités de répression transnationale. Par ailleurs, le secrétaire d'État a sensibilisé par écrit toutes les missions des États-Unis à la menace que représentent les mesures de répression transfrontalière aux États-Unis et ailleurs, en les condamnant<sup>65</sup>. Aux Pays-Bas, depuis 2022, le droit national punit les actes nuisibles en faveur d'une puissance étrangère lorsque leur auteur sait ou assume qu'il met en péril la sécurité d'au moins une personne. Les Pays-Bas ont par ailleurs adopté différentes mesures contre les ingérences étrangères<sup>66</sup>. La République fédérale d'Allemagne promeut activement le recours à des sanctions au sein de l'UE<sup>67</sup>. L'Australie a créé dans le domaine de la formation un groupe de travail sur l'ingérence étrangère dans le secteur universitaire (*University Foreign Interference Taskforce*) et élaboré des lignes directrices pour lutter contre ce phénomène. Conformément à sa loi de 2018 sur l'espionnage et l'interférence étrangère (*Espionage and*

<sup>63</sup> ISDC (2023)

<sup>64</sup> Elle n'est donc pas focalisée sur la RPC ou sur un autre État en particulier.

<sup>65</sup> ISDC (2023) : 23 s.

<sup>66</sup> ISDC (2023) : 17 s.

<sup>67</sup> ISDC (2023) : 15 s.

*Foreign Interference Act*), est passible de sanctions quiconque s'immisce dans les institutions démocratiques de l'Australie pour le compte d'un État étranger ou soutient les activités de renseignement d'un tel État. Tout comportement susceptible d'influencer une autre personne dans l'exercice de ses droits ou de ses obligations est interdite. En outre, le *Foreign Influence Transparency Scheme* exige l'enregistrement de toute personne et de toute organisation qui œuvre au service d'un État étranger<sup>68</sup>.

## 6.2 Mesures internationales de protection contre la répression transnationale

L'art. 41, al. 1, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques<sup>69</sup> dispose que, sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'État accréditaire. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet État. Les diplomates sont donc tenus de respecter le droit de l'État hôte, tant à titre professionnel qu'à titre privé<sup>70</sup>.

Selon l'art. 9 de la Convention, « l'État accréditaire peut, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'État accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel diplomatique de la mission est *persona non grata* ou que tout autre membre du personnel de la mission n'est pas acceptable. L'État accréditant rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission, selon le cas. Une personne peut être déclarée *non grata* ou non acceptable avant d'arriver sur le territoire de l'État accréditaire. »

---

<sup>68</sup> ISDC (2023) : 9 s.

<sup>69</sup> RS 0.191.01, entrée en vigueur pour la Suisse le 24 avril 1964

<sup>70</sup> Baldegger (2015) : 166

## **7 Mesures et principes nationaux de protection contre la répression transnationale**

### **7.1 Remarque préliminaire**

Un État qui agit en dehors de son territoire est tenu de respecter les normes juridiques locales, notamment les garanties en matière de droits de l'homme et les libertés fondamentales. C'est donc à l'aune du droit suisse qu'il faut juger les activités d'influence de la RPC sur le territoire suisse<sup>71</sup>.

### **7.2 Diplomatie des droits de l'homme**

La Suisse et la RPC entretiennent depuis 1991 un dialogue bilatéral franc et critique sur les droits de l'homme, et plus particulièrement sur la liberté d'expression et les droits des minorités (y compris la situation dans les régions tibétaines de la RPC et au Xinjiang). Ces dernières années, la RPC s'est montrée de moins en moins encline à discuter de ces sujets, invoquant le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures. La 17<sup>ème</sup> édition de ce dialogue a eu lieu en juillet 2023 à Berne. La Suisse évoque aussi la situation au Tibet et au Xinjiang au sein du Conseil des droits de l'homme ou de la Troisième Commission de l'Assemblée générale de l'ONU. La répression transnationale de la Chine s'inscrit dans le cadre d'échanges diplomatiques réguliers en matière de droits de l'homme avec des pays partageant les mêmes idées.

### **7.3 Infractions au sens du code pénal suisse**

Le code pénal ne mentionne pas la répression transnationale en tant que telle. Néanmoins, les actes associés sont punissables lorsqu'ils sont suffisamment graves. Il considère comme des infractions contre l'intérêt général les actes exécutés sans droit pour un État étranger (art. 271 CP) et l'espionnage (art. 272 CP). Dans le contexte qui nous intéresse, différents actes peuvent constituer des infractions contre des intérêts individuels. Par exemple : les infractions contre le domaine secret ou le domaine privé (art. 179 ss CP), les menaces (art. 180 CP), la contrainte (art. 181 CP), l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur (art. 147 CP) ou la soustraction de données (art. 143 CP). L'initiative parlementaire 19.433 « Étendre au harcèlement obsessionnel (« stalking ») le champ d'application des dispositions du CP relatives aux délits », déposée par la Commission des affaires juridiques du Conseil national, vise en outre à inscrire l'infraction de harcèlement obsessionnel dans le CP et dans le code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM).

### **7.4 Espionnage au sens des art. 272 ss CP**

L'art. 272, ch. 1, CP dispose que « quiconque, dans l'intérêt d'un État étranger, ou d'un parti étranger ou d'une autre organisation de l'étranger, et au préjudice de la Suisse ou de ses ressortissants, habitants ou organismes, pratique un service de renseignements politiques, ou organise un tel service » et « quiconque engage autrui pour un tel service ou favorise de tels agissements » est passible de sanctions. Selon le Tribunal fédéral<sup>72</sup>, le but de cette disposition est de protéger avant tout la souveraineté territoriale, la sécurité, l'indépendance et la neutralité de la Suisse, mais aussi les individus, contre les attaques étrangères.

Les renseignements politiques sur la Suisse, ses ressortissants, ses habitants ou ses organismes ne doivent pas nécessairement porter sur des secrets d'État ou autres. Ils concernent

<sup>71</sup> Le Comité des droits de l'homme de l'ONU considère lui aussi que ces droits appartiennent aux habitants d'un territoire quelle que soit la souveraineté qui y est exercée. C'est aussi ce que dit l'art. 41, al. 1, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (voir pt 4.5.1.2).

<sup>72</sup> ATF 74 IV 203

plutôt des faits qui ne sont pas de notoriété publique. Selon la jurisprudence, l'information ou le renseignement en question peut porter sur des circonstances ou des développements politiques généraux, mais aussi sur l'orientation politique de l'activité d'un individu<sup>73</sup>. Peu importe qu'il soit ou non vrai, ou important aux yeux de son destinataire<sup>74</sup>. Le renseignement est réputé politique en fonction de la perception qu'en a son destinataire, laquelle peut différer considérablement de celle qu'en a le pays espionné<sup>75</sup>.

Toute identification et transmission d'un renseignement politique qui n'est pas de notoriété publique sur une situation propre à la Suisse ou sur des personnes qui y vivent peut constituer une infraction de « service de renseignements politiques », pour autant qu'elle serve les intérêts d'un autre État et qu'elle ne soit pas exclusivement destinée à un particulier. Il en va de même de la surveillance d'une personne ou de l'acceptation d'un mandat d'informateur<sup>76</sup>.

## 7.5 Infractions à la législation pénale militaire

L'applicabilité des dispositions du droit pénal militaire dépend de la personne qui a commis l'infraction. Les infractions punies par le droit pénal militaire entrent en ligne de compte si la personne en question est soumise au droit pénal militaire conformément aux art. 3 ss CPM ou qu'elle a participé à une infraction purement militaire au sens des art. 61 à 114 CPM<sup>77</sup>.

Les civils et les militaires étrangers sont soumis au droit pénal militaire dans les cas visés à l'art. 3, al. 1, ch. 7 à 9, CPM. Le cas visé à l'art. 3, al. 1, ch. 7, CPM revêt un intérêt particulier en l'occurrence : selon cette disposition, sont soumis au droit pénal militaire les civils ou les militaires étrangers qui se rendent coupables de trahison par violation de secrets relevant de la défense nationale (art. 86 CPM)<sup>78</sup>.

## 7.6 Action pénale

Les infractions énoncées ci-dessus sont poursuivies soit d'office, soit sur plainte. L'expérience montre que, dans le domaine de l'espionnage, les enquêtes sont complexes, qu'elles durent longtemps et qu'elles échappent régulièrement à l'entraide judiciaire internationale. Dans le cadre de l'action pénale qui suit, il faut au moins vérifier au cas par cas les immunités diplomatiques ou consulaires invoquées et les qualifier juridiquement. Conformément à l'art. 66 de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales, la poursuite des infractions politiques supposées est soumise à l'autorisation du Conseil fédéral, qui peut la refuser si les intérêts du pays l'exigent. En pratique, le Conseil fédéral refuse son autorisation chaque fois qu'il faut protéger les intérêts supérieurs de l'État. Lorsque la personne en question est soumise au droit pénal militaire, elle est justiciable des tribunaux militaires, qui jugeront de la punissabilité de son comportement. Les lésés peuvent participer à la procédure pénale en tant que partie pénale ou civile.

<sup>73</sup> Cf. Isenring (2022) : 739 s., art. 272 2. *Verbotener Nachrichtendienst*. n 2 avec renvoi à l'ATF 82 IV 163.

<sup>74</sup> Cf. Isenring (2022) : 739 s., art. 272 2. *Verbotener Nachrichtendienst*. n 2 avec renvoi aux ATF 80 IV 84, 89 et 89 IV 207.

<sup>75</sup> Selon la jurisprudence actuelle, est politique tout ce que l'État étranger tente de savoir sur les ressortissants, les habitants ou les associations suisses comme étant politiquement significatif. Les services secrets d'un État autoritaire peuvent aussi considérer comme politiquement intéressants des aspects qui ne le sont pas pour le pays espionné. Il faut donc évaluer le sens d'un renseignement pour son destinataire en fonction du système de référence politique de celui-ci et du contexte.

<sup>76</sup> Cf. Isenring (2022) : 739 s., art. 272 2. *Verbotener Nachrichtendienst*. n. 2.

<sup>77</sup> RS 321.0. Fait exception à ce principe la soumission au droit pénal militaire dans les cas visés à l'art. 3, al. 1, ch. 8 et 9, CPM ou aux art. 7 à 9 de la loi fédérale du 23 juin 1950 concernant la protection des ouvrages militaires (RS 510.518). Dans ces cas-là, l'auteur des faits est aussi soumis au droit pénal militaire (voir Flachsmann et al. [2019] : 11).

<sup>78</sup> L'art. 3, al. 1, ch. 7, CPM ne parle pas d'espionnage. Il s'agit sans doute d'un oubli du législateur, qui n'a pas pensé, lorsque la mention « Espionnage et » a été ajoutée en tête du titre marginal de l'art. 86 CPM le 1<sup>er</sup> avril 1998, à modifier simultanément l'art. 3, al. 1, ch. 7, CPM (voir FF 1996 IV 533, 589).

## 7.7 Aide aux victimes

Pour que l'aide aux victimes soit octroyée, il n'est pas nécessaire que l'auteur ait été condamné ni qu'il fasse l'objet d'une procédure pénale (art. 1, al. 3, de la loi sur 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes [LAVI]). Il faut par contre qu'un comportement relevant du droit pénal ait causé une vraie atteinte, laquelle doit en outre présenter une certaine gravité. Les infractions contre la vie et l'intégrité physique (art. 111 ss CP), contre la liberté (art. 180 ss CP) et contre l'intégrité sexuelle (art. 187 ss CP) entraînent l'application de la LAVI pour autant que toutes les conditions légales soient remplies<sup>79</sup>. L'aide aux victimes est accordée lorsque l'infraction a été commise en Suisse (art. 3, al. 1, LAVI).

## 7.8 Mesures de protection contre le détournement des notices d'Interpol et de respect du principe de non-refoulement

Interpol diffuse notamment des demandes internationales de recherche et d'arrestation aux fins d'extradition de personnes recherchées pour des motifs de droit pénal. Dans les affaires portant sur des infractions purement politiques ou sur des poursuites pour des motifs politiques, il refuse, en vertu de l'art. 3 de son statut, toute coopération et donc toute diffusion de demandes de recherche. Interpol informe l'OFJ de la situation. L'OFJ décide alors, y compris dans les cas où Interpol n'intervient pas, s'il y a lieu d'entrer en matière sur la demande et, dans l'affirmative, selon quelles modalités. La personne concernée a la possibilité de demander la suppression de la notice qu'elle estime abusive. Si elle a déposé une demande d'asile, l'autorité chargée de l'entraide judiciaire ne pourra l'extrader vers l'État persécuteur (généralement l'État d'origine) que si la demande d'asile a été définitivement rejetée. Pour les réfugiés reconnus, l'extradition sera refusée en vertu du principe de non-refoulement. Il reste cependant possible d'extrader un réfugié reconnu comme tel en Suisse vers un État tiers s'il ne risque pas une expulsion en chaîne et que l'État tiers respecte le principe du non-refoulement.

## 7.9 Mesures relevant du SRC

Le SRC a notamment pour tâches de contribuer à préserver les fondements de la démocratie et de l'État de droit en Suisse et à protéger les libertés individuelles de sa population, d'augmenter la sécurité de la population et de soutenir la capacité d'action de la Suisse (art. 2 de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement [LRens ; RS 121]). Il lui appartient aussi de déceler et de prévenir les menaces que représente l'espionnage pour la sûreté, d'apprécier la menace et d'informer les services fédéraux concernés (art. 6, al. 2, LRens). Le SRC examine aussi des demandes d'accréditation de diplomates et de fonctionnaires internationaux et des demandes de visa sous l'angle d'une mise en danger de la sûreté intérieure<sup>80</sup>. Les tâches du SRC comprennent aussi la communication d'informations aux autorités de poursuite pénale (Ministère public de la Confédération). Les activités de renseignement des États étrangers étant menées secrètement, il est difficile d'en détecter et d'en identifier les agents et les commanditaires. Compte tenu des difficultés auxquelles se heurte la poursuite pénale des infractions liées à la répression transnationale, la prévention revêt une importance capitale. Le SRC réalise des programmes d'information et de sensibilisation (art. 6, al. 6, LRens) et publie son évaluation des activités d'espionnage en Suisse dans le rapport annuel *La Sécurité de la Suisse*. Toute personne domiciliée en Suisse devrait signaler les tentatives de recrutement au SRC<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Cf. CDAS (2010) : 12

<sup>80</sup> SRC (2022a), 87 ; SRC (2021) : 95

<sup>81</sup> SRC (2016) : 82

## 7.10 Mesures et possibilités supplémentaires

### 7.10.1 Mesures relevant du droit des télécommunications

Le Conseil fédéral, dans son rapport du 15 décembre 2023 faisant suite au postulat 20.3984, déposé par Jon Pult, a exposé les moyens de réduire les risques géopolitiques liés aux infrastructures numériques comme la 5G et à des fournisseurs d'équipements comme le chinois Huawei. Ces moyens sont pertinents dans le contexte qui nous préoccupe ici, vu les méthodes employées aux fins de la répression transnationale et les conclusions du rapport Weber. Le Conseil fédéral estime nécessaire de prévoir dans la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (RS 784.10) une nouvelle disposition lui donnant la possibilité de prendre, dans le respect des obligations internationales de la Suisse, les mesures qui s'imposent lorsqu'un risque géopolitique se matérialise. Il s'agit de lui permettre d'interdire l'acquisition, la mise en place et l'exploitation d'équipements provenant de fournisseurs jugés problématiques pour la sécurité de notre pays ou qui sont détenus, contrôlés ou sous l'influence d'un État étranger présentant un risque géopolitique pour la Suisse<sup>82</sup>. Une telle interdiction pourrait en outre avoir un effet de frein sur les activités de répression transnationale.

### 7.10.2 Sélection des interprètes dans la procédure d'asile

L'audition sur les motifs de la demande d'asile est un élément essentiel de la procédure d'asile. Elle a lieu dans la langue maternelle du requérant, avec le concours d'un interprète externe. Par le passé, plusieurs voix se sont élevées pour exprimer la crainte que des espions de l'État de provenance des requérants pourraient figurer parmi ces interprètes. Le SEM prend très au sérieux ce genre de remarque et accorde l'attention nécessaire aux questions de sécurité et d'indépendance dès le processus de recrutement. L'art. 29a LAsi lui permet du reste depuis 2024 d'ordonner des contrôles de loyauté et de sécurité. Outre le contrôle de qualité interne, la représentation juridique gratuite apporte une protection supplémentaire aux requérants d'asile.

### 7.10.3 Instruments de droit civil visant à empêcher les mesures de surveillance et autres prises par des particuliers

En Suisse, un particulier qui est la cible de mesures de surveillance ou d'intimidation de la part d'un autre particulier n'a à sa disposition, pour se défendre, que des instruments de droit civil. La personne concernée subit généralement une atteinte illicite à sa personnalité et peut donc agir en justice pour sa protection contre toute personne qui y participe (art. 28, al. 1, du code civil [CC]). L'art. 28 CC ne la protège cependant pas contre les mesures étatiques, c'est-à-dire qu'il ne s'applique pas aux relations de droit public<sup>83</sup>. Le demandeur peut requérir le juge d'interdire une atteinte illicite, si elle est imminente, ou de la faire cesser, si elle dure encore (art. 28a, al. 1, ch. 1 et 2, CC). La plainte contre X n'existe pas en droit civil. Le plaignant doit prouver au juge qu'il a subi une atteinte illicite à sa personnalité de la part d'une personne clairement identifiée. L'exécution d'une décision à l'étranger engendre par ailleurs des difficultés pratiques<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Cf. le rapport du Conseil fédéral du 14 septembre 2020 [Infrastructure numérique. Réduire les risques géopolitiques](#)

<sup>83</sup> ATF 98 Ia 508 consid. 8a ; Hausheer et Aebi-Müller (2020), ch. 471

<sup>84</sup> Cf. le rapport du Conseil fédéral du 11 décembre 2015 [La responsabilité civile des fournisseurs de services Internet](#), p. 95 s.



## 8 Conclusions

Le présent rapport expose la situation des Tibétains et des Ouïgours en Suisse, en particulier sous l'angle de la liberté d'expression et de la surveillance.

La répression transnationale étend le champ de l'autoritarisme au-delà des frontières nationales des États. La Suisse n'est pas épargnée par ces activités. Selon les connaissances actuelles, d'autres pays que la Chine, comme la Russie, l'Iran et la Turquie, sont à l'origine de la répression transnationale. Selon les conclusions des services de renseignement, la RPC est, entre autres, un acteur de premier plan. En Suisse, elle vise les membres de groupes qui sont réprimés à l'étranger et des membres de la société civile. Elle peut aussi s'exercer à des fins de recherche d'informations contre des ressortissants suisses qui agissent comme sympathisants ou comme défenseurs d'une cause par conviction personnelle. La répression transnationale restreint la liberté d'action garantie par la Constitution et par les droits de l'homme de personnes vivant en Suisse. Elle est capable d'influer sur la formation de l'opinion publique et donc sur la démocratie, sur l'état de droit et sur l'action de l'État. En diluant les normes internationales, elle parvient à saper l'ordre international régi par des règles au profit du pouvoir du plus fort.

Bien que les conséquences de la répression transnationale ne soient pas aussi facilement identifiables que celles du terrorisme, par exemple, elles constituent à long terme une menace considérable pour la souveraineté de la Suisse. Le phénomène est amené à s'amplifier sous les effets conjugués de la transformation numérique, de la coopération de plus en plus étroite qui lie les États autoritaires et de méthodes toujours plus insidieuses.

Il est clair que la répression transnationale s'attaque à l'ordre juridique suisse et à l'ordre international régi par des règles. Il faut donc la combattre. Le Conseil fédéral a d'ailleurs relevé la problématique des activités d'influence et de désinformation dans son rapport du 19 juin 2024 en réponse au postulat 22.3006 « État des lieux relatif à la menace que constituent pour la Suisse les campagnes de désinformation », dont la rédaction s'est déroulée en échange mutuel avec celle du présent rapport.

S'agissant de la situation des Tibétains et des Ouïgours, le rapport Weber confirme l'existence de la répression transnationale en Suisse comme dans d'autres États où ils ont trouvé refuge. Il juge hautement probable que la RPC essaye de coopter des Tibétains et des Ouïgours en Suisse afin qu'ils espionnent les membres de leur propre diaspora et exercent des pressions sur eux. Le rapport Weber pointe un autre objectif majeur des autorités chinoises : dissuader les Tibétains et les Ouïgours qui vivent en Suisse de mener des activités politiques. À cette fin, les autorités chinoises recourent notamment à des cyberattaques. Par ailleurs, on soupçonne que les communications des Tibétains et des Ouïgours vivant en Suisse fait l'objet d'une surveillance. Les sources du rapport Weber permettent d'affirmer qu'il est avéré et fréquent que les Tibétains et les Ouïgours qui s'exposent soient systématiquement observés ou photographiés en Suisse.

Le présent rapport expose les instruments nationaux et internationaux qui existent pour se défendre contre de tels agissements. Sur le plan international, il faut citer la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. L'étude comparative de l'ISDC montre que plusieurs États sont aux prises avec la répression transnationale.

Il faut lutter contre ce phénomène à tous les niveaux car il s'exerce en partie à l'intérieur et en partie à l'extérieur des frontières suisses (refus de visa ou interdiction du retour au pays, pressions ou menaces à l'encontre des proches au pays). Il touche également les intérêts collectifs et individuels. Prendre en considération tous les niveaux signifie impliquer les cantons dans la lutte contre ce phénomène.

Il faut préciser que les faits documentés dans le rapport Weber ne sont pas tous constitutifs d'une infraction et ne remplissent pas tous les critères justifiant une intervention de l'État. Toutefois, le fait que des personnes se sentent surveillées en permanence et fassent l'objet de différentes formes de harcèlement entretient un climat de peur et restreint l'exercice de leurs droits fondamentaux.

## 9 Mesures

Les possibilités d'action se situent à deux niveaux :

1. Au niveau international, en donnant à la Chine et à tous les États contribuant à des actes de répression transnationale une réponse diplomatique par laquelle elle signifie qu'elle ne tolère pas de tels actes ;
2. Au niveau national, en prenant des mesures internes visant à sensibiliser les autorités et à soutenir les victimes.

Au niveau national, le droit suisse prévoit déjà un arsenal de mesures pour les actes qui atteignent un certain degré de gravité. Le Conseil fédéral estime cependant que des mesures s'imposent notamment dans les domaines de la sensibilisation des autorités et du soutien aux victimes, mais que, loin de se limiter à une communauté particulière, elles doivent viser toutes les victimes de répression transnationale.

Face à ce constat, le Conseil fédéral prend les mesures suivantes :

1. Des mesures touchant à la diplomatie et aux affaires étrangères :
  - La répression transnationale est abordée dans le cadre du Dialogue sur les droits de l'homme avec les États concernés.
2. Des mesures dans le domaine de la coordination, de la prévention et de la sensibilisation nationales :

Il s'agit de définir plus précisément les moyens d'action de toutes les autorités concernées aux niveaux fédéral et cantonal, en exploitant au mieux les instruments existants et en créant des synergies interinstitutionnelles et interdisciplinaires.

Au vu de ce qui précède, le DFJP, en collaboration avec le RNS, fera examiner, via ses plateformes politiques et opérationnelles, les mesures suivantes :

- Clarification des compétences, de la procédure et des canaux de communication à suivre, et analyse de l'efficacité des instruments et des moyens existants pour appréhender les cas de répression transnationale avérée ou supposée ;
- Sensibilisation et formation des services fédéraux, cantonaux et communaux potentiellement confrontés à des cas de répression transnationale ou à leurs conséquences afin qu'ils sachent mieux l'identifier, la traiter de manière adéquate dans leur champ de compétences et transmettre les informations au service qui convient ;
- Encouragement et institutionnalisation des échanges avec les diasporas concernées ;
- Nécessité et pertinence d'un service de conseil facile d'accès pour les victimes et les témoins de répression transnationale.

## 10 Bibliographie

- Alpermann, Björn. (2022). *Xinjiang. China und die Uiguren*. Würzburg : Würzburg University Press.  
<https://doi.org/10.25972/WUP-978-3-95826-163-1>.
- Baldegger, M. (2015). *Das Spannungsverhältnis zwischen Staatenimmunität, diplomatischer Immunität und Menschenrechten*. Genève, Zurich, Bâle, Bâle : SwissLex ; Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Barnett, R. (2019). *Tibet*. In W. A. Joseph (éd.), *Politics in China. An introduction* (p. 457 à 486). New York, NY : Oxford University Press.
- Biagini Giovanni, Gächter Thomas et Kiener Regina (éd.). (2021). *Staatsrecht* (3<sup>e</sup> édition). Zurich: Dike Verlag Zürich.
- Birrer, R. (2019, 7 mai). *Wir müssen die Schweiz warnen. Hiesige Uiguren kritisieren das Seidenstrasse-Abkommen mit China. Selbst in der Schweiz spüren sie die Überwachung*. *Tages-Anzeiger*, p. 3.
- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS (éd.). (2010). *Recommandations de la Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL-LAVI) pour l'application de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infraction (LAVI) du 21 janvier 2010*. Consultable sur [https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2010.01.21\\_SODK\\_Empf\\_OH\\_mit\\_sechs\\_Fachempfehlungen\\_farbig\\_fr.pdf](https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2010.01.21_SODK_Empf_OH_mit_sechs_Fachempfehlungen_farbig_fr.pdf)
- Département fédéral des affaires étrangères (éd.) (2021). *Stratégie Chine 2021-2024*. Berne. Consultable sur [https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/publikationen.html/content/publikationen/fr/eda/schweizer-aussenpolitik/China\\_Strategie\\_2021-2024](https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/publikationen.html/content/publikationen/fr/eda/schweizer-aussenpolitik/China_Strategie_2021-2024).
- Donatsch, A. (éd.). (2022). *StGB, JStG. Kommentar: mit weiteren Erlassen und Kommentar zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG, AIG und OBG* (Navigator.CH, 21<sup>e</sup> édition revue et corrigée). Zurich : Orell Füssli Verlag.
- Dos Santos, N. (2022, 4 4 décembre). *China operating over 100 police stations across the world with the help of some host nations, report claims*. CNN. Consultable sur <https://edition.cnn.com/2022/12/04/world/china-overseas-police-stations-intl-cmd/index.html>
- Dukalskis, A. (2021). *Making the World Safe for Dictatorship*. Oxford : Oxford University Press.
- El-Hitami, H. (2020, 28 décembre). *Zeugen gegen syrische Kriegsverbrecher in Koblenz*. *Der Spiegel*, 52.
- Flachsmann, S., Fluri, P., Görlich Käser, G., Isenring, B., Maurer, H. et Wehrenberg, S. (2019). *Tafeln zum Militärstrafrecht* (4<sup>e</sup> édition). Genève, Zurich, Bâle, Zurich, Bâle, Genève : SwissLex; Schulthess Juristische Medien AG.
- Frechette, A. (2004). *Tibetans in Nepal. The dynamics of international assistance among a community in exile* (*Studies in forced migration*, v. 11, [Proof]. New York : Berghahn Books.
- Gouvernement indien, ministère de l'Intérieur (éd.). *Annual Report 2018-19*. Consultable sur [https://www.mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport\\_18\\_19.pdf](https://www.mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport_18_19.pdf)
- Gouvernement indien, ministère de l'Intérieur (éd.). *Annual Report 2019-20*. Consultable sur [https://mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport\\_19\\_20.pdf](https://mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport_19_20.pdf)
- Gouvernement indien, ministère de l'Intérieur (éd.). *Annual Report 2021-22*. Consultable sur [https://www.mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport202122\\_24112022%5B1%5D.pdf](https://www.mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport202122_24112022%5B1%5D.pdf)
- Hausheer, H. et Aebi-Müller, R. E. (2020). *Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches* (Stämpfli juristische Lehrbücher, 5<sup>e</sup> édition). Berne: Stämpfli.
- Institut suisse de droit comparé ISDC (éd.). (2023, 11 avril). *ADDRESSING TRANSNATIONAL REPRESENTATION: A REPORT ON THE APPROACHES OF Australia, Belgium, Canada, France, Germany, Netherlands, Sweden, United Kingdom and the United States*. Dorigny.

- Isenring B. (2022): *StGB/JStG Kommentar, Mit weiteren Erlassen und Kommentar zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG, AIG und OBG*. In: Donatsch, A. (éd.). (2022). *StGB, JStG. Kommentar: mit weiteren Erlassen und Kommentar zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG, AIG und OBG* (Navigator.CH, 21., édition revue). Zurich : Orell Füssli Verlag, 739 s.
- Lauber, M. et Medved, A. *Staatsschutz für Wirtschaftsgeheimnisse*. In *Top Secret - Geheimnisschutz und Spionage* (vol. 157). Consultable sur <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/112137/>.
- Le Conseil fédéral (1996, 15 octobre). Message concernant la modification du code pénal suisse et du code pénal militaire (droit pénal et procédure pénale des médias) du 17 juin 1996 (FF 1996 IV 525). Berne. Consultable sur [https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1996/4\\_525\\_533\\_449/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1996/4_525_533_449/fr).
- Le Conseil fédéral (2015, 11 décembre). La responsabilité civile des fournisseurs de services Internet. Rapport du Conseil fédéral du 11 décembre 2015. Berne. Consultable sur <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2015-12-11.html>.
- Le Conseil fédéral (2021, 24 novembre). La politique de sécurité de la Suisse (FF 2021 2895). Berne. Consultable sur <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/2895/fr>.
- Le Conseil fédéral (2023, 15 décembre). Infrastructure numérique. Réduire les risques géopolitiques, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 20.3984 Pult du 14 septembre 2020. Berne. Consultable sur <https://newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/85383.pdf>.
- Leh, M. (2018). *Wir Tibeter sind in einer Notlage - Ein Gespräch mit dem buddhistischen Mönch und Menschenrechtler Golog Jigme über die Lage in Tibet*. *Pogrom – Gesellschaft für bedrohte Völker*, (1), 63-66.
- Memory of Nations (éd.). (1974). *Döndub Wangchen: The Escape*. Consultable sur <https://www.pametnaroda.cz/en/wangchen-dondub-wangchen-dhondup-1974>.
- Michaelsen, M. et Thumfart, J. (2022). *Drawing a line: Digital transnational repression against political exiles and host state sovereignty*. Cambridge. Consultable sur <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-international-security/article/drawing-a-line-digital-transnational-repression-against-political-exiles-and-host-state-sovereignty/3ecdbab553f74334cce3ddb805bfad0c>.
- Müller, J. P. et Schefer, M. (2008). *Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte* (4<sup>e</sup> édition). Berne : Stämpfli Verlag AG.
- ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2023). *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Chine (y compris Hong Kong (Chine) et Macao (Chine))*. Genève. Consultable sur <https://digitallibrary.un.org/record/4007077?ln=fr&v=pdf>.
- ONU, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2022). *OHCHR assessment of human rights concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China*. Consultable sur <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/2022-08-31/22-08-31-final-assessment.pdf>.
- ONU, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2023a). *China: UN experts alarmed by separation of 1 million Tibetan children from families and forced assimilation at residential schools*. Genève. Consulté le 13 mai 2023. Consultable sur <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/02/china-un-experts-alarmed-separation-1-million-tibetan-children-families-and>.
- ONU, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2023b). *China: "Vocational training" programmes threaten Tibetan identity, carry risk of forced labour, say UN experts*. Consulté le 13 mai 2024. Consultable sur [https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/china-vocational-training-programmes-threaten-tibetan-identity-carry-risk#:~:text=GE-NEVA%20\(27%20April%202023\)%20%E2%80%93,identity%2C%20to%20monitor%20and%20politically](https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/china-vocational-training-programmes-threaten-tibetan-identity-carry-risk#:~:text=GE-NEVA%20(27%20April%202023)%20%E2%80%93,identity%2C%20to%20monitor%20and%20politically).
- Parlement européen (2024). *Ingérence étrangère : comment le Parlement lutte contre la menace qui pèse sur la démocratie européenne*. Consultable sur <https://www.europarl.europa.eu/topics/fr/article/20240404STO20215/action-du-parlement-europeen-contre-l-ingerence-etrangere>
- Ritter, J. (2024, 16 avril). *Eine Drehscheibe für russische Spione im Herzen Europas*. *Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland*, p. 3.
- Robin, F. (2021). *Les restaurants tibétains de Paris, témoins ethno-politiques des deux vagues de l'exil tibétain en France* (Institut national des langues et civilisations orientales INALCO, éd.). Consultable sur

- <http://www.inalco.fr/itineraires/9/restaurants-tibetains-paris-temoins-ethno-politiques-deux-vagues-exil-tibetain-france>.
- Schefer, M. (2020). *Kommunikationsgrundrechte*. In O. Diggelmann, M. Hertig, B. Schindler et D. Thürer (éd.), *Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse*. Zurich: Schulthess.
- Schweizer, R. (2017). *Völkerrechtliche Schranken internationaler nachrichtendienstlicher Aktivitäten*. *Aktuelle Juristische Praxis*, 1089, 1101 s.
- Secrétariat d'État aux migrations (1995-2022). Statistique en matière d'asile de 1995 à 2022. Consultable sur <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik.html>.
- Secrétariat d'État aux migrations (2013, 30 juin). *Focus India : The Tibetan Community in India*. Berne.
- Service de renseignement de la Confédération (2015). *La sécurité de la Suisse. Rapport de situation 2015 du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/39237.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2016). *La sécurité de la Suisse. Rapport de situation 2016 du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48134.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2017). *La sécurité de la Suisse. Rapport de situation 2017 du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48133.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2018). *La sécurité de la Suisse. Rapport de situation 2018 du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52217.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2019). *La sécurité de la Suisse 2019. Rapport de situation du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/57074.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2020). *La sécurité de la Suisse 2020. Rapport de situation du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/63413.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2021). *La sécurité de la Suisse 2021. Rapport de situation du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/67045.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2022a). *La sécurité de la Suisse 2022. Rapport de situation du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/72369.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2022b). *TECHNOPOL. Le monde académique en ligne de mire. Un module du programme de sensibilisation Prophylax*. Berne. Consultable sur <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/10/3602e49a-1c73-4b76-b800-fc5f5be440f55.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2023). *La sécurité de la Suisse 2023. Rapport de situation du SRC*. Berne. Consultable sur <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/09/746f597b-ec7a-4395-87e0-a44897e7a074.pdf>.
- Social and Resource Development Fund (2020). *Baseline Study of The Tibetan Diaspora Community outside South Asia*. Consultable sur [https://tibet.net/wp-content/uploads/2020/09/Baseline-Study-of-the-Tibetan-Diaspora-Community-Outside-South-Asia-soft-copy\\_compressed.pdf](https://tibet.net/wp-content/uploads/2020/09/Baseline-Study-of-the-Tibetan-Diaspora-Community-Outside-South-Asia-soft-copy_compressed.pdf).
- Société pour les peuples menacés (éd.). (2018). *L'ombre chinoise*. Consultable sur <https://www.gfbv.ch/fr/publications/rapports/>
- Swissuniversities. (2022). *Vers des collaborations internationales responsables : Un guide pour les établissements d'enseignement supérieur suisses*. Berne. Consulté le 15 mai 2024. Consultable sur <https://www.swissuniversities.ch/fr/organisation/documentation/communiqués-de-presse/publication-guide-collaborations-internationales>.
- Wang, M. (2023, 13 septembre). *China's 'Beautiful Xinjiang' Continues to Oppress Uyghurs. As Beijing Tries to Convince the World That the Xinjiang Region Has Moved On, Its Uyghur Residents Continue to Suffer*. *Human Rights Watch*. Consultable sur <https://www.hrw.org/news/2023/09/13/chinas-beautiful-xinjiang-continues-oppress-uyghurs#:~:text=As%20of%20mid%2D2022%2C%20Human,of%20their%20whereabouts%20or%20wellbeing>.
- Weber, R., Kapoor, S., Morell, S. et Rütte von, B. (2024, 30 avril). *Die Situation der tibetischen und uigurischen Gemeinschaften in der Schweiz: effektive und wahrgenommene Druckausübung. Forschungsbericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz und des Staatssekretariats für Migration*. Bâle.