der erste Vorschlag mit Fr. 14 000.— steht ja nicht mehr zur Diskussion; unser hochverehrter Herr Bundesrat hat ja eigentlich den Vorschlag mit Fr. 15 000.— gebracht, in der Meinung, dass man an Fr. 14 000.— wahrscheinlich doch nicht mehr festhalten soll —: sollen wir nun wegen diesen Fr. 200.—, Fr. 15 000.— oder Fr. 15 200.— noch in diesen letzten zwei Tagen eine erneute Differenz schaffen? Ich glaube, es wird zur allgemeinen Beruhigung doch sehr viel beitragen, wenn wir nun einfach dem Nationalrat zustimmen. Kollege Danioth hat in der Kommission diesen Antrag gestellt, ihn sehr gut begründet, und ich glaube, wir dürfen mit gutem Gewissen seinem Antrag die Stimme geben. Ich würde also dieser Lösung den Vorzug geben und der Mehrheit der Kommission folgen.

Danioth: Unser Kollege Vogt hat Ihnen soeben mitgeteilt, dass ich mich in der Kommission für Zustimmung zum Nationalrat eingesetzt habe. Ich möchte das auch hier im Rate tun. Ich glaube, es hat keinen Sinn, dass wir wegen einer Kleinigkeit wieder eine neue Variante in die Diskussion werfen. Meines Erachtens hat die Zustimmung zum Nationalrat, die sich ja finanziell vom Antrag, auf Fr. 15 000.- zu gehen, sehr wenig unterscheidet, doch immerhin den Vorteil, dass bei einer Erhöhung der Teuerungszulagen auch die tiefsten Klassen in den Genuss einer Erhöhung kommen. Wenn wir den Betrag aber auf Fr. 15 000.-- fixieren, werden die untersten Klassen während dieser vier Jahre immer die Teuerungszulage erhalten, während Teuerungszulage bei den oberen Klassen steigen würde. Ich vertrete deshalb die Meinung, dass wir dem Nationalrat zustimmen sollten.

Ich möchte auch betonen, was unser Herr Kommissionspräsident gesagt hat. Es geht um eine Geste des Herzens. Man ist letzte Woche den Klein- und Bergbauern in sehr grosszügiger Weise entgegengekommen. Ich habe immer mehr die Auffassung, dass das Schweizervolk wünscht, dass wir nicht nur für das Ausland Geld haben, sondern auch für unsere kleinen Angestellten, die mit einem niedrigen Einkommen vorlieb nehmen müssen. Wir sollten deshalb auch sie berücksichtigen.

Im Interesse einer baldigen und gerechten Lösung empfehle ich Ihnen, dem Nationalrat zuzustimmen.

M. Celio, conseiller fédéral: Je crois que tout ce qui pouvait être dit dans ce cas l'a été. Dans cette affaire, le Conseil fédéral s'en remet évidemment aux décisions de votre conseil. Il ne combat aucune des propositions qui ont été faites ici. Je voudrais seulement dire que ma sympathie va plutôt à la proposition de la minorité de la commission par le fait qu'elle reste dans les limites du système du Conseil fédéral et qu'elle ne provoquerait pas une augmentation automatique de l'indemnité de renchérissement chaque fois qu'on augmenterait pour une raison quelconque les limites de la 21e classe.

Nous sommes sensibles aux besoins de personnel à rétribution modeste. Nous savons que nous éprouvons aussi, en ce moment, certaines difficultés de recrutement, difficultés qui se manifestent non seulement dans la dernière classe de traitement, mais aussi dans les classes les plus élevées. Si nous avons combattu la proposition du Conseil national, c'était seulement — je tiens à le dire à M. Clerc, conseiller aux Etats, et à M. le président de la commission — parce qu'elle apportait un changement de structure dans la classification du

personnel, classification qui n'est en vigueur que depuis le 1er janvier. Le Conseil fédéral, je le répète, manifeste plutôt une certaine sympathie pour la proposition de la minorité de la commission.

Präsident: Wir haben folgende Situation: Beim Bundesbeschluss über die Ausrichtung von Teuerungszulagen an das Bundespersonal in den Jahren 1969 bis 1972 haben wir einzig eine Differenz in Artikel 4, Absatz 2. Hier stehen sich der Antrag der Kommissionsmehrheit auf Zustimmung zum Nationalrat und der Antrag der Kommissionsminderheit, den Betrag auf Franken 15 000.— festzulegen, gegenüber.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Mehrheit Für den Antrag der Minderheit 25 Stimmen 16 Stimmen

An den Nationalrat — Au Conseil national

10114. Menschenrechtskonvention des Europarates. Bericht des Bundesrates

Convention des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Rapport du Conseil fédéral

Bericht des Bundesrates vom 9. Dezember 1968 (BBl II, 1057)

Rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 1968 (FF II, 1069)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Vom Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen.

Minderheit

(Hefti, Bolla, Choisy)

Vom Bericht des Bundesrates Kenntnis nehmen.

Antrag Heimann

Der Ständerat nimmt vom Bericht des Bundesrates Kenntnis. Er unterstützt den in diesem Bericht einmal mehr zum Ausdruck kommenden Willen unseres Landes zur europäischen Zusammenarbeit. Die Schweiz tritt vorbehaltlos für den Schutz der Menschenrechte ein und respektiert sie auch. Die Unterzeichnung der Konvention soll aufgeschoben werden, bis die aus juristischen Erwägungen notwendigen Vorbehalte aufgegeben werden können.

Proposition de la commission

Majorité

Prendre acte avec approbation du rapport du Conseil fédéral.

Minorité

(Hefti, Bolla, Choisy)

Prendre acte du rapport du Conseil fédéral.

Proposition Heimann

Le Conseil des Etats prend acte du rapport du Conseil fédéral. Il soutient la volonté exprimée une nouvelle fois dans le présent rapport et suivant laquelle notre pays est prêt à coopérer sur le plan européen. La Suisse souscrit sans réserve à la protection des droits de l'homme qu'elle respecte par ailleurs. Il convient toutefois de surseoir à la signature de la convention jusqu'à ce que puissent être écartées les réserves rendues nécessaires par des motifs juridiques.

Lusser, Berichterstatter der Mehrheit: Mit seinem Bericht vom 9. Dezember 1968 über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten den Antrag, von diesem Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen, in der Meinung, dass er alsdann beabsichtige, die in Frage stehende Menschenrechtskonvention mit den in der Botschaft aufgeführten fünf Vorbehalten zu unterzeichnen. Die Erstbehandlung im Nationalrat anlässlich der Sommersession dieses Jahres führte nach ausgiebiger Debatte schliesslich mit 88 Stimmen auf zustimmende Kenntnisnahme, während sich 80 Stimmen auf blosse Kenntnisnahme vereinigten. Nunmehr obliegt die Behandlung des bundesrätlichen Berichtes und Antrages unserem Rate. Die vom Büro hiefür bestellte Kommission nahm an ihrer Sitzung vom 19. September, nach zwei überaus interessanten Einführungsreferaten von Herrn Bundesrat Spühler und Herrn Minister Diez, Chef der Rechtsabteilung des Politischen Departementes, in einer ausgiebigen, lebhaften Diskussion zu dieser Vorlage Stellung und beschloss mit 7:3 Stimmen, unserem Rate zu empfehlen, vom Berichte des Bundesrates in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen und damit Bundesrat und Nationalrat in ihrer Stellungnahme zu folgen. Die Kommissionsminderheit dagegen votierte auf blosse Kenntnisnahme und wird Ihnen ihren Standpunkt anschliessend hier vertreten.

Ihre Kommission gab auf gestellten Wunsch hin anlässlich ihrer Sitzung auch einer Delegation der Arbeitsgemeinschaft der schweizerischen Frauenverbände für die politischen Rechte der Frau Gelegenheit, ihren Standpunkt vor der Kommission darzulegen, wobei sich eine recht angenehme und interessante gegenseitige Aussprache ergab, wenn auch die Meinungen voneinander abwichen. Ich möchte auch diesen Anlass benutzen, um der Damendelegation dafür unsere Anerkennung auszusprechen.

Zunächst sei festgestellt, dass als Ausgangspunkt für den bundesrätlichen Bericht, der in seiner hervorragenden Darstellung des ganzen Komplexes unsere besondere Anerkennung verdient, das Postulat Eggenberger diente, das von sämtlichen Fraktionspräsidenten unterzeichnet war und im Nationalrat am 22. Juni 1966 ohne Opposition dem Bundesrate überwiesen wurde.

Und nun zur europäischen Menschenrechtskonvention in ihrem Kerngehalt: Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte wurde am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet und ist am 3. September 1953 in Kraft getreten. Sie wurde in der Zwischenzeit durch verschiedene Zusatzprotokolle und Erklärungen ergänzt. Ich verweise diesbezüglich im einzelnen auf die ausführliche Darstellung im bundesrätlichen Bericht. Im Rahmen der europäischen Einigungsbestrebungen der Jahre 1948—1950 entstanden, gehört die Menschen-

rechtskonvention zu den ersten grossen Verwirklichungen des Europarates, dessen Zielsetzung die Herbeiführung einer grössern Einheit unter den demokratischen Staaten auch auf dem Gebiet der Gesetzgebung Europas ist.

Die Konvention befasst sich in erster Linie mit den klassischen Grundfreiheiten des Staatsbürgers und mit den sogenannten politischen Rechten. Die wirtschaftlichen und sozialen Rechte werden dagegen durch die europäische Sozialcharta geschützt, die am 26. Februar 1966 in Kraft getreten ist und bei den zuständigen Bundesorganen in Bern in Prüfung steht. Die Menschenrechtskonvention legt einen europäischen Minimalstandard fest und garantiert die grundlegenden Freiheitsrechte: das Recht auf Leben, auf Freiheit und Sicherheit der Person, Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit, Recht auf ein gerechtes Gerichtsverfahren, auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie der Wohnung, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit. Durch ein Zusatzprotokoll zur Konvention werden die vertragschliessenden Staaten im übrigen unter anderem verpflichtet, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen abzuhalten.

Bedeutsam ist sodann der Artikel 14 der Konvention, der ein allgemeines Diskriminierungsverbot enthält und bestimmt, dass der Genuss der Rechte und Freiheiten ohne Unterschied des Geschlechtes, der Rasse, Hautfarbe, Sprache und Religion zu gewährleisten ist. Der Beitritt wird denn auch dazu führen, dass verschiedene Gesetze in Bund und Kantonen revidiert werden und dass der Rechtsschutz in Verwaltungssachen ausgebaut wird, etwas, was Experten und Wissenschafter bei uns seit Jahren verlangt haben.

Im übrigen sind die juristischen Probleme im Bericht des Bundesrates ausführlich dargelegt. Das führte den Bundesrat denn auch dazu, die Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention nur unter Anbringung von fünf Vorbehalten, wie sie auf Seite 85-87 der Botschaft umschrieben sind, in Aussicht zu nehmen. Diese betreffen: Erstens gewisse kantonale Gesetze über die Anstaltsversorgung, bei denen keine gerichtliche Ueberprüfung der administrativen Versorgung vorgesehen ist, zweitens Ausnahmen vom Grundsatz der Oeffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen und Urteilsverkündigungen, drittens die konfessionellen Ausnahmeartikel der Bundesverfassung, viertens die faktischen Ungleichheiten, die in mehreren Kantonen mit Bezug auf fehlende Beteiligung der Frauen an den Wahlen in die gesetzgebenden Behörden in Bund und, abgesehen von Ausnahmen in den Kantonen, sowie die Ausnahme vom geheimen Charakter der Wahlen.

Die bedeutsamsten Vorbehalte, die zudem im Rampenlicht stehen, sind das Wahlrecht der Frauen sowie die konfessionellen Ausnahmeartikel der Bundesverfassung. Dabei ist zu betonen, dass Artikel 3 des Zusatzprotokolls zur Menschenrechtskonvention nicht das volle Frauenstimm- und -wahlrecht verlangt, um das in unserem Lande mit Recht gekämpft wird, sondern nur freie und geheime Wahlen in die gesetzgebenden Behörden. Der Vorbehalt, welchen der Bundesrat anzubringen beabsichtigt, bezieht sich denn auch nur auf dieses Recht der Frauen. Es bliebe auch der Weg offen, auf die Unterzeichnung dieses Zusatzprotokolls von 1952 überhaupt zu verzichten, womit dieser Vorbehalt natürlich weggefallen wäre. Der Bundesrat lehnt dieses Vorgehen meines Erachtens mit Recht ab; dagegen hat

er sich verpflichtet, den eidgenössischen Räten noch dieses Jahr eine Vorlage auf Einführung des Frauenstimmrechtes zu unterbreiten.

Uebrigens sieht die Menschenrechtskonvention in Artikel 64 selbst expressis verbis vor, dass jeder Mitgliedstaat bei Unterzeichnung der Konvention oder bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde bezüglich bestimmter Vorschriften der Konvention Vorbehalte anbringen kann, soweit die Landesgesetze mit solchen Vorschriften noch nicht übereinstimmen. Es haben denn auch die meisten Mitgliedstaaten des Europarates von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Wenn wir durch die Vorbehalte eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Abänderung unseres Landesrechts ausklammern, so betrachtet der Bundesrat innenpolitisch seinerseits die meisten Vorbehalte als einen bloss zeitlich befristeten Einwand, den er baldmöglichst hinfällig lassen werden möchte.

Völkerrechtlich gesehen ist das Anbringen von Vorbehalten durchaus geläufig. Die Schweiz hat bei der Unterzeichnung internationaler Verträge schon wiederholt Vorbehalte angebracht, unter anderem beim Beitritt zur internationalen Atomenergieagentur, weiter zur intergouvernementalen konsultativen Organisation der Seeschiffahrt, sodann zum europäischen Kulturabkommen und zum europäischen Auslieferungsabkommen.

Bei der Beurteilung der Vorbehalte bei uns geht es letztlich um die Frage, ob die Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention unter Vorbehalten die Einführung des Frauenstimmrechtes und die Aufhabung der konfessionellen Ausnahmeartikel verzögern oder beschleunigen wird. Das sind Ermessensfragen. Der Berichterstatter teilt hierin die Meinung des Bundesrates und hat diese auch der Frauendelegation gegenüber unterstrichen, dass durch den Beitritt zur Menschenrechtskonvention die Einführung des Frauenstimmrechtes einen Auftrieb erhält und dass das Unrecht der konfessionellen Ausnahmeartikel verstärkt empfunden und nach dessen Ausmerzung gerufen wird.

In diesem Zusammenhang verweise ich zudem auf die vom Nationalrat ohne Gegenstimme erheblich erklärte Motion, welche vom Bundesrat möglichst bald Vorlagen für die Einführung des Frauenstimmrechts und für die Ausmerzung der Ausnahmeartikel verlangt. Diese Motion wird auch von unserer Kommission dem Rate zur Annahme empfohlen und wird anschliessend an diesen Bericht behandelt werden.

So darf denn eine Unterzeichnung oder Ratifikation der Menschenrechtskonvention mit Vorbehalten keinesfalls als Verzicht verstanden werden. Das möchten wir besonders unterstreichen. Vielmehr soll der Wille zum Handeln und zur Ausmerzung der faktischen und rechtlichen Situation, die den Vorbehalten zugrunde liegt, damit zum Ausdruck gebracht werden.

Der Beitritt der Schweiz zur europäischen Menschenrechtskonvention wäre aber auch mit einer Reihe praktischer Folgen verbunden. So würde der Schweiz wie den andern Vertragsstaaten der Konvention das Anrecht auf ein Mitglied schweizerischer Nationalität in der Menschenrechtskommission zugestanden, die sich aus je einem Vertreter aus den Vertragsstaaten zusammensetzt, während im europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dem ebenso viele Mitglieder angehören wie der Europarat Mitgliedstaaten zählt, also zurzeit 18 Richter — Herr Antoine Favre, alt Bundesrichter —, seit unserem Beitritt zum Europarat, im Jahre 1963, durch die im Europarat vorgenommene Wahl angehört,

ohne dass wir die Menschenrechtskonvention unterzeichnet haben.

Ich komme damit zum Schluss meiner Berichterstattung. Im Jahre 1963 hat sich unser Land durch den definitiven Beitritt zum Europarat zu den Satzungen des Europarates bekannt, dessen Ziel die Herbeiführung einer grössern Einigkeit unter seinen Mitgliedern ist und eines der Mittel zur Erreichung dieses Zieles in der Wahrung und in der Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sieht. 18 europäische Staaten sind zurzeit Mitglied des Europarates. Von diesen 18 Mitgliedstaaten haben alle bis auf Frankreich und die Schweiz die europäische Menschenrechtskonvention unterzeichnet bzw. ratifiziert. Bei Frankreich lagen bisher Sondergründe der Nichtunterzeichnung vor, die in der Regierung des Gaullismus lagen. Die Schweiz, älteste Demokratie der Welt und Vorbild für Freiheitsrechte der Bürger, Modell für eine kommende europäische Völkerfamilie, ist aufgerufen, sich der Reihe der 16 Europastaaten im Europarat anzuschliessen und der Europäischen Menschenrechtskonvention beizutreten, Der Beitritt unseres Landes mit den vom Bundesrat vorgeschlagenen Vorbehalten schliesst keine rechtliche, aber wohl eine moralische Verpflichtung zur baldmöglichen Beseitigung der Vorbehalte in sich. Bei zustimmender Kenntnisnahme des bundesrätlichen Berichtes beabsichtigt der Bundesrat, die Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention in dem ihm gut scheinenden Zeitpunkte vorzunehmen. Die Konvention tritt indessen für unser Land erst dann in Kraft, wenn das eidgenössische Parlament auf Grund einer besondern neuen Botschaft des Bundesrates die Ratifikation alsdann beschliessen würde. Das Erscheinen der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Frage des Beitritts der Schweiz zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten hat im Europarat und dessen Mitgliedstaaten hoffnungsvolle Erwartungen ausgelöst.

Strassburg sieht dem Entscheid des Ständerates, der für das weitere Vorgehen des Bundesrates entscheidend sein wird, mit Spannung entgegen. Der Entscheid als zustimmende Kenntnisnahme, wie er von der starken Mehrheit Ihrer Kommission vorgeschlagen wird, dürfte in der Richtung einer aufgeschlossenen Aussenpolitik das Image unseres Landes aufleuchten lassen. Als am 28. September 1965 das Europäische Haus der Menschenrechte in Strassburg in Anwesenheit der Mitgliedstaaten des Europarates und deren Botschafter eingeweiht worden ist, in dessen Fundament auch ein Goldtaler der Eidgenossenschaft eingemauert wurde, schloss Präsident Pierre Pflimlin, Maire von Strassburg, seine Schlussansprache mit den Worten: «Ich wünsche, dass aus diesem Hause ein authentisches Bild europäischer Einheit ausstrahle, das Bild einer geeinten Völkerfamilie, die vom Mensch und der Gesellschaft die gleiche Konzeption hat, das Europa der Menschenrechte.»

Namens der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen, vom Bericht des Bundesrates in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

Hefti, Berichterstatter der Minderheit: Auf Seite 2 der bundesrätlichen Botschaft steht, die Menschenrechtskonvention wolle eine der wichtigsten Zielsetzungen des Europarates verwirklichen, nämlich die Sicherung der persönlichen und politischen Freiheit und die Vorherrschaft des Rechtes, worauf jede wahre Demokratie beruhe. Gerade im Hinblick auf die Zielset-

zung: Vorherrschaft des Rechtes, dürfen wir uns der Prüfung nicht entschlagen, ob das vom Bundesrat für den Beitritt zur Menschenrechtskonvention beabsichtigte Vorgehen verfassungsgemäss ist. Denn kaum etwas anderes könnte der Idee des Rechtsstaates in unserem Lande mehr Abbruch tun, als wenn scheinbar im Namen des Rechtes eine Rechtsverletzung begangen wird.

Wie die Botschaft darlegt, wollen Konvention und Zusatzprotokolle im Prinzip die gleichen persönlichen Freiheitsrechte schützen, wie dies, abgesehen von einigen Ausnahmen, auch die Bundesverfassung und die Kantonsverfassungen tun. Auf Grund dieser Bestimmung gehen heute jährlich Hunderte von staatsrechtlichen Beschwerden an das Bundesgericht in Lausanne. Die betreffenden Urteile zeigen immer wieder, wie die Freiheitsrechte mehr als andere Bestimmungen der Konkretisierung durch die Rechtsprechung bedürfen und dabei immer wieder abzuwägen ist zwischen den Interessen des Einzelnen, der andern Rechtsgenossen und des Gemeinwesens, wobei sich diese Abwägung nicht bloss abstrakt vornehmen lässt, sondern auch auf dem Hintergrund unserer sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Verhältnisse vorzunehmen ist. Abgesehen von den gelegentlichen Fällen, da Staatsverträge angerufen werden, handelt es sich beim Tatbestand dieser Urteile um rein innerstaatliche Angelegenheiten, die Abgrenzung des staatlichen Handelns gegenüber der Freiheit unserer Einwohner. Diese Verfassungsrechtsprechung des Bundesgerichtes hat ihre Grundlage in Artikel 113 der Bundesverfassung, wobei dort aber auch eine Schranke gezogen ist: die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze sind für das Bundesgericht massgebend. Soweit also bereits der Gesetzgeber den Umfang eines Freiheitsrechtes konkretisiert hat, muss sich das Bundesgericht daran halten. Sodann gibt es - auch nach der neuen Gesetzgebung über die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde -- immer noch gewisse Entscheidungen des Bundes, welche der rechtlichen Ueberprüfung entzogen sind. Schon hin und wieder wurde versucht, die Bindung des Bundesgerichtes an die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze aufzuheben, wenigstens dann, wenn diese Gesetze nicht das Referendum bestanden. Diese Bestrebungen zeitigten jedoch nie Erfolg, und eine entsprechende Initiative wurde seinerzeit abgelehnt.

Was hätte nun der Beitritt zur Konvention für Folgen? In den meisten der vorgenannten Fälle, welche heute an das Bundesgericht gehen, wäre anschliessend für den Beschwerdeführer ein Weiterzug möglich nach Strassburg, an die Kommission für Menschenrechte des Europarates und eventuell an dessen Ministerkomitee oder den Gerichtshof für Menschenrechte. Dabei könnte das betreffende Organ des Europarates auch alle Bundesgesetze, einschliesslich der im Referendum bestätigten, überprüfen und nötigenfalls korrigieren, immer soweit die Freiheits- bzw. Menschenrechte im Spiele sind. Unsere gesamte rein innerstaatliche Verwaltungstätigkeit und Gesetzgebung, soweit sie sich auf die Menschenrechte auswirkt - und das ist ein sehr weiter Bereich — würde also nicht mehr durch unsere eigenen Behörden und allenfalls das Volk abschliessend beurteilt bzw. erlassen werden, sondern es wäre der Weiterzug nach Strassburg möglich durch jeden unserer Einwohner, der sich verletzt glaubt.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass wir uns vollkommen von den herkömmlichen Vorstellungen lösen müssen, wenn wir die Tragweite der heutigen Vorlage erfassen wollen. Und da stellt sich die Frage: Sind Bundesrat und Bundesversammlung zuständig, allein von sich aus einen Vertrag abzuschliessen, der derart in die verfassungsmässigen Kompetenzen unserer Behörden, aber auch in die Referendumsdemokratie eingreift?

Merkwürdigerweise spricht sich die bundesrätliche Botschaft nicht dazu aus. Am Schlusse der Botschaft auf Seite 90 steht einzig, die Voraussetzungen des Staatsvertragsreferendums gemäss Artikel 89, Absatz 4, der Bundesverfassung seien nicht erfüllt. Doch bevor man auf dieses Referendum eingehen kann, stellt sich die Frage, ob der Bund auf Grund der heutigen Verfassungslage überhaupt die Kompetenz zum Vertragsabschluss hat. Die Abklärung dieser, der Hauptfrage, wird in der Botschaft übersprungen. Auf Seite 15 der Botschaft heisst es allerdings: «Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die in der Bundesverfassung enthaltenen grundsätzlichen Normen nicht auf dem Umweg über den Abschluss eines Staatsvertrages abgeändert oder aufgehoben werden können. Ein Staatsvertrag, der derart wesentliche Normen berühren würde, müsste hinsichtlich seiner Genehmigung dem Verfahren unterworfen werden, das bei partiellen Verfassungsnormen zur Anwendung gelangt.» — Diese Ausführungen entsprechen übrigens einem Gutachten des Politischen Departementes vom 15. August 1957. Es wäre daher zu erwarten, dass sich die Botschaft mit der Frage befasst, ob es nicht gegen grundsätzliche Normen der Bundesverfassung verstösst, wenn Entscheide unserer eigenen obersten Behörden, welche nach der Verfassung letztinstanzlich befinden, fortan an eine auswärtige Instanz weitergezogen werden können, wenn rechtsmässig erlassene Gesetze, einschliesslich der im Referendum bestätigten, durch eine auswärtige Instanz überprüft und tatsächlich modifiziert werden können. Dies alles berührt selbstverständlich nicht nur die Beschwerdeführer und die auf der Gegenseite am Verfahren beteiligten Privaten und Gemeinwesen, sondern unsere gesamte Rechtsgemeinschaft.

Wir suchen in der Botschaft vergebens nach einer Behandlung dieser Punkte; einzig ist an zwei Stellen auf die internationale Schiedsgerichtsbarkeit hingewiesen. Diese ist segensreich, und ihr Weiterausbau ist bestimmt zu begrüssen. Sie betrifft aber internationale, völkerrechtliche oder sonstwie zwischenstaatliche Verhältnisse. Diese Art von überstaatlicher Gerichtsbarkeit hat daher nichts zu tun mit der in der Menschenrechtskonvention vorgesehenen überstaatlichen Gerichtsbarkeit, die sich auf innerstaatliche Belange erstreckt.

Ich muss deshalb feststellen, dass die Botschaft der Frage, ob der Bund zum Abschluss einer solchen Konvention bzw. zum Beitritt überhaupt kompetent ist, ausweicht. Damit wird gegen die Vorschrift verstossen, dass bei jeder Vorlage der verfassungsrechtliche Aspekt behandelt werden muss. Persönlich habe ich das Gefühl, dass die Botschaft die Behandlung dieser Frage deshalb scheute, weil sie sich eben nicht gemäss den bundesrätlichen Wünschen beantworten lässt; denn zweifellos sind hier grundsätzliche Normen der Bundesverfassung berührt. Soll daher der Menschenrechtskonvention beigetreten werden, so ist dies Volk und Ständen zu unterbreiten. Das in der Botschaft vorgesehene Vorgehen ist nicht zulässig, weshalb dieser nicht zugestimmt werden sollte.

In der Kommission wurde vorgebracht, die Sache habe praktisch wohl weniger grosse Bedeutung, da ja einfach die Konvention gewissermassen Landesrecht werde, mit dem sie schon weitgehend übereinstimme; auch sei schon vorgeschlagen worden, den Konventions-

text wörtlich in die neue Bundesverfassung oder in neue Kantonsverfassungen zu übernehmen. Diese Auffassung übersieht, dass gerade bei den Freiheitsrechten die Rechtsanwendung bzw. die Rechtssprechung, wie es schon eingangs erwähnt wurde, eine sehr entscheidende Bedeutung hat. Konkret geht es darum, dass künftig in Strassburg entschieden würde, zum Beispiel wieweit die staatlichen Vorkehren bei Gewalttätigkeiten zulässig sind, ob es in einem Zivil- oder Strafprozess richtig war, auf die Aussagen gewisser Zeugen abzustellen oder die Einvernahme anderer abzulehnen, ob in einem Kanton, in dem gewisse interne Differenzen entstanden sind, ein Richter von der einen Seite neutral genug sei, um über Personen von der andern Seite zu Gericht zu sitzen, ob ein Militärgericht neutral genug sei, um über Dienstverweigerung zu urteilen, sofern überhaupt die Militärgerichtsbarkeit vor Artikel 14 standhält, ob ein offiziell einsprachiger Kanton verlangen kann, dass alle Kinder, wenn ihr Aufenthalt eine gewisse Dauer übersteigt, in der Landessprache unterrichtet werden, wie dies z.B. Zürich tut und vom Bundesgericht geschützt wurde, unter welchen Bedingungen Demonstrationen unzulässig sind, bzw. zugelassen werden müssen, ob und wie der Aufenthalt eingereister Ausländer beschränkt und an Bedingungen geknüpft werden kann. All das kann doch von einschneidender praktischer Bedeutung sein. Dazu kommt die Tendenz, im Namen der Konvention bestimmte Lösungen vorzuschreiben, wo andere Lösungen gewiss keinen Verstoss gegen die Menschenrechte (hier Menschenrechte im allgemeinen Sinne genommen) bedeu-

Ein Beispiel: Bei der Behandlung des Mietrechtes entstand eine Differenz zwischen National- und Ständerat, ob bezüglich Aufschub der Kündigung der Richter oder allenfalls auch administrative Behörden zuständig sein sollen.

Es wurde uns von der Kommission gesagt, im Hinblick auf die Menschenrechtskonvention sollte dem Richter der Vorzug gegeben werden. Persönlich stimme ich dieser Lösung zu. Ich glaube aber nie, dass es ein Verstoss gegen die Menschenrechte — wieder im allgemeinen Sinne gemeint — wäre, wenn man der Lösung des Nationalrates, der auch administrative Behörden einbeziehen will, zustimmen würde, besonders da wir derartige Lösungen auch sonst in unserem Zivilrecht zahlreich kennen.

Schon bevor die Frage der Verfassungsmässigkeit des Konventionsbeitrittes näher untersucht wurde, hat man doch instinktiv empfunden, dass es nicht richtig sei, wenn eine Vorlage von solcher Tragweite nur von der Bundesversammlung verabschiedet werde. Aus diesem Grunde dürfte Herr Kollega Luder seine Motion vom 12. Juni dieses Jahres eingereicht haben. Meines Wissens liegt eine gleichlautende Motion vor dem Nationalrat. Es würde in der Oeffentlichkeit kaum als korrekt empfunden, wenn nun kurz vor Torschluss die Angelegenheit mit einer Zustimmung zur Menschenrechtskonvention präjudiziert werden sollte.

Ich möchte hier betonen, dass eine Zurückhaltung oder gar Ablehnung gegenüber der Menschenrechtskonvention keineswegs bedeutet, dass man sich vor andern Schritten europäischer oder internationaler Oeffnung verschliesst; auch nicht die Frage eines allfälligen Beitrittes zur UNO wird präjudiziert. Eines aber ist gerade im Hinblick auf die Menschenrechtskonvention wichtig: Wir dürfen das Volk nicht vor faits accomplis stellen, sonst könnten sich früher oder später in unseren

europäischen und internationalen Bestrebungen bedauerliche Rückschläge ergeben.

Noch auf einen andern Aspekt sei in diesem Zusammenhange hingewiesen: In aussenpolitischen Verhandlungen war der Bundesrat auch schon froh, sich auf die Rechte von Volk und Ständen berufen zu können. Folgen wir aber heute dem Bundesrat, so dürfte dieses Argument künftig wesentlich an Gewicht einbüssen.

Zum Abschluss gestatten Sie mir noch einige Bemerkungen zu zwei Artikeln der Konvention, nämlich zu Artikell 15 und 6.

Zu Artikel 15: Er erlaubt jedem Vertragsstaat «im Falle eines Krieges oder eines andern öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht, Massnahmen zu ergreifen, welche von den in der Konvention vorgesehenen Verpflichtungen in dem Umfange, als es die Lage unbedingt erfordert, abweichen. Jeder der hohen vertragschliessenden Teile, der dieses Recht der Ausserkraftsetzung ausübt, hat das Generalsekretariat des Europarates eingehend über die getroffenen Massnahmen und deren Gründe zu orientieren.»

Die Europäische Kommission hat festgestellt, dass es sie ist, welche überprüft, ob das Leben der Nation bedroht sei, ob ein Notstand vorliege und welche Massnahmen adäquat seien. Wohl hätten hier die Staaten einen gewissen Spielraum, aber er sei begrenzt, wobei allerdings die Grenzen nicht genau festgelegt sind.

Angesichts der Erfahrungen aus den Zeiten des Aktivdienstes, mit den ausserordentlichen Vollmachten, frage ich mich, ob nicht - falls einmal wieder eine ähnliche Situation eintreten sollte — der Bund bei seiner Aufgabe zum Schutze des Landes durch diese Bestimmung in der Konvention allzu sehr gehemmt werden könnte, und ob es unter Umständen gar nicht tunlich wäre, solche Massnahmen in Strassburg bekanntzugeben. Auch können beim Entscheid namentlich in der Kommission und vom Ministerrat gewisse politische Ueberlegungen mitspiellen, welche nicht unbedingt mit den unsrigen parallel gehen. Diese Situation erscheint mir um so unbefriedigender, als einerseits die Behörden in Strassburg sich in unsere Massnahmen zum Schutze des Landes einmischen könnten, währenddem sie andererseits keine Verantwortung bezüglich unserer inneren und äusseren Sicherheit tragen und uns diesbezüglich auch nicht unterstützen können. Vergessen wir nicht, dass gerade ein kleiner Staat auf den Schutz der Verträge angewiesen ist. Das bedingt aber auch, dass er sich seinerseits viel strenger an Verträge halten muss, als es sich unter Umständen grössere Staaten erlauben können. Das hat wiederum zur Folge, dass wir mit dem Eingehen vertraglicher Verpflichtungen sehr vorsichtig sein müssen, namentlich soweit sie die Sicherheit unseres Landes betreffen.

Zu Artikel 6: Er bezieht sich auf Zivil- und Strafprozesse, und in der Praxis sind denn auch schon solche Prozesse nach Strassburg gezogen worden, wobei die Ueberprüfungsmöglichkeit ziemlich weit geht, indem der Artikel 6 auf dem anglo-amerikanischen Prinzip des «due process of law» beruht.

Im Landesinnern werden derartige Zivil- und Straffälle rein von den Gerichten behandelt. Wenn nun aber die Sache weitergezogen wird, dann schalten sich die politischen Behörden ein. Da besteht doch eine gewisse Gefahr der Vermischung der Gewaltentrennung, und unbewusst könnte es geschehen, dass dabei auch politische Momente mitspielen. Dazu kommt, dass eine

Frist von 6 Monaten für die Einreichung des Rekurses besteht. Hier können sich Rechtsverzögerungen ergeben. die namentlich für die Gegenpartei unangenehme Folgen haben können. Man bedenke, dass zuerst der ganze innerstaatliche Rechtsgang durchlaufen werden muss und nachher, auch wenn sich die Kommission noch so sehr beeilt, ihr ganzes Verfahren wiederum etlicher Zeit bedarf. Ich zweifle nicht daran, dass man bei der Schaffung dieser europäischen Institutionen vom besten Willen beseelt war, aber die Gefahr ist nicht ganz von der Hand zu weisen, dass sie sich in der Praxis in Richtung des alten Reichskammergerichtes entwickeln könnten. Es wurde ferner darauf hingewiesen, dass diese Konvention neben dem Rechtsschutz auch gewisse Zwecke politischer Art habe, dies im Sinne einer besseren europäischen Einigung. Aber ich glaube, gerade im Hinblick auf die vorliegende Konvention müssen wir bezüglich zusätzlicher Zwecke vorsichtig sein, denn die Rechtsprechung hat ihre Bedeutung in sich selber, und es ist im allgemeinen nicht von Vorteil für sie, wenn sie mit Nebenzwecken verbunden wird.

Auf Grund dieser Ausführungen scheint es mir nicht abwegig, die Befürchtung des Dekanes der Juristischen Fakultät der Universität Wien zu zitieren, der in einem Werk, herausgegeben vom «Institut d'Etudes Européennes» in Brüssel über die «Droits de l'homme» schreibt: «Même si l'objectif de la convention est de garantir la liberté de l'homme, dans la pratique son application engendre manifestement une insécurité juridique à l'intérieur de l'Etat.»

Auf Grund dieser Ausführungen beantrage ich Ihnen, dem Antrag der Kommissionsminderheit zuzustimmen, dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu folgen und daher von seiner Botschaft bloss Kenntnis zu nehmen.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

M. Borel: Je me garderai bien de reprendre l'ensemble des arguments pour ou contre l'acceptation du rapport du Conseil fédéral, avec approbation.

Une observation préliminaire: Notre collègue Hefti s'est longuement étendu sur la nécessité dans laquelle nous nous trouverions de soumettre au référendum une éventuelle adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. Je suis absolument d'accord avec lui que c'est là un problème important. Je partage même son idée selon laquelle il serait judicieux de soumettre un pareil problème au suffrage populaire. Toutefois, je pense que le débat est prématuré dès lors qu'il s'ouvrira au moment où le Conseil fédéral nous proposera la ratification de notre adhésion. Je crois par conséquent qu'aujourd'hui nous perdrions notre temps à nous étendre trop sur cet aspect du problème qui sera revu en temps utile.

Quelques réflexions en ce qui concerne l'argument du juge étranger. Tout d'abord il est exact que l'on ne peut pas comparer purement et simplement les procédures d'arbitrage que l'on a cherché à développer au cours de ces dernières années, aux procédures prévues par la Convention des droits de l'homme. Je veux tout de même signaler à notre collègue Hefti que, si même cette comparaison n'est pas absolue, les conséquences de certains traités d'arbitrage peuvent être aussi extrêmement lourdes. Un exemple: lors du conflit des zones, la Suisse a soumis le problème à l'arbitrage de la Cour permanente de La Haye. Nous avons obtenu une victoire sur le plan du droit, mais sur le plan des faits et

des conséquences pratiques, le canton de Genève a souffert de la situation nouvelle. Par conséquent, qu'on ne vienne pas nous dire que les procédures d'arbitrage ne comportent pas de conséquences pratiques pour la vie interne de notre Etat, tandis que la Convention de Strasbourg exercerait des effets profonds sur notre organisation intérieure.

Deuxième réflexion: Je tiens à rappeler que la commission prévue par la convention — commission à laquelle nous ne sommes malheureusement pas partie pour l'instant — cherche à arranger et arrange effectivement la plupart des différends en provoquant quelquefois amiablement des modifications de la législation interne, dans l'intérêt même des pays qui adhèrent à la convention.

Troisième réflexion: On craint que la cour ne soit submergée de réclamations, provenant en particulier de notre pays. Je voudrais relever, comme le fait le Conseil fédéral à la page 9 de son message, qu'une grande partie de ces réclamations sont déclarées irrecevables. D'autre part, et ceci devrait rassurer ceux de nos coltègues qui manifestent des inquiétudes, les cas les plus fréquents concernent, ainsi que le constate le message du Conseil fédéral, les articles 5 et 6 de la convention, c'est-à-dire les conditions dans lesquelles un individu peut être arrêté, incarcéré ou jugé pénalement, et les droits de la défense d'une manière générale.

Je ne pense vraiment pas qu'il y ait un danger fondamental pour l'indépendance et la souveraineté de notre pays à ce que quelques fois, lorsque les droits de la défense ne sont pas équitablement sauvegardés, une instance internationale puisse y remédier. J'ajouterai ce qui suit à cet égard. Profitant d'une session de l'Assemblée consultative, à Strasbourg, nous avons été quelquesuns à faire un saut à la cour. Celle-ci connaissait d'une affaire Delcour mettant en cause le gouvernement belge. Tout à l'heure, notre collègue Hefti disait qu'un petit Etat comme le nôtre a plus de raisons qu'un autre de souhaiter le régime du droit, le droit étant en quelque sorte sa seule sauvegarde. Or la Belgique, quoique petit Etat, a souscrit d'entrée de cause à la convention. Elle a été obligée dans un premier cas déjà de modifier, à la suite de la décision de la cour, sa législation interne; dans ce deuxième cas, le cas Delcour, il n'est pas complètement exclu que l'Etat belge n'ait pas à modifier sur un point très particulier son code de procédure pénale. Je rappelle que ce qui est mis en cause, c'est le droit pour le ministère public d'assister aux délibérations de la Cour de cassation, ce qui semble évidemment impliquer une inégalité entre les parties dès lors que l'inculpé, lui, n'assiste pas aux délibérations de la Cour de cassation. Or les Belges envisagent avec sérénité l'obligation, au pire, de modifier sur un point très particulier leur code de procédure pénale.

Si nous adhérions à la convention, nous aurions non seulement le droit d'avoir un représentant dans le sein de la cour — ce que nous avons déjà en la personne d'un juge éminent, M. Antoine Favre — et continuerions à participer au Conseil des ministres qui joue un rôle de «clearing» dans l'ensemble du système, mais nous aurions le droit de participer également aux travaux de la commission dont l'importance ne doit pas être sous-estimée.

On a également cru devoir mettre en évidence — notre collègue Hefti ne l'a pas fait dans le cours de la présente séance mais au sein de la commission qui s'est occupée de cette affaire — certaines conceptions anglo-

saxonnes de la convention qui nous seraient étrangères. Or on constate que les pays latins ont adhéré à cette convention sans y voir d'inconvénient majeur; peut-être aurions-nous écarté cette influence anglo-saxonne si nous avions bien voulu participer nous-mêmes à la rédaction de la Convention des droits de l'homme au lieu de nous abstenir à l'époque.

On parle beaucoup d'atteinte à notre souveraineté. Je voudrais quand même rappeler qu'il s'agit d'atteintes qui portent sur un domaine limité: les droits de l'homme. Tout à l'heure, j'ai fait allusion à des domaines dans lesquels, sans que nous y portions peut-être suffisamment attention, notre souveraineté est infiniment plus atteinte que sur le plan des droits de l'homme.

Je voudrais attirer votre attention, mes chers collègues, sur deux paradoxes qui me paraissent assez inattendus. Nous sommes actuellement occupés, sous les auspices de la commission Wahlen, à étudier la revision totale de la Constitution fédérale. Il est intéressant de constater que, dans beaucoup de mémoires qui sont adressés à la commission Wahlen, on fait allusion, en ce qui concerne les principes fondamentaux de la liberté individuelle, à la Convention des droits de l'homme. Des mémoires comme celui du canton de Genève réclament l'insertion, dans notre Constitution fédérale, de l'ensemble des principes de la Convention des droits de l'homme qui ont trait aux libertés individuelles. Il est par conséquent assez étonnant de constater que, d'une part, nous songeons à incorporer à notre droit interne les principes de cette convention et que, d'autre part, on invoque les grands dangers qu'il y aurait à adhérer.

Je voudrais également mentionner que, depuis des années, notre législation interne tient compte indirectement des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme. Je pourrais citer de très nombreux exemples. Je pense en particulier à la réforme du droit pénal administratif; je faisais partie de la commission d'experts. Or journellement et à différentes reprises, nos experts nous disaient: «Attention! Ici ce n'est pas la peine de proposer telle ou telle disposition, car elle serait en contradiction avec la Convention européenne des droits de l'homme; par conséquent ce serait faire du mauvais travail.» En conséquence, j'estime qu'il est assez normal que l'on pense à adhérer à une convention alors qu'elle exerce déjà aujourd'hui et depuis des années, une influence aussi décisive sur notre travail législatif interne.

J'ai dit tout à l'heure que je voyais une contradiction entre le souci manifesté par certains de nos collègues de protéger en quelque sorte notre autonomie dans le domaine qui nous occupe maintenant et la situation telle qu'elle se présente dans d'autres domaines, où notre souveraineté subit d'importantes atteintes. Je prends l'exemple de la législation en matière d'allocations familiales. Nous avons ressenti durement dans un canton comme le mien je suis sûr que la même expérience a été faite dans d'autres cantons — le fait d'être privés du jour au lendemain du droit démocratique de modifier librement le régime des allocations familiales, parce qu'une convention internationale signée avec l'Italie nous obligeait à adopter certaines mesures dans ce domaine. Dès lors, si l'on fait des sacrifices là où nous sommes obligés de les faire, faisons-les également dans l'intérêt de la solidarité internationale dans des domaines où nous pouvons les faire sans aucun inconvénient.

Je voudrais en venir à une conclusion plus générale. M. Hefti en particulier et, je pense, mes collègues de la minorité, exagèrent les dangers que présenterait une adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. Ils pratiquent ainsi, je le dis sans leur en faire reproche, la politique du «wait and see». Je constate en passant qu'elle a fort mal réussi et qu'elle réussit fort mal encore au pays pour lequel cette expression a été créée. Notre politique étrangère est basée - nous le disons et nous le répétons avec une certaine coquetterie sur les deux notions de neutralité et de solidarité. Alors je pose la question: où est ici la solidarité? Quand sur les dix-huit pays du Conseil de l'Europe auquel nous appartenons actuellement, dix-sept ont signé et ratifié sauf la France — une Convention européenne des droits de l'homme, resterions-nous les seuls, après avoir délibéré comme nous le faisons, à ne pas la signer et à ne pas la ratifier? Seule la France fait exception à cette politique. Ce pays a signé la convention; il ne l'a pas ratifiée mais je pense que la France, en raison d'événements récents en politique intérieure et extérieure, a quelques arguments à faire valoir pour la non-ratification, arguments que nous serions bien en peine de trouver de notre côté.

Une dernière observation. Je crains un peu que cette attitude d'extrême prudence, pour ne pas dire plus, à l'égard d'un instrument de droit international comme la Convention européenne des droits de l'homme n'encourage l'inertie de notre opinion publique à l'égard de l'intégration de notre continent et que notre pays ne continue à vivre dans l'illusion qu'il peut se soustraire à une certaine intégration. Je crains qu'une décision négative, conforme à la proposition de la minorité, ne tende à maintenir l'opinion publique dans cette illusion, une opinion publique qui ne mesure pas l'importance de l'évolution en cours, tant qu'on lui fera croire que nous pouvons continuer à vivre dans un certain isolement et à ne pas nous préoccuper d'efforts faits sur le plan international, efforts qui ont trouvé leur instrument dans la Convention européenne des droits de l'homme.

Telles sont les raisons essentielles qui me paraissent militer en faveur de l'acceptation du rapport du Conseil fédéral, mais avec approbation, comme vous demande de le faire la majorité de la commission.

M. Roulin: Notre pays s'apprête à ratifier la Convention européenne des droits de l'homme en voulant faire quelques réserves, notamment en ce qui concerne la question du suffrage universel. Nos autorités fédérales sauveraient-elles la face du pays en ratifiant cette convention avec une telle réserve? Une telle réserve est-elle d'ailleurs acceptable? L'article 64 de la convention exclut les réserves de caractère général. Quelle cuisante leçon nous serait réservée si le Conseil de l'Europe devait nous refuser cette ratification, en nous invitant d'abord à nous mettre à l'heure européenne et mondiale! Mais aussi quelle humiliation de penser que notre pays, en ce qui concerne l'antisuffragisme féminin, pourrait être mis dans le même sac, si l'on peut s'exprimer ainsi, que certains pays tels que le Yémen ou l'Arabie séoudite!

Il n'y a pas de meilleur miroir de l'âme d'une société, c'est-à-dire de sa culture et de sa civilisation, que la place qu'elle accorde à la femme. Nous parlons tous de liberté, tous nous y aspirons constamment avec toute la force de notre être. C'est légitime et grand à la fois. Mais de quelle liberté parlons-nous? Qu'est-ce que la liberté? Serions-nous personnellement disposés à accepter celle que nous imposons dans notre pays aux 2 168 300 citoyennes de plus de 20 ans, politiquement sous-déve-

loppées, contre 1 976 400 citoyens majeurs à part entière? La liberté n'est cependant pas le jaillissement instinctif d'une spontanéité qui refuserait toute soumission indispensable au bien commun. Il faut donc nous entendre sur les contraintes dont nous avons à dégager plus de la moitié de nos citoyens majeurs, sur les solidarités que nous avons à renforcer, comme nous devons nous entendre sur le sens à donner à la responsabilité personnelle de chaque citoyen ainsi qu'au sens du dialogue qui doit assurer le minimum indispensable d'unité.

L'article 43, 1er alinéa, de la Constitution fédérale semble cependant ne pouvoir être interprété de manière différente. Il stipule simplement que tout citoyen d'un canton est citoyen suisse. N'a-t-il pas toujours été admis qu'ici le mot «citoyen» s'appliquait à la femme comme à l'homme? Une réforme est nécessaire. Si nous devions ne pas la décider librement, d'autres nous l'imposeront. Or elle doit s'opérer dans le calme et la sérénité. Elle est tenue de promouvoir la responsabilité personnelle de chacun et la solidarité effective de tous. Une vraie société sera d'autant plus digne de l'homme qu'elle donnera à la liberté toute ses chances. Rien n'est neutre en ce domaine et être libre pleinement, c'est avoir le courage et le pouvoir de se déterminer soi-même, de faire des choix et d'assumer ses responsabilités. Si donc je n'écoutais que mon sentiment, je n'approuverais pas le rapport du Conseil fédéral, mais l'expérience m'a appris que la raison devait parfois l'emporter sur le cœur. C'est sans enthousiasme que je voterai l'approbation de ce rapport, en demandant formellement au Conseil fédéral que cet accord ne soit pas une raison de retarder cette réforme, mais au contraire de prendre les moyens nécessaires pour donner aux femmes suisses le droit de vote dans le plus bref délai.

Wenk: Der vom Bundesrat vorgelegte Bericht entspricht einem Auftrag des Parlamentes. Die gediegene Art der Ausführung verdient ein volles, uneingeschränktes Lob. Dass uns der Bericht auf einige Schönheitsfehler in unserer Rechtsordnung aufmerksam machen muss, ist nicht der Fehler der Berichterstatter. Mit Genugtuung möchte ich aber feststellen, dass der Bericht eine Diskussion ausgelöst hat, welche die Behebung des Behebenswerten zu beschleunigen vermag. Es bedarf keiner besondern Prophetie, um vorauszusagen, dass die durchschnittliche Lebenserwartung der hier Anwesenden grösser ist als die Zeitspanne, welche bis zur vollen Verwirklichung der politischen Gleichberechtigung der Frau noch verstreichen wird.

Auch sind heute die Bestrebungen zur Oekumene stärker als je zuvor, so dass die Beseitigung der konfessionellen Ausnahmeartikel aus unserer Verfassung in greifbare Nähe gerückt zu sein scheint.

Die heutige Debatte gibt mir die willkommene Gelegenheit, mich zu diesen Zielsetzungen zu bekennen.

Nicht weniger wichtig erscheint mir das Bekenntnis zu den übrigen Menschenrechten und das Bekenntnis zu Europa. Winston Churchill hat seine zündende Idee zuerst in der Schweiz öffentlich ausgesprochen, und lange Jahre wurde den Zweiflern unser Land als lebendiger Beweis für die Realisierbarkeit dieser Idee hingestellt. Heute haben wir uns zu Europa zu bekennen. Aber bei jeder Annäherung zur Verwirklichung einer Idee werden die Schwierigkeiten deutlicher. Dann gilt es, ausser den Bäumen auch den Wald noch im Auge zu behalten.

Erlauben Sie mir ein paar Bemerkungen zu dem, was Kollega Hefti gesagt hat:

- 1. Er tut den Berichtverfassern unrecht. Es werden im Bericht verschiedene Rechtsgutachten abgedruckt, die allerdings zu andern Schlüssen kommen als er.
- 2. Unsere Rechtsordnung ist nicht ganz so autochthon, wie Herr Kollega Hefti es darzustellen beliebt.

Ich erinnere Sie nur an die Freizügigkeit der Juden, die leider - und zu unserer Schande sei es gesagt erst auf Druck von aussen zustande kam. Dass er gar die Vollmachtenordnung erwähnte, während er sonst seismographisch alle Unrechtmässigkeiten aus grosser Distanz als Erschütterung vergrössert wahrnimmt, ist sehr erstaunlich. Es ist ihm sicher wohl auch klar, dass das Vollmachtenregime während der beiden Weltkriege juristisch nicht haltbar war. Damals hat die Bundesversammlung dem Bundesrat das Recht erteilt, die Verfassung ausser Kraft zu setzen, ein Recht, das sie selbst nicht hat, und niemand kann anderen Rechte zusprechen, die er selbst nicht hat. Im Falle eines Aktivdienstes oder gar eines Krieges wird sich unser Land seiner Haut wehren ohne besonders heftige Beachtung der Rechtlichkeit. Die internationalen Organisationen wie die Strassburger Kommission werden dann leider ihre Seele aushauchen. Das haben wir schon erlebt, darüber brauchen wir uns heute den Kopf nicht zu zerbrechen.

Schliesslich zu den Militärgerichten: Da ist eine Standesinitiative meines Kantons unterwegs, und sie wird voraussichtlich doch dazu veranlassen, die rechtliche Haltbarkeit der Militärgerichte einmal genau unter die Lupe zu nehmen.

Nehmen wir vom vorliegenden Bericht des Bundesrates nur Kenntnis, so würden wir damit der europäischen Idee in unserem Land einen schweren Schlag versetzen. In dieser Sache gibt es keine Differenzbereinigung. Mit blosser Kenntnisnahme durch den Ständerat würden wir um Jahre zurückgeworfen. Den Frauenverbänden darf man attestieren, dass sie mit ihrer Aktion die Bedeutung des heutigen Entscheides hervorgehoben haben. Ich will auch gerne hoffen, dass sie ihrer gerechten Sache nicht geschadet haben. Ich kann ihnen aber nicht folgen in ihrer Haltung gegenüber der Unterzeichnung Menschenrechtskonvention. Früher haben die Frauenorganisationen auf der Seite der Verfechter des Menschenrechts gestritten und damit einiges erreicht. Ihre alten Kampfgefährten sind entschlossen, den Kampf bis ans Ende durchzustehen. Heute stehen die Frauen auf der falschen Seite. Ich verstehe ihre begründete Ungeduld. Aber Ungeduld ist selten eine gute Richtschnur für politisches Handeln.

Es geht bei der europäischen Menschenrechtskonvention nicht nur um das Frauenwahlrecht, sondern auch um die Garantie von manchem andern Recht, das unserem Land wohl anstünde. Allzu lange hat man geglaubt, die Entwicklung verlaufe gradlinig vom dunklen Mittelalter zu immer besseren Rechtsnormen. Wir sind eine desillusionierte Generation. Wir wissen, dass der Kampf um Demokratie und Menschenrechte ein perpetuierlicher sein muss. Ihre Gefährdung hört nie auf, ihre Verteidigung benötigt den Beitrag aller Rechtdenkenden. Die Frauen sollen und werden mit dabei sein. Dass die Unterzeichnung der europäischen Menschenrechtskonvention durch die Schweiz noch einiger Vorbehalte bedarf, ist bedauerlich. Aber mit der Unterzeichnung gehen wir die moralische Verpflichtung ein, jene Verfassungsartikel und Gesetze, welche die Vorbehalte nötig machen, bald aus der Welt zu schaffen. In diesem Sinne trete ich für zustimmende Kenntnisnahme des Berichts des Bundesrates ein.

M. Bolla: Il y avait, en tout cas jusqu'au 22 juin 1966, date de la discussion au Conseil national de la motion Eggenberger, un principe qui paraissait solidement ancré dans nos mœurs politiques: la ratification de conventions internationales assortie de réserves importantes et substantielles (qu'on ne peut pas dégrader au point de les traiter de simples «Schönheitsfehler», ainsi que l'a fait tout à l'heure notre collègue M. Wenk) n'était pas envisagée par le Conseil fédéral comme une pratique souhaitable. Ce principe jouissait de la faveur d'une longue expérience dans le développement de nos rapports internationaux. Il avait une justification rationnelle car, somme toute, vouloir participer à une convention en s'abstenant de s'engager sur des points non secondaires, me paraît contradictoire, inconséquent. Nous constatons que le Conseil fédéral a changé d'avis sur le bien-fondé de ce principe traditionnel.

En général, quand une autorité prestigieuse change d'avis, on ne dit pas qu'il y a déviation du principe, mais on parle plutôt d'évolution et, quand une autorité évolue, cela ne peut être que dans le sens d'un progrès.

A côté de cette prétendue évolution progressiste, il y a des hommes politiques qui restent fidèles aux principes éprouvés. Ce n'est pas qu'ils soient figés dans la tradition, mais ils sont persuadés que le changement d'opinion devrait se justifier par des raisons impérieuses, décisives, qui fassent apparaître irrationnel le principe qu'on nous suggère d'abandonner. Or je ne vois pas, pour ma part, ces raisons et je ne suis pas enclin à accepter comme évolution le changement de directive qu'on nous propose.

Depuis 1966 jusqu'à présent, un fait me semble constant: la gravité des réserves à apporter aux dispositions de la convention n'a pas diminué. Je voudrais dire qu'au contraire, leur importance s'est accrue car, en somme, le fait que trois ans se sont écoulés sans qu'aucun des problèmes qui nous empêchent d'adhérer à la convention sans des réserves importantes ait été résolu sur le plan fédéral, souligne, à mon avis, la gravité de cette déficience par rapport aux dispositions conventionnelles.

Y a-t-il donc d'autres motifs de hâter une ratification si problématique? Je vois plutôt d'autres motifs de réflexion. Je constate l'urgence ou, tout au moins, l'opportunité d'éliminer préalablement certains doutes de nature constitutionnelle auxquels a fait allusion notre collègue M. Hefti, doutes et préoccupations qui sont à la base de la motion proposée par notre collègue M. Luder.

Par cette motion, nous nous le rappelons, le Conseil fédéral a été invité à proposer des directives touchant une revision de l'article 89, dernier alinéa, de la Constitution fédérale dans le but «de permettre au peuple et aux cantons d'exercer l'influence qui convient sur les décisions importantes en matière de politique extérieure, lorsque celles-ci ont des effets sur le droit national». C'est l'hypothèse qui se vérifie certainement en ce qui concerne la convention soumise à notre examen.

Il est vrai que la motion de M. Luder est postérieure au rapport du 9 décembre 1968 sur la convention tendant à la sauvegarde des droits de l'homme. A cette objection chronologique, il serait facile de répliquer que, bien avant 1968, la problématique inhérente à l'article 89, 4e alinéa, de la Constitution fédérale a été mise critiquement en lumière. Depuis la contribution du professeur

Hans Huber, Plebiszitärdemokratie und Staatsverträge—Zum schweizerischen Staatsvertragsreferendum, publiée à Berlin en 1963, on peut dire que le thème n'est plus sorti de l'actualité. En tout cas, il fallait s'attendre que les critiques pertinentes adressées à la teneur actuelle de l'article 89, dernier alinéa, fussent invoquées à propos du risque qu'il y a de voir ratifiée, sans référendum obligatoire, une convention telle que celle qui est examinée, une convention dont un juge fédéral, M. Otto Kaufmann, a pu démontrer qu'elle n'est pas compatible avec l'article 113, 3e alinéa, de la Constitution fédérale.

Dans l'étude qu'il a publiée dans la Festgabe der juristischen Abteilung der Hochschule St. Gallen, à l'occasion de l'Assemblée suisse des juristes de 1965, M. Kaufmann a observé que «die Menschenrechtskonvention wahrscheinlich doch kein gewöhnlicher Staatsvertrag auf der Gesetzesstufe im Sinne von Artikel 89, Absatz 3, der Bundesverfassung ist, sondern ein Staatsvertrag auf Verfassungsstufe, der die verfassungsmässigen Rechte der Bürger verstärkt, aber gerade deshalb eine wesentliche Aenderung der Bundesverfassung in sich schliesst».

C'est d'ailleurs conforme à la doctrine allemande et autrichienne de considérer la convention en question «als einen verfassungsändernden beziehungsweise einen über der Verfassung stehenden Vertrag».

Dans le même sens, je pourrai citer l'avis de M. Modinos, secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe. Lors du 2e colloque international de la Convention européenne des droits de l'homme, colloque qui s'est déroulé à Vienne du 18 au 20 octobre 1965, M. Modinos a eu la tâche de conclure les travaux et de résumer le premier thème du colloque: «La Convention européenne dans l'ordre juridique des Etats contractants».

Il a dit et je tire ma citation des Droits de l'homme en droit international et en droit interne, Grands colloques européens, Bruxelles 1968, p. 548: «Si nous poussons notre analyse plus loin, nous nous apercevons que, replacée dans la hiérarchie des normes juridiques, la matière de la convention occupe la place la plus élevée: celle des normes constitutionnelles. Historiquement, la revendication d'une constitution se confondait avec celle de la liberté des droits de l'homme. Il est évident qu'aujourd'hui, la protection internationale des droits de l'homme ne peut ne pas concerner la constitution des Etats contractants.»

Dans le rapport du Conseil fédéral, la thèse de M. Kaufmann a été critiquée; on y prétend qu'elle repose sur une interprétation extensive de l'article 13 de la convention (rapport, texte français, p. 17). Il n'est toutefois pas nécessaire de prendre parti entre les juristes, aventure parfois hasardeuse, sur la teneur et la portée de l'article 13 de la convention. Cet article stipule que «toute personne, dont les droits et libertés reconnus dans la convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles». Si un recourant prétend que, par une décision prise en vertu d'une disposition d'une loi suisse, il aurait été privé d'un droit garanti par la convention, le Tribunal fédéral ne se trouverait-il pas dans la nécessité de vérifier la conformité de la disposition légale suisse avec la convention? Si oui, comme il me paraît logique, quelle est la base constitutionnelle d'une semblable obligation à la charge du Tribunal fédéral?

Il suffit de constater que ces doutes, dont la gravité ne devrait pas échapper au juriste, sinon à l'homme politique, concourent à justifier le fondement d'une maxime de la diplomatie classique: «Il est urgent d'attendre.»

Cette prudence peut paraître inaction, ainsi que l'a souligné M. Borel. Mais quand on sait que cette prudence est dictée par la préoccupation d'améliorer avant tout nos situations constitutionnelles, quand on sait que cette amélioration est sincèrement voulue afin que des injustices disparaissent, quand on sait qu'on est disposé à agir ici et ailleurs afin que l'opinion publique partage nos sentiments d'insatisfaction pour des réalités qui faussent cette image qu'on voudrait idéale de la Suisse, je crois que la critique d'immobilisme ne serait plus justifiée.

Mais au-delà de ces motifs de prudence et de principe auxquels le Conseil fédéral nous a invités à croire jusqu'en 1966, il me paraît possible d'ignorer prudence et principe, si la garantie des droits proclamés par la convention devenait une réalité juridique en Suisse seulement à la suite de la ratification de la convention. Or on nous dit, justement, que la convention doit être considérée comme un minimum pour tout pays à régime démocratique. On nous dit que ces articles fondamentaux sont déjà ancrés depuis bien longtemps dans notre droit interne et surtout dans notre esprit. Le contrôle et les moyens de recours sur les problèmes réservés n'étant pas possibles, par l'efficacité même des réserves, les justiciables sont-ils dépourvus dans notre pays, selon l'ordre interne suisse, de garanties contre les arbitraires du pouvoir? Est-il urgent que les droits de l'homme et les libertés fondamentales soient munis d'une garantie supplémentaire? Je crois qu'on peut heureusement en douter, sans d'ailleurs admettre avec une suffisance qui constituerait, plus qu'un vice d'orgueil, un acte de fatuité, que tout soit parfait chez nous, que rien ne soit amendable. Le fait même que de nombreuses et importantes réserves soient énumérées dans le rapport est à lui seul suffisant pour nous inciter à rester modestes et à procéder à une autocritique, expression du langage marxiste à laquelle je ne nierais pas sa justification dans la cité démocratique.

Je voudrais en outre rappeler, par l'exemple d'un Etat membre du Conseil de l'Europe ou par l'exemple d'autres Etats signataires de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui ne semblent pas se soucier de respecter les droits humains les plus fondamentaux, qu'une certaine défiance à l'endroit de l'efficacité d'une signature se justifie quand celle-ci ne repose pas sur une tradition véritablement libérale, sur une instruction civique, tradition et instruction qu'aucune signature ne saurait créer.

Contre ce scepticisme, vous avez déjà entendu la voix et la foi des Européens. Elles sont dignes du plus grand respect et même d'admiration. Je figure, avec MM. Hefti et Choisy, sur la liste des trois membres de la commission qui vous proposent de prendre acte du message. Je vous en ai expliqué les motifs. Ils ne vont pas aussi loin que les préoccupations de M. Hefti. Il me paraît loyal de le souligner. M. Hefti vous a expliqué que le droit de recours individuel devant la commission, conféré à toute personne, quelle que soit sa nationalité ou sa résidence, et surtout que la juridiction obligatoire de la cour (c'est-à-dire la cession par l'Etat à une instance supranationale de certaines prérogatives internes,

qu'il gardait jalousement pour lui) sont proprement révolutionnaires. Mais nous savons que la révolution s'accommode admirablement de l'idée des grands changements dans la société sans aucun dessein de violence. Ainsi, on parle de révolution industrielle et M. Borel parle du recours au Tribunal fédéral comme d'une révolution juridique. «J'appelle révolution — pour reprendre l'expression de Fustel de Coulanges, le précurseur de l'histoire moderne — non pas ces événements bruyants, violents qui souvent ne produisent rien, mais un changement réel, efficace, durable.» Je ne crains pas personnellement ces changements.

Devant votre commission, j'ai même souligné comme une critique, non pas comme un éloge, la sévérité de la Commission européenne des droits de l'homme en ce qui concerne la recevabilité des requêtes individuelles et sa notion restrictive des droits garantis par la convention. Il paraît — c'est M. Nicolas Antounopoulos, avocat auprès de la Cour de cassation de Grèce, qui nous renseigne à ce sujet - que la commission, soucieuse de voir les Etats renouveler les déclarations d'acceptation facultative du droit de recours individuel, s'est inspirée parfois de l'opportunité politique et non de la légalité juridique. S'il n'y avait pas le veto résultant des réserves, dictées par nos lacunes ou nos dispositions positives constitutionnelles, je comprendrais assez bien qu'une femme suisse, désireuse d'exercer avec son suffrage une fonction dans la cité, qu'un jésuite aspirant à exercer un acte de son culte en Suisse ou qu'un interné, soucieux de soumettre à un contrôle judiciaire inexistant la décision administrative qui le frappe, puissent présenter leurs doléances à une cour internationale compétente à les connaître. Des juges, ce n'est pas tant leur nationalité qui me préoccupe, mais bien de savoir s'ils ont les deux sels (duo sales) qu'un ancien jurisconsulte leur demandait (c'est en latin, mais c'est un latin tellement facile que tout le monde le comprendra): Duo sales habere debunt indices: conscientiae unum, ne sint diaboli; scientiae alterum, ne insipidi sint.

Mais il est quand même contradictoire qu'en matière de droits de l'homme, on se préoccupe de renforcer la protection interne par une sauvegarde internationale, là où cette sauvegarde peut sembler superflue ou tout au moins non essentielle, et on se leurre de donner à l'étranger et à nous-mêmes une image reposante et réconfortante de la Suisse, en énumérant soigneusement, pour les exclure de toute sauvegarde, les cas où notre déficience interne à l'égard de la convention rendrait désirable et politiquement urgente une évolution constitutionnelle dans le sens d'une protection quelconque. Avant d'idéaliser le renforcement de la protection nationale des droits de l'homme, est-ce trop prétendre que la vanité et la présomption de cette majorité des citoyens suisses, qui croient que nos femmes sont indignes ou incapables d'exercer les droits civiques, dont je n'oserai pas dire que les hommes ont toujours fait un usage exemplaire, cèdent la place à un peu plus de compréhension, de sagesse et de justice. Si, par l'attitude adoptée par les milieux féministes, le rapport du 9 décembre 1968 a, comme je le pense et comme je l'espère, contribué à accélérer la réalisation de leurs espérances (exposées par leurs déléguées devant notre commission avec autant de modération que d'esprit), la proposition de prendre acte du rapport devrait déjà nous donner une satisfaction appréciable. Je vous invite à exprimer par votre vote cette satisfaction, laquelle n'exclut nullement le jugement positif que mérite le rapport du Conseil fédéral, rapport digne du sujet.

Amstad: Wenn nun so viel von Vorbehalten gesprochen wird, möchte ich für mich selbst einen Vorbehalt anbringen, nämlich einen Vorbehalt hinsichtlich des Verfahrens der Ratifikation.

Unserer direkt-indirekten Demokratie entspricht es, dass über die wichtigen Dinge das Volk, über die minder wichtigen Dinge das Parlament entscheidet. Gemäss Artikel 89, Absatz 4, der Bundesverfassung werden Staatsverträge als wichtig betrachtet, wenn sie für mehr als 15 Jahre abgeschlossen werden, hingegen als minderwichtig, wenn sie nach einer kürzeren Zeit gekündigt werden können. Es hat sich gezeigt, dass diese Norm nicht einen unbedingt gültigen Massstab darstellt, um unsere insgesamt zirka 1000 Staatsverträge zu messen. In beiden Räten sind - worauf schon hingewiesen wurde - deshalb bezügliche Motionen eingereicht worden, in unserem Rate durch Kollege Luder. Es schiene mir nun nicht richtig, wenn das Parlament die Menschenrechtskonvention möglichst rasch ohne das Volk unter Dach brächte, um nachher festzustellen, dass dieses Vorgehen dem Sinn unserer Demokratie nicht entsprach. Ich muss deshalb persönlich den Vorbehalt anbringen, dass die Motionen betreffend Artikel 89, Absatz 4, der Bundesverfassung behandelt werden, bevor es allenfalls zu einer Ratifikation der Menschenrechtskonvention kommt. Ich möchte darauf hinweisen, dass dieser gleiche Vorbehalt schon im Nationalrat angebracht und dort durch den Kommissionsreferenten Eggenberger formuliert worden ist. In diesem Punkte bin ich also mit den heftigen Einwendungen des Herrn Hefti und mit dem Vorbehalt von Herrn Bolla einverstanden. Ich glaube aber, dass dieser Punkt nicht heute, wo es materiell um die Menschenrechtskonvention geht, entschieden werden, sondern dann mit aller Vorsicht und Einlässlichkeit geprüft werden muss, wenn es um die Ratifikation geht.

Was die Sache selbst betrifft, muss ich zugestehen, dass ich lange gezögert und geschwankt habe. Auch heute kann ich nicht leugnen, dass gescheite Argumente durch die Kommissionsmehrheit für und durch die Herren Hefti und Bolla gegen die bundesrätliche Meinung vorgebracht worden sind. Der Entscheid scheint mir dabei allein von der Gewichtung der Argumente abzuhängen. Trotzdem ich ein «menschenrechtswidriger» Ständerat, das heisst ein nicht geheim gewählter Parlamentarier bin, habe ich die Auffassung, dass die weniger wichtigen Argumente gegen und die wichtigeren Argumente für die Meinung des Bundesrates sprechen. Wenn ich auch lieber ohne Vorbehalte zustimmen würde, wenn ich es auch den auf den Tribünen anwesenden und allen abwesenden Frauen gönnen möchte, dass sie ihre politischen Rechte sofort ausüben können, wenn ich auch als Katholik, oder als Christ oder einfach als Bürger es wünschte, dass die Ausnahmeartikel auf der Stelle beseitigt werden, scheinen mir diese Dinge für die Stellungnahme zur Menschenrechtskonvention doch nicht ausschlaggebend zu sein, nicht ausschlaggebend besonders deshalb, weil in unseren eidgenössischen Landen sich die Erfordernisse der Zeit unendlich schwer verwirklichen lassen, und weil ich im allgemeinen zu jenen gehöre, die sich nicht durch politische Fahrplanwünsche beeindrucken lassen, sondern jenes Gute

zu verwirklichen suchen, dessen Verwirklichung sich im Augenblick als möglich erweist.

Mir scheint, dass wesentlich zwei Argumente für die zustimmende Kenntnisnahme sprechen: Einmal das aussenpolitische Argument, Unser demokratischer Kleinstaat muss es unterstützen, wenn sich die europäischen Nationen verschiedener Zunge, verschiedener Geschichte und verschiedener Rechtsordnungen zusammentun und in ihrem Gebiete die Menschenrechte gemeinsam zu verwirklichen suchen. Wenn wir auf politischem Gebiete wegen unserer Neutralität und auf wirtschaftlichem Gebiete wegen unseres Wohlstandes nicht mittun können, sollten wir wenigstens da mit Begeisterung dabei sein, wo es um die Verwirklichung und Weiterbildung des Rechtes geht. Selbstverständlich müssen wir dabei die gleichen Opfer auf uns nehmen, die alle andern freiheitlichen Nationen Europas auch auf sich genommen haben, offenbar ohne dass ihnen zu viele Steine aus der Krone gefallen sind.

Dann das innenpolitische Argument: Als unsere Bundesverfassung geschaffen wurde, versuchte man wie wir wissen, mit Ausnahmen — die damals wichtigen Menschenrechte in Form der politischen Rechte und in Form der Freiheitsrechte zu verwirklichen. Die Menschenrechte von damals sind in umserem Rechtsschrifttum und so weit als möglich in unserer Rechtspraxis weiterentwickelt worden. Wenn die Kommission, welcher unser Kollege Guisan angehört, für das Vorbild einer neuen Bundesverfassung den Katalog der Menschenrechte aufstellt, wird sie wohl ungefähr auf das kommen, was die Konvention der Menschenrechte enthält. Ich bin deshalb, innenpolitisch gesehen, der Ueberzeugung, dass die Menschenrechtskonvention, wenn wir sie auch nicht ohne Vorbehalte genehmigen können, zu einem Leitbild für Gesetzgebung und Verwaltung in Bund, Kantonen und Gemeinden werden soll.

Weil ich, zusammenfassend, in aussenpolitischer Hinsicht dafür bin, dass sich die Schweiz als Kleinstaat für die gemeinsame Verwirklichung des Rechts einsetzt, und weil, innenpolitisch gesehen, die Menschenrechtskonvention dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden als Leitbild vorangestellt werden darf, bin ich dafür, dass in zustimmendem Sinn vom bundesrätlichen Bericht Kenntnis genommen wird.

M. Choisy: Après les éminents juristes qui ont attiré votre attention sur les problèmes de droit que pose la convention, je voudrais me borner à quelques remarques d'ordre plus général en m'efforçant de répondre à deux questions: qu'est-ce que la ratification par la Suisse apporterait aux autres Etats européens, puis qu'apporterait aux citoyens suisses cette même ratification?

Il est certain que nous sommes tous désireux d'adopter la convention mais le fait de ne pouvoir la signer sans d'importantes réserves nous place dans une situation très particulière par rapport aux autres nations. Plusieurs ont fait des réserves, mais elles sont d'ordre mineur par rapport aux nôtres. Non seulement les cinq réserves de la Suisse sont plus lourdes que n'importe laquelle de celles qu'ont présentées les seize Etats signataires, mais c'est encore dans notre pays qu'elles sont les plus difficiles à éliminer puisque, dans plusieurs cas, il faut faire appel au peuple alors qu'ailleurs une décision du parlement suffit!

C'est avec raison que la Suisse a plusieurs fois renoncé à signer les conventions qu'elle ne pouvait exécuter pleinement. Loin de renforcer le Conseil de l'Europe, la ratification avec de si importantes réserves contribuerait à dévaloriser la convention et créerait un précédent qui ne manquerait pas d'être invoqué par d'autres Etats ayant à formuler des restrictions de poids. Ce n'est certes pas là le rôle qu'assignait à la Suisse André Siegfried dans le volume qu'il intitulait La Suisse démocratie témoin.

Il y a un instant, notre président rappelait que la Suisse est la plus vieille démocratie du monde. C'est précisément cela qui lui impose le devoir non de ratifier la convention, mais surtout de veiller à l'application des principes de cette convention.

Au surplus, je me demande si nos réserves sont compatibles avec l'article 64 de la convention, qui parle de la possibilité de formuler une réserve au sujet d'une disposition afors que nous en avons en tout cas cinq. De plus, l'une d'entre elles, qui concerne le vote des femmes, est si importante et déroge si profondément à un droit quasi universel qu'il me paraît bien difficile d'admettre qu'il ne s'agit pas là d'une réserve de caractère général et par conséquent non autorisée.

Certains pensent que, malgré les réserves, la présence de la Suisse dans le chœur des signataires pourrait avoir une certaine importance. Je n'en suis pas persuadé car une longue expérience des institutions internationales m'a permis de mieux apprécier l'idée qu'on se fait à l'étranger du rôle de notre pays. Il est certain que beaucoup de ceux qui nous entourent sont prêts à dire, adaptant une phrase célèbre: «Si la Suisse n'existait pas, il faudrait l'inventer», parce qu'il est commode d'avoir au centre de l'Europe un Etat neutre respectueux du droit et sans visées expansionnistes. Mais cela ne va guère plus loin qu'un rôle utilitaire.

D'aiffeurs, si l'action morale de la Suisse avait davantage de poids que je ne l'admets, ce serait une raison de plus de nous abstenir pour le moment et de montrer ainsi que nous prenons avec le plus grand sérieux les engagements qui nous sont demandés. Ainsi donc, je pense que l'absence provisoire de la Suisse ne serait guère ressentie mais que sa présence, assortie de réserves de taille, serait nuisible.

Voyons maintenant ce que la convention apporterait aux habitants de notre pays. D'une façon générale et à l'exception des points touchés dans le message, non seulement la convention ne va pas au-delà de notre constitution, mais elle présente des difficultés d'interprétation qui pourraient nous gêner, ainsi que des risques au sujet de l'exercice de certaines libertés auxquelles nous tenons essentiellement. L'article 10, en effet, dit que la liberté d'expression peut être soumise à certaines restrictions d'ans une société démocratique s'il s'agit de mesures nécessaires à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre.

Voilà quelques expressions, à commencer par le terme démocratie, qui permettent toutes les interprétations et semblent justifier les plus sévères interdits. Il est clair que l'article 10 en question est un minimum et que chaque Etat peut se montrer plus libéral. Cependant, la garantie de la liberté d'expression est à la fois si importante et si vulnérable, par action brutale ou larvée, qu'il est regrettable de voir une convention de cette importance fournir des excuses à ceux qui voudraient restreindre cette liberté fondamentale.

Venons-en à l'un des arguments principaux des partisans de la ratification. Ils sont persuadés que, la Suisse ayant adhéré à la convention, le désir de lever les réserves accélérera le processus de modification des dispositions incriminées. Cette idée me paraît utopique. Ceux qui, par exemple, refusent le droit de vote féminin n'ont pas du tout mauvaise conscience. Ils ont, pour étayer leur point de vue, des arguments que ne partagent ni le gouvernement ni le parlement dans sa grande majorité, mais qui leur paraissent valables. Croit-on vraiment qu'un traité international soit de nature à les influencer et que les «Neinsager» qui trouvent déjà Berne trop loin se laisseront impressionner par Strasbourg? Je crois plutôt qu'une fois nos réserves enregistrées, nombre de citoyens y verront la justification de nouveaux délais. En revanche, le fait de devoir rester en dehors des Etats signataires revêt une signification beaucoup plus importante que l'inscription de réserves qu'on aura tôt fait d'oublier.

Pour ces diverses raisons, que l'on considère ce que la Suisse peut apporter aux autres Etats ou ce que nous pouvons attendre de la convention, nous devons commencer par mettre de l'ordre dans notre maison. C'est pourquoi je vous propose de vous borner à prendre acte du rapport qui nous est soumis.

Heimann: Ich finde es an sich geradezu komisch, dass wir eine Debatte darüber führen müssen, ob unser Land die Unterschrift unter ein Papier setzen kann, dessen Inhalt den Schutz der Menschenrechte zum Ziel hat. Diese ausgedehnte Diskussion ist nur möglich, weil wieder einmal der Buchstabe mehr gilt als die tatsächliche Gesinnung. Wir dürfen feststellen, dass unser Land mit und ohne Konvention vorbehaltlos für den Schutz der Menschenrechte eintritt und sie auch respektiert. Der internationalen Konventionen sind viele, und ihre weltweite Missachtung gehört leider zur Tagesordnung in allzu vielen Ländern. Die Hoffnungen, mit internationalen Verträgen und Proklamationen echte Probleme der Menschheit lösen zu können, sind deshalb stark geschwunden. Es kommen auch in unserem Land Ungerechtigkeiten und Unzulänglichkeiten vor. Diese sind aber nicht Ausfluss einer bewussten Missachtung von Recht und Würde des Menschen, sondern dürfen glücklicherweise als Betriebsunfälle gewertet werden.

Die Botschaft des Bundesrates enthält keine Selbstbeweihräucherung, wie sie uns Schweizern gerne nachgesagt wird. Es wird in diesem Bericht vielmehr mit Spitzfindigkeiten eine Konstruktion der eigenen Unvollkommenheit geboten, die nach meinem Dafürhalten zu weit geht. Wer sich realistisch um die Abklärung bemüht, wie es sich um den Schutz der Menschenrechte in den einzelnen Ländern tatsächlich verhält, darf feststellen, dass die Schweiz den Vergleich mit den Unterzeichnern solcher Konventionen gut zu bestehen vermag. Die bekannte Gründlichkeit der Schweizer hat dazu geführt, die Verfassungen und die Gesetzgebung des Bundes und der Kantone minutiös dem Buchstaben nach zu untersuchen, wo unser geschriebenes Recht mit der Formulierung der Konvention vielleicht nicht völlig in Uebereinstimmung steht. Viele der festgestellten Abweichungen sind nicht nur im Hinblick auf Vorgänge im Ausland als Haarspalterei zu bezeichnen.

Die konfessionellen Ausnahmeartikel der Bundesverfassung haben aus verschiedenen Gründen ihre Bedeutung verloren und darum keine Berechtigung mehr. Wegen dieser Artikel wird uns aber niemand ernsthaft nachsagen können, wir würden in der Schweiz die Religionsfreiheit nicht achten. Mit der gleichen juristischen Anstrengung wie gewisse Vorbehalte als notwendig nachgewiesen werden, könnte, gestützt auf Artikel 9,

Absatz 2, der Konvention auch argumentiert werden, dass die Ausnahmeartikel die Religionsfreiheit nicht behindern, sondern sicherstellen, um so mehr als das verfassungsmässige Verbot der Gründung religiöser Orden für alle religiösen Bekenntnisse gilt. Die Durchsetzung der freien Meinungsäusserung, die nach Artikel 10, Absatz 1, der Konvention gewährleistet werden soll, wird durch Absatz 2 des gleichen Artikels viel mehr in Frage gestellt als unsere Religionsfreiheit durch die keine praktische Bedeutung mehr habenden Ausnahmeartikel unserer Verfassung. Diese Feststellung will nicht heissen, dass ich gegen die Ausmerzung dieser Artikel bin.

Der Vorbehalt bezüglich der gleichen Ausbildungsmöglichkeiten von Mädchen und Knaben ist nicht zu verstehen. Die Konvention wird durch die bestehenden Ungleichheiten in einzelnen Kantonen nicht verletzt, da die Eltern die Möglichkeiten haben, ihre Mädchen in andere Kantone, d.h. immer noch in unserem Land, in eine Mittelschule zu schicken. In diesem Punkt wird der Hang zur unnötigen Selbstbezichtigung besonders offensichtlich. Ein Vorbehalt wegen ungenügender Ausbildungsmöglichkeiten für Schweizerinnen dürfte internationales Aufsehen erregen, schicken doch Eltern aus allen Erdteilen Töchter und Söhne zur Schulung in die Schweiz. Man müsste sogar befürchten, mit einem solchen völlig unbegründeten Vorbehalt den vielen Erziehungs- und Schulungsinstituten unseres Landes Schaden zuzufügen.

Dass wir uns schämen müssen, den Frauen das Stimm- und Wahlrecht bis jetzt vorenthalten zu haben, ist richtig. Mit einem gleichen juristischen Aufwand wie für den Nachweis, dass wir nur mit vielen Vorbehalten der Konvention beitreten können, wäre es schon längst möglich und zu verantworten gewesen, unsern Mitbürgerinnen das Stimm- und Wahlrecht durch eine entsprechende Interpretation von Artikel 4 unserer Bundesverfassung zuzugestehen. Die Verfassung darf nicht toter Buchstabe sein, sondern soll eine vernünftige, zeitgemässe Interpretation zulassen.

Die Menschenrechte verdienen den Schutz aller. Als Anspruch sind sie buchstabenmässig im Westen und im Osten unbestritten. Dass sie aber tatsächlich allen Ländern zugestanden werden, ist nicht eine Frage vieler Unterschriften auf einer internationalen Proklamation, sondern vielmehr des Verhältnisses von Mensch zu Mensch und der staatlichen Autorität zu ihren Bürgern. Wo die Menschenrechte mit Füssen getreten werden und die Würde des Menschen nicht respektiert wird, ist das nicht auf die mangelnde Unterschrift auf einer entsprechenden Proklamation zurückzuführen.

Ich betrachte mich trotzdem als europäisch und weltoffen gesinnt, obschon ich dazu komme, die Unterzeichnung der Konvention, wenn sie nicht ohne Vorbehalte erfolgen kann, abzulehnen. Ich unterstütze den in der Botschaft einmal mehr zum Ausdruck kommenden Willen unseres Landes zur europäischen Zusammenarbeit. Die Schweiz ist immer für den Schutz der Menschenrechte eingetreten, und wie ich bereits ausgeführt habe, respektiert sie diese auch. Die Unterzeichnung der Konvention soll aber aufgeschoben werden, bis die aus nur juristischen Erwägungen notwendigen Vorbehalte aufgegeben werden können. Ich schliesse mich der Kommissionsminderheit an.

M. Grosjean: L'on a plaidé, et fort bien, le droit, la solidarité politique, la signification nécessaire d'une Europe unie.

Pour ne point me répéter, j'aimerais étendre quelque peu le débat et en arriver à des considérations relevant de l'étique politique.

La Convention européenne des droits de l'homme répond à l'un des buts premiers formulés par le statut du Conseil de l'Europe. Il garantit notamment le droit à la vie et le droit à la liberté. Relevons — et nous pensons que nous sommes tous d'accord là-dessus —, dans l'excellent exposé de M. Bolla, ce qui nous paraît être une vérité première: c'est que depuis des décennies, depuis un siècle environ, nos droits cantonaux d'abord, fédéral ensuite, ont protégé l'homme, comme on nous demande de le faire par la Convention européenne des droits de l'homme.

Notre signature n'apporte donc rien à notre droit positif, mais, soyons justes, il s'agit bien plutôt d'un acte de solidarité. Comme l'a dit fort bien le Conseil fédéral dans son message, «c'est un acte de solidarité et la suite logique de notre acceptation du statut du Conseil de l'Europe». Il y a, me semble-t-il, un second argument que l'on doit mettre en exergue, si l'on veut examiner avec sérénité la thèse développée par le Conseil fédéral. C'est le suivant; je me permets de le résumer car il a été peu mis en lumière jusqu'à présent. L'histoire nous apprend les raisons pour lesquelles les grands esprits européens ont concu une charte protégeant l'individu contre l'Etat. Les atrocités du dernier conflit mondial et les horreurs du totalitarisme avant et après 1945 nous poussent à rechercher une protection contre les régimes qui écrasent l'homme au nom d'un prétendu intérêt supérieur. L'ancien ministre français Teitgen a fort bien résumé ce sentiment en 1949, devant l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe: «Tous nos pays sont exposés à connaître un jour la dure contrainte de la raison d'Etat. Le mal progresse sournoisement; une minorité agissante, comme on dit, s'empare des l'eviers de commande. Une à une, les libertés sont supprimées secteur par secteur, l'opinion publique, la conscience universelle, la conscience nationale sont asphyxiées, puis, quand tout est en place, on installe le Führer et cette évolution va jusqu'aux fours crématoires.»

Nous sommes bien conscients de ce danger latent pour la Suisse, comme pour n'importe quel autre pays. Il n'en reste pas moins, malgré cette solidarité prônée par le Conseil fédéral, malgré ce danger immanent, que nous sommes loin de partager l'enthousiasme de certains pour notre adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. Notre argumentation relève aussi bien du droit positif que du droit naturel ou, si l'on veut, de la règle que de l'esprit. Nous développerons trois arguments dont chacun nous paraît, à lui seul, suffisant.

Premièrement, quant au droit international. D'abord, qu'on ne se l'eurre pas. Lorsqu'une dictature s'empare d'un pays, toute condammation d'une Société des Nations, d'une Organisation des Nations Unies, d'une Cour européenne des droits de l'homme, se révèle parfaitement inefficace. La grandeur de la justice devient illusoire devant la morgue du tyran. La force prime le droit et cette vérité doit être suffisamment rappellée pour que l'on cesse de tomber dans les mièvreries sentimentales qui ne font que tromper le peuple en lui laissant croire à une fausse sécurité basée sur des textes.

Le jeu de la justice internationale, comme celui de la justice en notre droit interne, n'est valable que pour autant que l'on veuille bien respecter les règles ou alors que l'on possède un pouvoir de coercition et les dictateurs, que je sache, ne nous ont pas beaucoup habitués, jusqu'à présent, à des égards. Qu'on se le dise bien. L'adhésion de la Suisse à la Convention européenne ne diminuera en rien le d'anger immanent. La liberté de l'individu exige une lutte permanente contre ceux qui, au nom de prétendus lendemains qui chantent, prônent la prédominance de la raison d'Etat sur l'homme.

Quant au second argument, soit notre droit suisse: dans notre législation actuelle, il nous paraît — et là aussi, nous partageons les sentiments exprimés par M. Bolla -- que l'absence du suffrage féminin en Suisse est un vice rédhibitoire. L'égalité civique n'existant pas encore en droit fédéral, nous ne remplissons pas une des conditions essentielles exigées par le traité international! Peut-on parler d'esprit européen, d'Etats-Unis d'Europe, de cohésion continentale, si chaque pays biffe ce qui le gêne. On a critiqué le ressentiment des suffragettes. Pourquoi? Loin de contester ou de critiquer l'idée d'une Europe unie, elles ont mis en évidence - et c'était leur droit le plus strict - la contradiction fondamentale entre nos lois et la convention. Il y a, à nos yeux, un différend sur ce point si profond entre le droit positif suisse et les règles internationales proposées, qu'il nous paraît exclu de le résoudre par une réserve de droit diplomatique.

Et c'était bien l'opinion première du Conseil fédéral; jusqu'en 1969, il a estimé que le défaut du suffrage féminin était l'obstacle principal.

L'argumentation qu'il présente aujourd'hui pour expliquer son revirement — son «évolution», monsieur Bolla! — ne nous convainc pas. En tout état de cause, cette solidarité au rabais, pour reprendre le mot brillant d'un journaliste romand, n'est pas faite pour hausser notre prestige.

La philosophie voulue par le Conseil de l'Europe — car nous sommes devant un problème d'éthique politique, de philosophie politique — s'appuie fondamentalement sur le suffrage universel, sans distinction de sexe, de race et de religion. C'est la recherche d'une démocratie pure qui condamne, par conséquent, sans appel, tout extrémisme totalitaire et toute discrimination. Il ne s'agit pas d'un point secondaire qui peut faire l'objet de réserves diplomatiques.

Un contrat n'est parfait que lorsque l'accord des parties porte sur les éléments essentiels; il est certain que cette condition n'est pas réunie et, pour cet argument déjà, nous ne pouvons pas adopter la thèse du Conseil fédéral.

Troisième argument. L'on a parlé du juge étranger. Le juge que nous nous choisirions me laisse songeur. En ce qui concerne les libertés individuelles et d'expression, la Suisse — et ceci dit sans fatuité — n'a de leçon à recevoir de personne. Vieille démocratie, elle cherche patiemment, depuis des années, depuis des décennies, peut-être depuis un siècle et demi, à mettre en place un système juridique protégeant l'homme et l'égalité de traitement. Bien sûr, comme n'importe quel pays, nous connaissons la tragédie du faible et l'orgueil du ruffian. Mais cela tient à l'homme et non pas aux lacunes de nos institutions. N'importe quel système connaîtra le juge partial ou le gouverneur malhonnête. C'est inhérent à la condition humaine, mais la loi n'est pas

Nous serions donc prêts à soumettre notre tribunal fédéral et notre peuple à la décision de juges supranationaux. Nous abandonnerions le juge naturel pour nous donner un juge conventionnel. Soyons conscients que nous renonçons de la sorte à l'une des clauses du Pacte de 1291, qui s'opposait déjà à l'intervention de juges étrangers. Que l'on ne voie pas dans ce rappel historique un sentiment anachronique et suranné en droit. Nos pères s'étaient déjà bien rendu compte de la sagesse de ce principe. Au XIIIe siècle comme au XXe siècle, le juge doit, pour être agréé, être du lieu où il remplit sa fonction

Or six Etats qui, par leurs délégués, vont nous juger, ont-ils cet ascendant moral, cette objectivité juridique, cette bonne conscience interne si nécessaire pour rendre leur verdict en toute sérénité? On m'objectera que cette cour supranationale n'est pas composée d'Etats. Il n'en reste pas moins qu'à travers le juge on distinguera le filigrane de l'Etat qui l'a envoyé. Or, de la Grèce d'aujourd'hui, accepterez-vous son arbitrage? Accepterez-vous que vous y soyez jugés quant à la liberté individuelle et à la liberté d'expression? Et la France, qui est déjà représentée à la Cour européenne, peut-elle expliquer en pleine paix cette juridiction d'exception qu'est la Cour de sûreté de l'Etat, cette cour qui a vu défiler en six ans une centaine de juges parce qu'ils dépendent directement d'un gouvernement exigeant la docilité? Et l'Irlande, va-t-elle nous convaincre qu'elle respecte la liberté de conscience et de religion?

Messieurs, si je continuais, ce ne serait plus un exposé politique, ce serait un réquisitoire à la Fouguier-Tinville. Pour toutes ces raisons, dont chacune est péremptoire, nous nous opposons à la signature de la convention et nous nous rallions à l'opinion de la minorité. Demain l'Europe unie, oui, mais pas n'importe comment.

Theus: Unsere Stellungnahme zum vorliegenden interessanten und aufschlussreichen Bericht ist von so grosser Tragweite für Bund und Kantone, dass eine gründliche Auseinandersetzung mit ihm durchaus gerechtfertigt ist.

Auch ich bekenne mich grundsätzlich zu den internationalen Bestrebungen zum allgemeinen und wirksamen Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Trotzdem vertrete ich aber die Auffassung, dass unser Land die Angelegenheit gut überlegen und den Inhalt der Menschenrechtskonvention aus schweizerischer Sicht beurteilen muss. Bei näherer Prüfung stellt sich nämlich heraus, dass die Schweiz, wie es die Botschaft in aller Offenheit darstellt, einige wesentliche Vorbehalte anzubringen hat, und zwar Vorbehalte von einer Tragweite wie kein anderes Land. Als Anhänger des Frauenstimmund -wahlrechtes und auch der Aufhebung der konfessionellen Ausnahmeartikel in der Bundesverfassung möchte ich diese Vorbehalte schon vor dem Beitritt zur Menschenrechtskonvention zuerst intern beseitigt sehen. Handeln wir voreilig, so präjudizieren wir den Entscheid des Volkes und erschweren damit den Ausgang der Volksbeschlüsse, so dass gewiss auch hier unsere bekannte Bedächtigkeit im Interesse der Sache liegt.

Es ist noch nicht lange her, dass der Bundesrat die gleiche Auffassung vertrat. So hat er im Zusammenhang mit einer Interpellation betreffend die Aufhebung der Ausnahmeartikel Ende 1965, also vor zirka 3½ Jahren, folgenden Standpunkt eingenommen:

«Der schweizerische Stimmbürger liebt es, seine Entscheide auf Grund eigener, dem Landesbedürfnis entspringende Ueberlegungen zu treffen, und es ist zu befürchten, dass eine enge Verbindung von innenpolitischen Problemen mit internationalen Konventionen im Vorfeld der Verfassungsrevision einen eher negativen Einfluss auf den Ausgang des Abstimmungskampfes haben könnte.»

Seither sind bestimmt keine wesentlichen Nova eingetreten, die so rasch eine Wandlung in der Auffassung rechtfertigen würden. Es fällt allgemein auf, dass der Bundesrat auf dem Gebiet der Integration die Politik der kleinen Schritte befolgt, so dass das Volk keine Gelegenheit erhält, dazu Stellung zu nehmen. Aus diesem Grunde möchte ich vorerst gewisse wesentliche Vorbehalte beseitigt wissen, um dem Volk Gelegenheit zu geben, zu diesen Problemen in voller Freiheit Stellung zu beziehen. Bloss müssen wir Parlamentarier dann auch den Mut haben, vor dem Volk für die verschiedenen Reformen einzutreten. Es ist unsere Aufgabe, dafür zu sorgen, dass das Volk Gelegenheit erhält, frei nach eigenem Urteil Beschlüsse zu fassen. Dabei ist noch zu bemerken, dass uns der Bundesrat vorschlägt, nur einen Teil der im Abschnitt III seiner Botschaft erwähnten Vorbehalte anzubringen, da auf verschiedenen Gebieten Unstimmigkeiten zwischen der Konvention einerseits und der Bundesverfassung und den eidgenössischen und kantonalen Gesetzen anderseits bestehen. Schon aus diesem Grunde ist es zweckmässig, noch vor der Ratifizierung einige grössere Differenzen zu bereinigen, denn es geht meines Erachtens nicht an, uns eine beschleunigte Weiterentwicklung der bestehenden Rechtsordnung über den Weg einer europäischen Konvention unter Ausschluss des Volkes aufoktroyieren zu lassen, um so weniger, als unsere staatliche Hoheit auf verschiedenen Gebieten tangiert wird. Zudem ist auch eine grössere Anzahl von Bestimmungen sehr schwer auszulegen. Da aber die Konvention auch Bereiche der kantonalen Kompetenzen berührt, scheint es mir doch etwas gewagt, hierüber kurzerhand hinwegzuschreiten. Damit wird die Eigenständigkeit der Kantone doch wesentlich in Frage gestellt, und ohne Befragung des Volkes wird bei Unvereinbarkeit Bundesrecht und kantonales Recht hinfällig, weil internationale Verträge in der Regel vor der internen Gesetzgebung den Vorrang haben. Dies bedeutet wirklich meines Erachtens einen tiefen Eingriff in die Souveränität des Bundes und der Kantone.

Wenn auf Grund von Artikel 89 der Bundesverfassung im vorliegenden Fall wegen der Kündbarkeit der Konvention das fakultative Referendum zwar nicht zur Anwendung gelangt, frage ich mich doch allen Ernstes, ob dieser Artikel überhaupt so extensiv ausgelegt werden darf. Ich möchte in diesem Zusammenhang immerhin darauf hinweisen, was in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund, vom 4. August 1919, zu Artikel 85 der Bundesverfassung ausgeführt wird:

«Trotzdem läge es nahe, den Völkerbundsvertrag als ein Bündnis zu betrachten, das nach Artikel 85, Ziffer 5, der Bundesverfassung von der Bundesversammlung endgültig abgeschlossen werden dürfte. Aber die Gründer der Verfassungen von 1848 und 1874 haben bei der Aufstellung der erwähnten Verfassungsbestimmung zweifelsohne an eine Verbindung im Sinne des heutigen Völkerbundes nicht gedacht. Eine neue Weltlage und neue Ideen über die internationalen Verhältnisse haben eine neue politische Form werden lassen.»

Einige Abschnitte später wird unter anderem noch folgendes bemerkt:

«Wir befinden uns einer neuen, vom Verfassungsgesetzgeber nicht in Betracht gezogenen Situation gegenüber, und da es sich um eine Angelegenheit von höchster Bedeutung handelt, ist es eine politische Pflicht der Behörden, sich an die Instanz zum Entscheid zu wenden, von der sie ihre Befugnisse ableiten. Für die Verfassungsgesetzgebung gibt es nur Schranken der Form, aber keine des Inhaltes.»

Schliesslich ist auch noch darauf hinzuweisen, dass die Motion von Kollega Dr. Luder betreffend das Staatsvertragsreferendum noch nicht behandelt ist, so dass ich es auch aus diesem Grunde als zweckmässig erachte, diesen Vorstoss in unserem Rat zu behandeln, bevor eine Ratifizierung ohne Volksabstimmung zur Durchführung gelangt.

Aus all diesen Ueberlegungen stimme ich dem Antrag der Kommissionsminderheit zu.

Odermatt: Die Behörden unseres Landes haben sich im Verlaufe unserer Geschichte und ganz besonders seit der Schaffung unseres Bundesstaates ehrlich bemüht, den humanitären, sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen zeitbedingten Erfordernissen durch fortschrittliche Gesetzgebung gerecht zu werden. Dabei musste dem Traditionsbewusstsein des Volkes, unserer Staatsstruktur sowie den spezifischen Gegebenheiten bei der Legiferierung auf Verfassungs- und Gesetzesebene Rechnung getragen werden. In diesen Umständen liegt der Grund, dass bei der nun zur Diskussion stehenden Konfrontation der Konvention des Europarates zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten mit unserer verfassungsrechtlichen Ordnung Unstimmigkeiten festgestellt werden. Es muss anerkennend gesagt werden, dass der Bundesrat in einer minutiösen, objektiven, aber auch instruktiven Analyse aufzeigte, welche Mängel aus der Schau der europäischen Menschenrechtskonvention unserem staatsbürgerlichen und individualrechtlichen Dasein anhaften. Die rein sachliche Ueberprüfung der Uebereinstimmung oder Nichtübereinstimmung unseres Rechts mit der Menschenrechtskonvention führt zum Endresultat, dass nach Auffassung des Bundesrates bei einem Beitritt zur Konvention fünf Vorbehalte und eine auslegende Erklärung angebracht werden müssen. Das ist eine so erhebliche Zahl von Vorbehalten, wie sie bisher von keinem der angeschlossenen 16 Länder bei der Beitrittserklärung gemacht werden musste. Daraus liesse sich auch der Schluss ableiten, in unserem Lande sei es um die Menschen- und Freiheitsrechte gar übel bestellt. Diesen schlechten Eindruck könnte man tatsächlich erhalten, wenn man in einem Flugblatt, das am 1. Februar 1969 am Frauenstimmrechtsfackelzug in Zürich verteilt wurde und von einer sogenannten Frauenbefreiungsbewegung unterzeichnet ist, einleitend folgendes liest: «Wofür bereits Grossmütter gekämpft haben, ist noch nicht erreicht. Wir aber werden uns nicht abschieben lassen in die Isolation, in den zugestandenen Toleranzbereich kleiner Kinder und wilder Tiere.» Ich glaube, ein Kommentar zu dieser Entgleisung ist nicht nötig, und ich glaube auch feststellen zu dürfen, dass der Grossteil jener Frauen, die für das Frauenstimmrecht eintreten, sich von einer solchen Schreibweise distanziert. Im zitierten Flugblatt wird alsdann die Forderung aufgestellt, die Menschenrechtskonvention nicht zu unterzeichnen. Ich komme persönlich auch zu dieser Schlussfolgerung, aber aus ganz andern Ueberlegungen. Die Legitimation zu meiner Stellungnahme glaube ich auch ableiten zu dürfen aus meiner seinerzeitigen Haltung gegenüber dem Beitritt zum Europarat, indem ich damals in diesem Gremium dagegen votiert habe. Europäisches Denken, europäische Zusammenarbeit und Verständnis für internationale Probleme und aktive Mitarbeit an humanitären, weltweiten Aufgaben hängen keineswegs von der Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention ab. Es gibt aber auch andere ungeschriebene und nicht wandelbare, und nicht unterzeichnete Normen ethischer Natur, die im Bereich jeder menschlichen Persönlichkeit und auch im Zusammenleben der Völker eine sehr grosse Bedeutung haben. In der Präambel der Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten wird auch auf die allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 in Paris verkündet wurde, hingewiesen. Ein Vergleich der Grundsatztexte der Europäischen Menschenrechtskonvention mit der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO zeigt uns, dass die wichtigsten Grundrechte in beiden Dokumenten enthalten sind. Wie sieht es aber mit der Durchsetzung dieser Grundrechte im internationalen Alltag aus? Ich glaube, wir brauchen hier keine Beispiele zu zitieren.

Die Verletzung der persönlichen Rechte und Freiheiten, wie sie in der Konvention niedergelegt sind, sollen, nach Erschöpfung des landesinternen Instanzenweges der Prüfung und Jurisdiktion der dafür vom Europarat bestimmten Organe unterstellt werden. Die Rechtssprechung im eigenen Land galt bisher als eines der höchsten Güter unseres Staates. Mit der Unterzeichnung der Konvention will man dieses wohlgehütete Recht teilweise preisgeben. Man wendet nun ein — schon in der Diskussion verschiedentlich wurde auf diesen Einwand hingewiesen —, dass wir auch andern internationalen Schiedsgerichtsabkommen beigetreten sind, dass wir auch schon wiederholt den Haager Gerichtshof angerufen haben. Aber es ist ja zu betonen, dass sich diese internationale Rechtssprechung auf Gebiete bezieht, die nicht landesintern behandelt worden sind, sondern das Zusammenleben mit andern Völkern betrifft.

Durch die Europäische Menschenrechtskonvention werden auch kantonale Rechtsbereiche tangiert. Dass dem so ist, konnten Sie ja aus verschiedenen Stellen in der Botschaft entnehmen. Ich zitiere nur aus Seite 88 der Botschaft, zweitletzter Absatz, folgende Stelle: «Auch berührt die Konvention Bereiche, die der kantonalen Kompetenz überlassen sind. Es kann daher hier nicht darum gehen, einen vollständigen Katalog der Unstimmigkeiten zwischen Bundes- und Kantonsrecht einerseits und Konvention und Protokollen anderseits aufzustellen.» Persönlich halte ich dafür, es wäre richtig gewesen, wenn bei der Abfassung dieses Berichtes und bei der Unterbreitung an die Bundesversammlung vorgängig auch die Kantone zur Stellungnahme eingeladen worden wären. Ich glaube, die Kantone hätten dies sicher begrüsst. Und damit wäre ja die Hoheit des Bundes in Sachen Aussenpolitik gemäss Verfassung gar nicht tangiert worden. Ich halte also dafür, man habe hier eine Kontaktnahme mit den Kantonen auf einem Gebiet verpasst, wo sie sicher am Platz gewesen wäre.

Persönlich bewerte ich die Anbringung der Vorbehalte, wie sie bei der Unterzeichnung der Konvention gemacht werden muss, als Selbstdiskriminierung. — Es ist ein hartes Wort, das ich da ausspreche.

Bei der Debatte im Nationalrat zum vorliegenden Bericht hat ein Sprecher, ein Befürworter der zustimmenden Kenntnisnahme, erklärt, dass mit dieser zustimmenden Erklärung ein Stimulans geschaffen werde, um Ord-

nung in unserem Haus zu machen. Bisher war ich persönlich wenigstens der Meinung, wir hätten eine recht gute, wenn auch nicht vollkommene Ordnung. Auch im Fall des Nichtbeitritts zur Europäischen Menschenrechtskonvention werden wir aus eigenem Antrieb dazu kommen müssen, bestimmte Bereinigungen auf Verfassungs- und Gesetzesebene vorzunehmen, und zwar entsprechend den Zeiterfordernissen. Ueber die Priorität gehen nun offenbar die Meinungen auseinander. Gemäss Stenographischem Bulletin hat Herr Bundesrat Dr. Spühler im Nationalrat ausgeführt: «Es will mir scheinen, dass die Unterzeichnung nicht erfolgen sollte, bevor die in Aussicht gestellte Frauenstimmrechtsvorlage von den Räten in Diskussion gezogen wird. Es sollte meines Erachtens vor dem Beitritt nicht nur über das Frauenstimmrecht, sondern auch über die Ausnahmeartikel positiv entschieden sein. Die Gleichstellung der beiden Probleme in bezug auf ihre Dringlichkeit entspricht auch dem Sinn der nationalrätlichen Motion.»

Nun noch ein letztes Wort: Ich glaube, unser Rat ist in bezug auf die Fällung seines Entscheides viel freier als der Nationalrat; denn es war ja der Nationalrat, der in einem Postulat diesen Bericht verlangt hat. Wir haben nun gemäss der Geschäftsordnung diesen Bericht ebenfalls, nolens volens, zugestellt erhalten. Ich möchte nicht sagen, dass das ein Unglück war. Es war sicher richtig, dass wir auch dazu Stellung nehmen konnten. Persönlich halte ich aber dafür, dass wir uns nicht heute mit der zustimmenden Kenntnisnahme festlegen dürfen; denn wenn wir zustimmend Kenntnis nehmen, ist die Haltung bereits festgelegt, wenn es einmal um die Ratifikation des Abkommens geht. Man könnte dann nicht mehr einfach den Krebsgang einschalten. Es müsste dann wohl oder übel auch beim zweitenmal Ja gesagt werden.

Ich beantrage Ihnen, der Minderheit zuzustimmen.

Luder: Meine Motion hat, obschon sie noch gar nicht begründet wurde, heute eine Art konzertmässiger Hauptprobe erfahren. Ich danke Ihnen dafür. Die Debatte hat gezeigt, dass in dieser Frage ein gewisses, aber echtes Missbehagen schwelt, da man das Gefühl hat, die Menschenrechtskonvention bringe derart einschneidende Veränderungen mit sich, dass im Grunde genommen das Volk mitsprechen sollte. Ich weiss — und Herr Kollega Borel hat ja darauf hingewiesen —, dass wir heute nur über den Bericht zu diskutieren und zu entscheiden haben. Aber die Frage des Staatsvertragsreferendums stellt sich eben doch schon heute. Wir haben ja nur zwei Möglichkeiten —, entweder akzeptieren wir die rechtlich einwandfreie These, dass ein kündbarer Vertrag nicht vor das Volk gebracht werden muss, oder aber wir tun bei der Ratifikation das, was man seinerzeit beim Völkerbund gemacht hat: Man unterstellt in einer Art von plebiszitärem Entscheid der Bundesversammlung die Sache doch dem Volk. Das wäre aber rechtlich fragwürdig. Das schöne Zitat von Herrn Theus über den Völkerbund hat nämfich ein etwas schlimmes Ende gefunden. Der Völkerbundsvertrag wurde dem Volk zur Abstimmung unterbreitet, aber man hat damit keine ausdrückliche Verfassungsrevision verbunden, sondern nur einen Bundesbeschluss gefasst. Es war dies juristisch also nicht einwandfrei. Ich glaube, es ist notwendig, dass wir uns mit dem Staatsvertragsreferendum grundsätzlich befassen. Wenn diese Frage allein heute unsere Bedenken erhöhen würde, könnte man sagen, das sei nicht ausschlaggebend; aber nachdem auch noch die gewichtigen

Brocken des Frauenstimmrechts und der konfessionellen Ausnahmeartikel zur Frage des Referendums hinzukommen, möchte ich persönlich dem Minderheitsantrag zustimmen. Ich erachte es einfach als notwendig, neben den beiden andern Sachgebieten nun auch die Frage des Staatsvertragsreferendums gründlich an die Hand zu nehmen. Ich bin überzeugt, dass das Verständnis unseres Volkes für alle diese dringenden und dringender werdenden Integrationsprobleme erst dann wächst, wenn die Frage des Staatsvertragsreferendums richtig geregelt ist oder wenn das Volk mindestens Gelegenheit bekommt — das sollte ja dann mit meiner Motion geschehen —, über diese Frage zu sprechen.

Lusser, Berichterstatter der Mehrheit: Ich will mich ganz kurz zur Frage des Referendums äussern, die namentlich von den Herren Hefti und Theus aufgeworfen und nun von Herrn Luder behandelt worden ist. Ich habe natürlich Verständnis dafür, dass ein gewisses Unbehagen darüber besteht, dass dieses Geschäft nach dem Artikel 89, Absatz 4, der Bundesverfassung nicht dem Staatsvertragsreferendum untersteht, weil es uns eben nicht länger als 15 Jahre verpflichtet und wir nach Ablauf von fünf Jahren unter Beachtung einer halbjährigen Kündigungsfrist wieder austreten können. Es handelt sich aber heute nur um den ersten Akt, um einen Vorentscheid, um eine zustimmende Kenntnisnahme vom Bericht, damit der Bundesrat grünes Licht erhält. den Vertrag zu unterzeichnen. Er könnte ihn übrigens auch in eigener Kompetenz, ohne Zustimmung der Bundesversammlung, unterzeichnen. Er hat das Geschäft aber der Bundesversammlung unterbreitet, um eine gewisse Rückendeckung zu erhalten. Der zweite Akt ist dann die Ratifizierung, für die der Bundesrat den eidgenössischen Räten eine besondere Botschaft unterbreiten wird, und ich denke mir, dass der Bundesrat dafür den geeigneten Zeitpunkt abwarten wird, damit dann auch Aussicht besteht, dass der Antrag auf Ratifikationsgenehmigung akzeptiert wird. Ich könnte mir vorstellen, dass bis dahin die Motion Luder behandelt und die anbegehrte Revision durchgeführt sein wird. Im übrigen ist es ja möglich, wenn diese Ratifikation von den Räten beschlossen wird, dann auch gleichzeitig zu bestimmen, dass der Beschluss dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum unterliege. Das kann die Bundesversammlung aus eigener Machtvollkommenheit tun, auch wenn die Bundesverfassung darüber nichts enthält. Man hat es ja schon seinerzeit beim Völkerbundsentscheid so gehandhabt. Ich glaube, es wäre ein Anlass, im Zeitpunkt der Ratifizierung darüber zu beschliessen, sofern die Motion Luder bis dann nicht erledigt ist. Ich glaube aber nicht, dass heute deswegen unser Rat nicht zustimmend vom Bericht des Bundesrates Kenntnis nehmen sollte; wir sollten vielmehr in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen, damit der Bundesrat die Unterzeichnung vornehmen und zu einem gegebenen späteren Zeitpunkt die Ratifizierung vorschlagen kann. In diesem Sinne beantrage ich Ihnen erneut zustimmende Kenntnisnahme.

Bundesrat Spühler: Jede Stellungnahme zu aussenpolitischen Fragen hat zwei Aspekte, denjenigen des eigenen nationalen Interesses und denjenigen einer Rücksichtnahme auf die übrigen Staaten, mit denen wir direkt oder indirekt verbunden sind. Bei der Abwägung der beiden Standpunkte stellen wir immer wieder fest, dass dort, wo wir auf ersten Anhieb glauben, nur der

Rücksichtnahme auf andere, also bloss einem solidarischen Verhalten zu folgen, auch durchaus sehr reale nationale Interessen mit im Spiele stehen. Das gilt nicht nur für die Mitwirkung an humanitären Aktionen oder für die Beteiligung an der Entwicklungshilfe, sondern auch für die Mitarbeit in verschiedenen Organisationen der Völkergemeinschaft oder für den Beitritt zu überstaatlichen Uebereinkommen der verschiedensten Art. Nachdem es zu den Grundsätzen eines neutralen, an einer Friedensordnung interessierten Staates wie die Schweiz gehört, den Gedanken des Völkerrechts wo immer möglich zu fördern, muss eine grundsätzlich positive Einstellung zu den Werken der internationalen Kodifikation als gegeben betrachtet werden. Von dieser Grundhaltung aus hat der Bundesrat auch die Frage des Beitrittes der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention geprüft. Diese stellt uns vor zwei Hauptfragen:

- 1. Entspricht die Garantierung der in der Konvention und den Zusatzprotokoflen aufgezählten Menschenrechte unserer eigenen Rechtsauffassung, oder sind sie uns wesensfremd?
- 2. Werden unsere Verfassung und Gesetzgebung den Erfordernissen der Konvention gerecht oder müssen wir allfällige Anpassungen unseres eigenen Rechtes vornehmen?

Im Zusammenhang mit der Prüfung der ersten Frage wäre der Einwand dahin zu beantworten, die Konvention stelle keine Mindestforderung der Demokratie dar, da in ihr kein Mindestmass an direkter Demokratie sowie an Autonomie und Dezentralisierung, in welcher der Grundsatz der schweizerischen Demokratie liegt, vorgeschrieben sei. Es will mir scheinen, dass damit nicht eine Mindestforderung, sondern eine maximale Forderung aufgestellt wird. Wir sollten uns wohl — ich gestatte mir diese Bemerkung — vor jeder Selbstgefälligkeit hüten, und nicht einfach unsere Formen einer demokratischen Rechtsordnung gleichsetzen mit der Demokratie schlechthin.

Es ist unverkennbar: Unsere Demokratie, die in einer langen Geschichte geworden ist und sich erprobt hat, hat auch gewisse Wandlungen durchgemacht. Sie weist vor allem beträchtliche Unterschiede von Kanton zu Kanton auf, ohne dass wir uns dabei aufhalten. Wir haben in unserer Eidgenossenschaft keine Gütezeichen der Demokratie für die Kantone und Gemeinden geschaffen. Wir haben unsere verbindlichen Grundsätze aufgestellt, es aber im übrigen den Kantonen überlassen, ihr Haus so zu ordnen, wie sie es für richtig finden. Um so weniger gerechtfertigt wäre es, einem internationalen Uebereinkommen vorwerfen zu wollen, es sei in seinen demokratischen Anforderungen zu bescheiden. Ich möchte das auch gegenüber einer Bemerkung von Herrn Bolla tun, der dem Gerichtshof vorwirft, er sei zu lax und zu large in der Anwendung von Menschenrechten.

Auf die jetzt gestellte Frage, ob der Inhalt der Menschenrechtskonvention unseren eigenen Rechtsauffassungen entspreche, kann es nur ein klares Ja geben. Im Lichte unserer Rechtsauffassung und unseres Bekenntnisses zur Rechtsstaatlichkeit kann kein Zweifel darüber bestehen. Die Idee der Menschenrechte — der Herr Kommissionspräsident hat darauf hingewiesen — ist in unserem Lande als grundlegende Rechtsnorm klar anerkannt, und die meisten der Rechte, die in der Menschenrechtskonvention aufgezählt sind, werden bei uns ausdrücklich oder stillschweigend anerkannt. — Die Kon-

vention beschränkt sich auf die Gewährleistung jener Menschenrechte, die heute als Grundlage jeder demokratischen Gesellschaft betrachtet werden müssen. Das grundlegend Neue ist nun allerdings, dass diese Menschenrechte nicht nur von völkerrechtswegen zugesichert sind, sondern dass sie auch völkerrechtlich in besonderer Weise geschützt sind und dass zu diesem Zwecke ein ganzer Mechanismus zur internationalen Garantie der Menschenrechte ins Leben gerufen worden ist. Einerseits müssen sich die Vertragsstaaten dazu verpflichten, jedem in seinen Rechten Verletzten zu ermöglichen, eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzureichen. Anderseits sind besondere zwischenstaatliche Rechtsschutzorgane eingesetzt worden, eben die Europäische Menschenrechtskonvention, der Europäische Gerichtshof und das Ministerkomitee des Europarates. In dieser internationalen Klagbarkeit der Verletzung von Menschenrechten ist, nach Auffassung des Bundesrates, ein grosser völkerrechtlicher und rechtsstaatlicher Fortschritt zu erblicken; denn die Menschenrechte sind hinfort nicht mehr eine ausschliesslich interne Angelegenheit der Vertragsstaaten. Damit ist auch ein entscheidender Schritt zu einer echten europäischen Rechtsgemeinschaft getan worden.

Eine solche Rechtsentwicklung mag nun allerdings nicht jedermann zusagen, weil er es grundsätzlich ablehnt, sich einer solchen Rechtsentwicklung zu beugen, so wie die schweizerische Rechtsschutzvereinheitlichung früher ihre Gegner gefunden hat. Diese steht in völliger Uebereinstimmung mit der seit vielen Jahren von uns verfolgten Forderung einer internationalen Gerichtsordnung.

Die Schweiz hat von Anfang an die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes, an dessen Statut sie massgeblich mitgearbeitet hat, anerkannt. Sie hat auch dementsprechend mit einer grossen Zahl von Staaten zahlreiche Schiedsverträge mit obligatorischer Schiedsgerichtsbarkeitsklausel abgeschlossen. Unser Land unterstellt sich dadurch internationalen Entscheiden, ohne jede Einschränkung, auch für sogenannte politische, lebenswichtige Interessen. Konflikte mit andern Staaten internationalen Gerichten zu unterstellen, ist wohl vom allgemeinen Standpunkt aus doch sehr viel weittragender, als dies für Konflikte zwischen einem Staat und seinen eigenen Bürgern über die Einhaltung gewisser Menschenrechte zu tun. Durch die Menschenrechtskonvention werden auch nicht fremde Richter ins Land gerufen, denn sie gibt dem Schweizerbürger bloss ein zusätzliches Rechtsmittel vor internationalen Instanzen in die Hand; er ist aber völlig frei, sich dieses Rekursrechtes zu bedienen oder nicht.

Auch der Einwand, im eigenen Lande sei dem Bundesgericht die Prüfung der Verfassungsmässigkeit der Gesetzgebung verwehrt, während der Europäischen Menschenrechtskommission die Prüfung von Verletzungen der Menschenrechte zugebilligt sei, erscheint nicht stichhaltig. Es ist ein wesentlicher Unterschied, ob das gesamte Gebiet der schweizerischen Gesetzgebung der Kontrolle auf Verfassungsmässigkeit unterstellt wird, oder ob nur für ein kleines Rechtsgebiet, das gewisser Menschenrechte, die Zulässigkeit der Beschwerde an eine internationale Kommission gegeben ist.

Dabei wird auch noch übersehen, dass die Menschenrechtskommission nach der Feststellung des Sachverhaltes keine richterliche Funktion ausübt. Nach Darstellung der Strassburger Organisation selber — ich zitiere — «trifft sie dabei keine verbindlichen Entschei-

dungen, sondern verabschiedet lediglich einen Bericht, in dem sie ihre Meinung zu dem betreffenden Fall zum Ausdruck bringt.» Für den von der Beschwerde betroffenen Staat ist diese Meinung keineswegs bindend.

Herr Ständerat Bolla hat unter Hinweis auf das Gutachten von Herrn Bundesrichter Kaufmann erklärt, die Menschenrechtskonvention sei verfassungsändernd. Aber die Zitate, die vorgebracht worden sind, beziehen sich ja alle auf einen vorbehaltlosen Beitritt. Wir vermeiden ja gerade diese Schwierigkeit durch die Vorbehalte in allen den Fällen, wo ein Widerspruch zur Bundesverfassung besteht. Damit gehen alle Zitate am Problem vorbei. Unrichtig ist es auch, von einer Supranationalität zu sprechen. Die Kommission übt eine untersuchende, streitschlichtende Funktion aus, und die Verbindlichkeit der Entscheide des Gerichtshofes entspricht den Grundsätzen des allgemeinen Völkerrechtes und geht nicht über die Verbindlichkeit der vielen Schiedsverträge hinaus, von denen ich soeben gesprochen habe.

Aus Artikel 50 der Konvention geht klar hervor, dass die Art und Weise des Vollzugs von Entscheiden des Gerichtshofes den einzelnen Staaten überlassen ist. Die Urteile des Gerichtshofes haben keine kassatorische Wirkung, d. h. sie vermögen die staatlichen Gerichtsurteile, Rechtssätze oder Verwaltungsakte nicht direkt aufzuheben.

Nun ist in bezug auf Artikel 6 von Herrn Ständerat Hefti befürchtet worden, es sei eine Verpolitisierung zu erwarten. Es geht hier um die Einhaltung der Menschenrechtskonvention. Wer die bisherigen wenigen Urteile, die von Strassburg ausgegangen sind, objektiv prüft, kann den Vorwurf oder die Verdächtigung der Verpolitisierung nicht als stichhaltig betrachten.

Wenden wir uns nun der zweiten Hauptfrage zu, wie weit unser Recht mit den Grundsätzen der Menschenrechtskonvention übereinstimmt. Diese Frage ist im Bericht einlässlich dargestellt worden. Wie Sie wissen, glaubt der Bundesrat fünf Vorbehalte und eine auslegende Erklärung bei der Unterzeichnung vorbringen zu müssen. Es ist wohl möglich, dass, wenn die Eidgenossenschaft schon Mitglied des Europarates gewesen wäre, als die Menschenrechtskonvention beraten und beschlossen worden ist, diese Konvention so zustande gekommen wäre, dass wir einige dieser Vorbehalte nicht anbringen müssten. Im Vordergrund der Diskussion stehen die zwei Vorbehalte, die sich auf das Fehlen des Frauenwahlrechtes und auf die konfessionellen Ausnahmeartikel der Bundesverfassung beziehen. In erster Linie ist zu betonen, dass die Menschenrechtskonvention das unumschränkte aktive und passive Frauenstimm- und -wahlrecht, wie es in unserem Lande angestrebt wird, nicht garantiert. Durch Artikel 3 des Zusatzprotokolles verpflichten sich die Vertragsstaaten ja lediglich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, die die freie Meinungsäusserung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Behörde, also bei der Wahl des Parlamentes, gewährleisten. Während in unserer Demokratie das aktive und passive Wahlrecht und das Stimmrecht die Grundlage aller politischen Rechte des Volkes sind, garantiert das Zusatzprotokoll nur einen kleinen Teil dieser Rechte. Nur auf diesen Teil der den Frauen vorenthaltenen Rechte bezieht sich der anzubringende Vorbehalt. Die Frauenstimmrechtsforderung in der Schweiz geht weit über das durch die Menschenrechtskonvention garantierte Recht hinaus. Die Gegnerschaft der Frauenorganisationen gegen diesen Vorbehalt ist deshalb disproportioniert. Der

Herr Präsident hat bereits darauf hingewiesen, dass im übrigen auf einen Vorbehalt verzichtet werden könnte, wenn man von der Unterzeichnung des Zusatzprotokolles absähe, in welchem die Verpflichtung zu freien Wahlen enthalten ist. Der Bundesrat hat aber in Uebereinstimmung mit unserer allgemeinen Rechtsauffassung, dass wir das gesamte Frauenstimm- und -wahlrecht wollen, wenn wir es anvisieren, von dieser Möglichkeit abgesehen. Wir verkennen das Gewicht des Vorbehaltes hinsichtlich des Frauenwahlrechtes durchaus nicht. Der Bundesrat hat den Nachweis geleistet, dass er bereit und gewillt ist, diese Korrektur so rasch als möglich anzubringen, indem er ja im Nationalrat im Zusammenhang mit einem parlamentarischen Vorstoss die Erklärung abgegeben hat, noch in diesem Jahr der Bundesversammlung einen Antrag über die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes vorzulegen.

Gegen den Beitritt zur Menschenrechtskonvention wird nun die Bedeutung und das Gewicht der Vorbehalte hinsichtlich Frauenwahlrecht und Ausnahmeartikel ins Feld geführt. Wir möchten gar nicht verschweigen, dass es auch dem Bundesrat angenehm wäre, wenn er mit einer blütenreinen Weste angetan wäre, wenn er einmal an die Unterzeichnung der Konvention schreiten wird. Es ist aber immer schwer, und das gilt auch für später, das gilt für viele andere Dinge und gilt für viele Jahre, in einem föderalistischen Staat der direkten Demokratie von Anfang an alle Erfordernisse eines internationalen Uebereinkommens bis zum letzten Tüpfchen zu erfüllen. Deshalb hat der Bundesrat ja auch in seiner Botschaft vom 16. April 1969 betreffend die letzte Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz darauf hingewiesen, dass er inskünftig eine geringere Zurückhaltung bei der Ratifizierung, der Unterzeichnung der Uebereinkommen, an den Tag legen werde und nicht mehr das allerletzte Tüpfchen bereinigt zu haben wissen möchte. Herr Bundesrat Schaffner hat im Nationalrat mit Recht darauf hingewiesen, dass die Bundesversammlung dabei immer das letzte Wort hat; sie hat auf dem Wege des Ratifikationsverfahrens zu entscheiden, ob sie einer Konvention beipflichten will oder nicht.

Wenn wir bei den andern Staaten, welche die Uebereinkunft unterzeichnet haben, mit der selben Akribie nach Strich und Faden deren Verfassung und Gesetzgebung und auch «le pays réel» neben dem «pays légal» unter die Lupe nehmen wollten, wie wir es uns gegenüber selber in dem bekannten Perfektionismus, der uns manchmal Widerstand leistet, getan haben, so weiss ich wirklich nicht, ob nicht auch jene Staaten mehr Vorbehalte hätten anbringen müssen, als es effektiv erfolgt ist. Wir haben uns also nicht zu schämen, wenn wir hier gewisse Vorbehalte anbringen.

Im übrigen scheint es mir — das möchte ich auch gegenüber Herrn Ständerat Bolla sagen —, dass diejenigen, die die dazu erforderlichen Vorbehalte als unüberwindbare Hindernisse betrachten, dem Instrument der Vorbehalte in völkerrechtlichen Verträgen nicht gerecht werden. Die Anbringung von Vorbehalten bei internationalen Uebereinkommen ist etwas durchaus Geläufiges. Im Falle der Menschenrechtskonvention kann jeder Staat nach Artikel 64 bezüglich bestimmter Vorschriften der Konvention einen Vorbehalt anbringen, soweit eines seiner geltenden Gesetze mit der betreffenden Vorschrift nicht übereinstimmt. Aus einem solchen Vorbehalt kann völkerrechtlich gesprochen keine Verpflichtung abgeleitet

werden, die Rechtsbestimmungen, die zum Vorbehalt zwingen, zu ändern. Wir sind nach aussen völlig frei.

Anders, das gebe ich zu, verhält es sich mit der innenpolitischen Bedeutung dieser Vorbehalte. Diese Bedeutung ist nicht rechtlicher, sondern politischer Natur. Es hängt von uns ab, welche Bedeutung wir ihnen innenpolitisch geben wollen. Vorbehalte können den Charakter der Ablehnung bestimmter Rechtsgrundsätze für alle Zeiten oder für absehbare Zeit haben; sie können aber auch bloss den einer augenblicklichen Unvereinbarkeit darstellen. Die Haltung des Bundesrates lässt keine Zweifel darüber, dass mit wesentlichen Vorbehalten kein grundsätzlicher Einwand vorgebracht wird, sondern lediglich ein zeitlich gemeinter Einwand. Wir bringen mit dem Vorbehalt - wir erklären dies auch heute, wie wir es schon im Nationalrat getan haben — die Absichtserklärung in Zusammenhang, so rasch, als es auf Grund unserer politischen Verhältnisse möglich ist, die Uebereinstimmung mit der Konvention herzustellen und damit die betreffenden Vorbehalte hinfällig zu machen. Vorbehalte solcher Natur haben also gar nichts Ehrenrühriges an sich. Sie sind durchaus ein normales rechtliches Instrument. Uebrigens ist es nicht das erste Mal, dass wir solche Vorbehalte anbringen. Der Herr Kommissionspräsident hat bereits darauf hingewiesen. Er hat eine Reihe von Uebereinkommen aufgezählt, und es könnten noch weitere Uebereinkommen erwähnt werden, die einen Vorbehalt benötigten. Es läuft auf eine innenpolitische Ermessensfrage hinaus, ob die Unterzeichnung mit Vorbehalten die Einführung der politischen Gleichberechtigung der Frauen in der Schweiz zu verzögern droht. Es will mir scheinen, dass es eine grosse Täuschung ist, annehmen zu wollen, ein Gegner des Frauenstimmrechts werde der Menschenrechtskonvention zuliebe zum Befürworter der Gleichberechtigung. Das weitere Fernbleiben der Schweiz von der Konvention wird dem Frauenstimmrecht so wenig Auftrieb geben, wie die Unterzeichnung mit Vorbehalten eine Verzögrung bringen wird. Im Gegenteil, die Diskussion über die Menschenrechtskonvention hat es zutage gebracht, dass die Frauenstimmrechtsforderung Auftrieb erhalten hat. Es ist darüber in den eidgenössischen Räten diskutiert worden, wie wir das vor einiger Zeit noch nicht hätten erwarten können.

Ganz ähnliche Ueberlegungen gelten auch in bezug auf den zweiten wichtigen Vorbehalt, den in bezug auf die konfessionellen Ausnahmeartikel. Auch dieser Vorbehalt ist provisorischer und nicht grundsätzlicher Natur. Der Bundesrat betrachtet dessen Dahinfallen durch Beseitigung der Ausnahmeartikel als nicht weniger dringlich. Der Bundesrat hat schon in seinem Bericht über die Regierungspolitik eindeutig erklärt, dass die Frage der konfessionellen Ausnahmeartikel in unserer Zeit immer imperativer nach einer Lösung ruft. Die Ausnahmeartikel sind rechtsstaatlich unhaltbar. Erst mit ihrer Beseitigung ist eines der grundlegendsten aller Menschenrechte, die Glaubens- und Gewissensfreiheit, auf Schweizerboden voll gewährleistet. Die unbedingte Bereitschaft des Bundesrates zur Beseitigung der Ausnahmeartikel steht nach unserer Auffassung nicht in Diskussion. Aber auch die Zustimmung zum Bericht des Bundesrates über die Menschenrechtskonvention wird für den Bundesrat kein Ruhekissen bedeuten; sie wird aber auch keinen massgeblichen Einfluss auf die Volksabstimmung ausüben. Im übrigen kann ich Ihnen sagen, dass das Vernehmlassungsverfahren in allernächster Zeit durchgeführt werden kann. Die Uebersetzungen des Berichtes von Professor Kaegi ins Französische und Italienische stehen vor der Vollendung. Wir stehen auch bereits vor der Drucklegung. Das Vernehmlassungsverfahren wird also sehr bald durchgeführt werden können.

Die Unterzeichnung eines internationalen Abkommens ist verfassungsmässig Sache des Bundesrates. Die nachherige Ratifikation kann nicht ohne Zustimmung der eidgenössischen Räte erfolgen. Dazu braucht es einen besonderen Antrag an die Bundesversammlung. Werden Sie, meine Herren, gemäss dem Antrag des Bundesrates und dem Beschluss des Nationalrates vom Bericht zustimmend Kenntnis nehmen, so wird der Bundesrat den Zeitpunkt der Unterzeichnung im Lichte der im Parlament gewalteten Diskussion wählen. Ich wiederhole, was ich im Nationalrat gesagt habe. Wir möchten aber die Unterzeichnung nicht vom Schicksal der Frauenstimmrechts-Vorlage in einer Volksabstimmung abhängig machen; denn bei der Menschenrechtskonvention geht es nicht nur um das Frauenstimmrecht. Dieses ist nur eines der zwanzig Rechte und Grundfreiheiten, welche durch die Konvention verkündet werden.

In der Diskussion, namentlich in der Kommission, ist auch die Frage aufgeworfen worden, welche Konsequenzen einer blossen Kenntnisnahme vom vorliegenden Bericht beizumessen seien. Der Bundesrat würde eine solche Stellungnahme dahin interpretieren, dass Ihr Rat auf absehbare Zeit eine Unterzeichnung der Konvention als inopportun betrachte. Das ist eine politische und nicht eine juristische Stellungnahme; denn rechtlich kann kein Zweifel bestehen, dass es allein der Bundesrat ist, der über die Unterzeichnung eines internationalen Abkommens entscheidet. Für die Ermächtigung zur Ratifikation dagegen ist, wie ich bereits gesagt habe, die Bundesversammlung zuständig. Der Zeitpunkt der Ratifikation wird von den eidgenössischen Räten selber auf Grund einer Botschaft des Bundesrates als der antragstellenden Behörde gewählt und bestimmt. Auch hier sind wir Rücksichtnahmen zeitlicher Natur und Ueberlegungen politischer Natur nicht unzugänglich.

Zur Frage des Referendums wird dann in jenem Zeitpunkt Stellung zu nehmen sein. Ob die Menschenrechtskonvention dem Referendum zu unterstellen ist, hängt von den eidgenössischen Räten ab. Selbstverständlich werden die eidgenössischen Räte dabei das bestehende Recht beobachten; Sie werden aber auch politische Ueberlegungen anstellen wollen und können. Es gibt keinen Richter oberhalb der Bundesversammlung. Sie sind frei, das zu tun, was Sie für richtig finden. Ich möchte nicht über die heutige Rechtslage sprechen, nur sagen: Man hat das Beispiel der Abstimmung über den Beitritt zum Völkerbund herangezogen und daraus abgeleitet, dass man auch freiwillig ein Staatsvertragsreferendum beschliessen könne. — Dort lag aber eine derart wichtige Frage vor, dass der Beschluss über den Beitritt zum Völkerbund einen Verfassungszusatz darstellte. Jene Abstimmung erfolgte aus politischen Gründen.

Ob nun der allfällige Beitritt zur Konvention der Menschenrechte dem Referendum zu unterstellen sei oder nicht, werden Sie im Zeitpunkt zu entscheiden haben, wo Ihnen der Antrag auf Ratifikation vorgelegt wird. Auf jenen Zeitpunkt hin werden Sie auch die Frage bereinigen, die von Herrn Ständerat Luder aufgeworfen worden ist. Das hängt dann vom Gang der Verhandlungen der Räte ab.

Ich kann auch den persönlichen Vorbehalt, den Herr Ständerat Amstad angebracht hat, akzeptieren. Der Ständerat wird unter allen Umständen Gelegenheit haben, zur Frage des Staatsvertragsreferendums, sei es prinzipiell, sei es im Hinblick auf die Menschenrechtskonvention, Stellung zu nehmen. Aber heute kann die Frage des Staatsvertragsreferendums kein Hindernis für die Stellungnahme zur Unterzeichnung als solcher darstellen.

Auch Herr Ständerat Odermatt hat gesagt, dass Sie sich mit Ihrer heutigen Stellungnahme für die Zukunft nicht festlegen, sondern vollständig frei bleiben, zum Problem Stellung zu nehmen.

Ich komme zum Schluss meiner Ausführungen. In der Diskussion wurde gesagt, der Bundesrat habe seinen Standpunkt geändert. Das kann auch eine Regierung tun, wie ja auch das Parlament seinen Standpunkt etwa ändert, und zwar mitunter sehr rasch. Der Nationalrat und der Ständerat hatten vorher noch nie Gelegenheit, ihren Standpunkt zu dieser Frage festzulegen, und weil es das erste Mal geschieht, kann ja damit auch keine Aenderung des Standpunktes verbunden sein. Der Bundesrat hat seinen Standpunkt auf Grund neuer Prüfung der Verhältnisse geändert. Er ist durch das Postulat Eggenberger (ursprünglich war es eine Motion, die von den Präsidenten der grossen Fraktionen des Nationalrates mitunterzeichnet war) eingeladen worden, nun den Weg des Vorbehaltes zu beschreiten. Damals hat einer der Vertreter unserer Delegation im Europarat, Nationalrat Bretscher, gesagt:

«Die Zeit steht nicht still. Die offenen Probleme müssen immer wieder geprüft werden. Wir sind in unserer Delegation des Europarates einstimmig der Meinung, dass der Bundesrat die Gelegenheit der geforderten Berichterstattung benützen sollte, um auch die Frage des Beitrittes mit Vorbehalten von neuem zu erwägen. Wir neigen dazu, die Möglichkeit und Wünschbarkeit des Beitrittes der Schweiz unter den aus dem Landesrecht sich ergebenden Vorbehalten zu bejahen.»

Bei der Prüfung dieses Standpunktes ist der Bundesrat, in Abweichung zu seinem früheren Standpunkt, und vielleicht auch auf Grund einer anderen Zusammensetzung dieser Behörde, zu einem Standpunkt gelangt, der demjenigen entspricht, den ich Ihnen hier unterbreitet habe.

Sie haben seinerzeit beschlossen, dem Europarat beizutreten. Auch da haben Sie lange gezögert. Der Bundesrat ist Ihnen nicht mit Freude gefolgt. Heute versuchen wir, in Uebereinstimmung mit der Meinung der Bundesversammlung, die mit dem Beitritt zum Europarat dem Bundesrat Beine machte, diese Gangart beizubehalten und empfehlen Ihnen, rascher als es vielleicht vorausgesehen wurde, dem Bundesrat keine Hindernisse in den Weg zu legen, sondern ihm die Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention zu ermöglichen und damit die Uebereinstimmung mit dem zu vollziehen, was man von uns erwartet hat, als wir dem Europarat beigetreten sind.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit der Kommission und des Bundesrates zuzustimmen.

Präsident: Kollega Heimann hat seinen Antrag zugunsten des Antrages der Kommissionsminderheit zurückgezogen.

Abstimmung - Vote

Für den Antrag der Mehrheit

21 Stimmen 22 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

Wenk: Sie haben soeben gehört, dass 21 Ständeräte für zustimmende Kenntnisnahme und 22 nur für Kenntnisnahme gestimmt haben. Ich habe beobachtet, dass Kollege Rohner als einziger nicht anwesend war; das Resultat ergäbe eine Summe von 43 Stimmenden; da der Präsident nicht stimmt, kann das Abstimmungsresultat nicht richtig sein.

Präsident: Stellen Sie einen Antrag, die Abstimmung zu wiederholen?

Wenk: Jawohl.

Theus: Kollega Heimann fehlt; er war für die Minderheit.

Präsident: Wir haben folgende Situation: Es ist von Herrn Kollega Wenk ein Antrag gestellt worden, die Abstimmung sei zu wiederholen.

Lusser: Ich möchte doch feststellen, dass in einem solchen Falle keine Abstimmung über eine Wiederholung der vorherigen Abstimmung stattfinden sollte. 43 haben hier gestimmt. Herr Rohner ist abwesend, er hätte zugestimmt. Mit Rohner wären es 44 Stimmen, und der Präsident kann nicht stimmen, also muss die Abzählung nicht richtig erfolgt sein, und so muss eine neue Abstimmung stattfinden, ohne dass die Versammlung das beschliesst.

Präsident: Das Vertrauen in die Stimmenzähler ist in Frage gestellt. Ich möchte bitten, dass sich diese äussern.

M. Bolla: Etant donné l'importance de cette votation, j'avais proposé à M. le président que les conseillers lèvent la main et la gardent levée. J'avais demandé cette garantie. De mon côté, il y avait 15 voix en faveur de la majorité, de l'autre il y en avait 6, ce qui fait 21. En faveur de la minorité, j'ai compté 8 voix de mon côté, pour l'autre on m'a signalé 14 voix que je n'ai pas comptées personnellement; 8 et 14 font 22. Je constate avec vous que 22 et 21 font 43. S'il y a un député, monsieur le président, qui n'a pas voté et un qui est absent, quelque chose ne joue pas: La mathématique n'est pas affaire d'opinion. Je suis donc d'accord avec vous que la votation doit être répétée car on ne peut pas se fonder sur des résultats inexacts. Mais maintenant qu'on répète les opérations, je demande que ceux qui votent gardent un moment la main levée pour que le compte des voix soit fait d'une façon correcte.

Präsident: Die Abstimmung wird wiederholt.

Abstimmung - Vote

Für den Antrag der Mehrheit Für den Antrag der Minderheit 20 Stimmen

22 Stimmen

An den Nationalrat - Au Conseil national

10114. Motion des Nationalrates. Streichung der Vorbehalte bei der Menschenrechtskonvention

Motion du Conseil national. Elimination des réserves dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme

Beschluss des Nationalrates vom 16. Juni 1969 Décision du Conseil national du 16 juin 1969

Text der Motion

Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung sobald wie möglich Vorschläge zu unterbreiten, welche die Streichung der bei der Ratifikation der Konvention zum Schutze der Menschenrechte notwendigen Vorbehalte ermöglichen, insbesondere von Vorlagen zur Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes und auf Ausmerzung der konfessionellen Ausnahmeartikel.

Texte de la motion

Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux conseils législatifs aussi rapidement que possible des propositions permettant d'éliminer les réserves nécessaires lors de la ratification de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, et surtout des projets tendant à introduire le suffrage féminin et à éliminer les articles confessionnels.

Antrag der Kommission

Zustimmung zur Motion.

Proposition de la commission

Adhérer à la motion.

Lusser, Berichterstatter: Ich habe Ihnen schon in meinem Referate von dieser Motion Kenntnis gegeben.

Ich halte dafür, dass trotz der soeben erfolgten Abstimmung, die mit einer Mehrheit von zwei Stimmen zugunsten der Kommissionsminderheit ausgegangen ist, diese Motion zur Diskussion steht. Der Nationalrat hat ihr ohne Gegenstimme zugestimmt; unsere Kommission beantragt Ihnen ebenfalls mit 8 Stimmen, bei 2 Enthaltungen, diese Motion zu akzeptieren, wobei zu sagen ist, dass der Bundesrat ja bereits eine Frauenstimmrechtsvorlage zugesichert hat und die Ausmerzung der konfessionellen Ausnahmeartikel ebenfalls in Aussicht steht. Ich beantrage Ihnen namens der Kommission, diese Motion erheblich zu erklären.

Amstad: Aus dem Bericht des Bundesrates ergibt sich, dass gewisse Bestimmungen unserer Rechtsordnung der Menschenrechtskonvention in wesentlichen Punkten widersprechen und deshafb mit der Konvention in Uebereinstimmung gebracht werden sollen. Dagegen weist unsere Rechtsordnung auch Eigenheiten auf, welche der Konvention mehr dem Wortlaut als dem tiefern Sinne nach widersprechen; die fraglichen Eigenheiten unseres Rechtes sollen deshalb nicht oder wenigstens nicht sofort der Konvention angepasst werden.

Die vorliegende Motion geht nun im Wortlaut insofern zu weit, als sie ganz allgemein die Streichung der zu machenden Vorbehalte erwähnt, was nur dadurch ermöglicht würde, dass wir unsere Gesetzgebung in allen Punkten der Menschenrechtskonvention anpassen. Ich

Menschenrechtskonvention des Europarates. Bericht des Bundesrates

Convention des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Rapport du Conseil fédéral

In Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

Dans Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

In Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale

Jahr 1969

Année Anno

Band III

Volume Volume

Session Herbstsession

Session Session d'automne
Sessione Sessione autunnale

Rat Ständerat

Conseil Conseil des Etats
Consiglio Consiglio degli Stati

Sitzung 04

Séance Seduta

Geschäftsnummer 10114

Numéro d'objet

Numero dell'oggetto

Datum 07.10.1969

Date

Data

Seite 201-221

Page Pagina

Ref. No 20 039 172

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung. Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale. Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.