

Vormittagssitzung vom 12. Juni 1969**Séance du 12 juin 1969, matin**Vorsitz – Présidence: *M. Aebischer*

**10 114. 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*

Kenntnisnahme vom Bericht im zustimmenden Sinne.

1. Minderheit

(Chevallaz, Grünig, Hofstetter, Mugny)

Der Nationalrat nimmt vom Bericht des Bundesrates Kenntnis. Er anerkennt den darin betonten Willen zum Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention als schweizerische Beteiligung an der europäischen Zusammenarbeit. Wegen der wichtigen Vorbehalte, zu denen unser Land gezwungen wäre, sollen die Unterzeichnung und die Ratifikation der Konvention jedoch aufgeschoben werden.

2. Minderheit

(Dürrenmatt)

Der Nationalrat nimmt vom Bericht des Bundesrates Kenntnis.

Motion der Kommission

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 Frauen-Stimm- und -Wahlrechtes und auf Ausmerzung der konfessionellen Ausnahmeartikel.

Eventualantrag Schwarzenbach

für den Fall der Annahme der Motion der Kommission

Nichtanerkennung der Zuständigkeit des «Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte» für schweizerische Belange.

Proposition de la commission*Majorité*

Prendre acte du rapport avec approbation.

Première minorité

(Chevallaz, Grünig, Hofstetter, Mugny)

Le Conseil national prend acte du rapport du Conseil fédéral. Il approuve la volonté qui y est marquée d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme dans le sens d'une participation de la Suisse à la coopération européenne. Il entend toutefois que la signature et la ratification de la Convention soient différées, en fonction des principales réserves que notre pays serait contraint de formuler.

Deuxième minorité

(Dürrenmatt)

Le Conseil national prend acte du rapport du Conseil fédéral.

Motion de la commission

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.

Proposition éventuelle Schwarzenbach

pour le cas de l'adoption de la motion de la commission

La Suisse ne reconnaît pas la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme pour des affaires suisses.

Berichterstattung – Rapports généraux

Eggenberger, Berichterstatter der Mehrheit: Es ist mir die Aufgabe übertragen worden, den Standpunkt der Kommissionsmehrheit im Blick auf den bundesrätlichen Bericht über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten darzulegen.

Angesichts der Tatsache, dass die Schlussfolgerungen des Bundesrates in der Öffentlichkeit zum Teil heftige Kontroversen ausgelöst haben, will ich mich um eine möglichst objektive Darstellung der Gründe bemühen, welche eine Mehrheit der Kommission dazu bewogen haben, den bundesrätlichen Konklusionen zuzustimmen. Ich tue es in der Erwartung, dass auch die nachfolgende Debatte sich in der umstrittenen Frage an die gleiche Richtlinie der Objektivität halten werde.

An den Ausgangspunkt der heutigen Auseinandersetzungen zum Bericht des Bundesrates stelle ich mit Absicht die Tatsache, dass der Anlass zu diesem Bericht das Postulat war, das ich am 22. Juni 1966 in diesem Saale begründet habe. Das Postulat war von sämtlichen Fraktionspräsidenten mitunterzeichnet und wurde ohne Opposition dem Bundesrat überwiesen. Man hat dem Bericht des Bundesrates, soweit er einfach referierenden Charakter trägt, allgemein ein sehr gutes Zeugnis ausgestellt. In der Tat – das ist auch mein Eindruck – untersucht der Bericht in gründlicher, objektiver, ja subtiler Weise die Voraussetzungen eines Beitrittes der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention und legt offen und ehrlich die in der gegenwärtigen schweizerischen Rechtsordnung wurzelnden Hindernisse eines vorbehaltlosen Anschlusses der Schweiz an die Konvention dar. Auf Ablehnung ist – wie schon ausgeführt worden ist – in verschiedenen Kreisen die bundesrätliche Schlussfolgerung gestossen, die Schweiz solle die Konvention unterzeichnen, indem sie mit Bezug auf jene Punkte, die nach unserem Rechte mit den Grundsätzen der Vereinbarung nicht konform sind, Vorbehalte anbringen müsse. Diese ablehnende Haltung hat in der Kommission zu zwei Minderheitsanträgen geführt, die den bundesrätlichen Bericht nur zur Kenntnis nehmen wollen, wobei der eine dem Bundesrat doch freie Hand gäbe, im geeigneten Moment die Konvention zu unterzeichnen und durch die Räte, allerdings in einem späteren Zeitpunkt, ratifizieren zu lassen, während der andere das nicht will. Insgesamt müsste die Schweiz fünf Vorbehalte anbringen, nämlich mit Bezug auf:

a) gewisse kantonale Gesetze über die Anstaltsversorgung, weil diese Gesetze keine gerichtliche Überprüfung der administrativen Versorgung kennen;

b) Ausnahme vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen und Urteilsverkündungen, wobei man sich ernsthaft fragen kann, ob in einem Rechtsstaat Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit solcher Verhandlungen und Urteilsverkündungen dem Gedanken der Menschenrechte besser entsprechen;

c) die konfessionellen Ausnahmeartikel der Bundesverfassung;

d) Ungleichheiten hinsichtlich des Rechtes auf Unterricht in einigen Kantonen und

e) die fehlende politische Gleichberechtigung der Frau sowie die Ausnahmen vom Geheimcharakter der Wahlen.

Frau Dr. Ruckstuhl hat im «Bund» untersucht, welche Vorbehalte andere Staaten Europas bei der Ratifikation der Menschenrechtskonvention anbringen mussten. Ich weiss nicht, ob ihre Aufzählung vollständig ist. Im Blick auf das Recht auf Bildung haben Grossbritannien, Schweden, die Türkei, Malta, Irland und die Niederlande einen Vorbehalt angebracht. Frau Dr. Ruckstuhl vertritt die Auffassung, es sei fraglich, ob die Schweiz diesen Vorbehalt notwendigerweise auch anbringen müsse. Ich glaube, das müsste vor einer allfälligen Ratifikation der Konvention noch einmal geprüft werden.

Was die Verwirklichung des Rechtsstaates anbetrifft, haben Österreich und Deutschland Vorbehalte angebracht. Im Blick auf das Recht der Religionsfreiheit hat seinerzeit Norwegen wegen seines Jesuitenverbotes einen Vorbehalt angebracht; das Parlament hat dann allerdings im Jahre 1954 das Jesuitenverbot aufgehoben. Ich betone ausdrücklich: das Parlament, nicht etwa das Volk in einer allgemeinen Volksabstimmung.

Was das Recht auf Eigentum anbelangt, so haben Luxemburg und Österreich Vorbehalte anbringen müssen, und schliesslich mit Bezug auf das Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger hat ebenfalls Österreich einen Vorbehalt angebracht.

Es ist nicht zu bestreiten – und niemand tut das –, dass einzelne der von uns anzubringenden Vorbehalte von ganz erheblicher rechtlicher und politischer Bedeutung sind. Das gilt vor allem für die nur sporadisch und in langdauernder Entwicklung sich herausbildende, in der Grosszahl der Kantone und beim Bund aber noch fehlende politische Gleichberechtigung der Frau; es gilt ebenso für die konfessionellen Ausnahmeartikel. Besonders die Tatsache, dass in der Eidgenossenschaft und in den meisten Kantonen das allgemeine Frauen-Stimm- und -Wahlrecht noch fehlt, hat in den Reihen der Frauenverbände im Anschluss an die Veröffentlichung des bundesrätlichen Berichtes zu heftigen Diskussionen und zu der Demonstration vom 1. März 1969 geführt. Die erwähnten Verbände vertreten die Auffassung, dass Unterzeichnung und Ratifikation der Menschenrechtskonvention nicht vorgenommen werden dürfen, bevor die Schweizerinnen in politischer Beziehung nicht den Männern gleichgestellt seien.

Sie sind wohl alle mit Eingaben der verschiedenen Frauenorganisationen bedacht worden. Auf Wunsch der Arbeitsgemeinschaft der Schweizerischen Frauenverbände für die politischen Rechte der Frau hat die Kommission eine Delegation dieser Verbände zu einem Hearing eingeladen. Es wurde dieser Delegation in vollständig freier Weise während einer Stunde Gelegenheit geboten, ihre Einwände gegen die zustimmende Kenntnisnahme vom bundesrätlichen Berichte darzulegen. Die Frauen betonten, dass 41 verschiedene Frauenorganisationen sich gegen eine Ratifikation der Menschenrechtskonvention unter den vorgesehenen Vorbehalten ausgesprochen hätten, weil sie das

Frauenstimmrecht baldmöglichst begehren. Alle diese Verbände – das geht auch aus den verschiedenen Eingaben hervor – begrüssen zwar eine intensive internationale Zusammenarbeit, wenden sich aber gegen eine Ratifikation der Menschenrechtskonvention unter dem Vorbehalt des Frauen-Stimm- und -Wahlrechtes. Sie geben zu, was auch unsererseits betont wurde, dass dem bundesrätlichen Bericht das unzweifelhafte Verdienst zukomme, unter allen Frauenverbänden (auch unter denjenigen, die sich bisher gegenüber der Gleichberechtigung der Frau in politischen Fragen eher gleichgültig und passiv verhalten hatten) das Interesse an diesen Fragen geweckt zu haben. Sie anerkannten auch die ausgezeichneten juristischen Argumente, die in der Botschaft enthalten sind, kritisierten aber die Tatsache, dass keine Rede davon sei, wann man die Vorbehalte glaube zurückziehen zu können.

Von Seiten der Kommissionsmitglieder wurde deutlich die Auffassung vertreten, dass man die Menschenrechtskonvention nicht allein unter dem Gesichtswinkel des Frauenstimmrechtes betrachten dürfe, dass man im Gegenteil den gesamten Inhalt der Konvention sich vergegenwärtigen müsse. Dann sei festzustellen, dass die Konvention eine grosse Anzahl menschlicher Grundrechte und Freiheiten auf internationaler Basis kodifiziere, die auch unserer Rechtsordnung eigen sind. Es wurde auch die Meinung vertreten, dass die Ratifikation der Sache des Frauenstimmrechtes helfen würde, dass eine sture Ablehnung der Ratifikation durch eine Kampagne der Frauen die Männer negativ beeinflussen könnte, dass eine Ablehnung der zustimmenden Kenntnisnahme vom bundesrätlichen Bericht und damit der Unterzeichnung dieses grossartigen humanitären Werkes der Gesetzgebung das «Image» der Schweiz im Ausland wesentlich beeinträchtigen müsste. Im übrigen habe der Bundesrat schon in seinen Richtlinien für die Regierungspolitik den Beitritt der Schweiz zur Konvention vorgeschlagen und erklärt, er werde noch im Laufe dieser Legislaturperiode eine neue Vorlage über die politische Gleichberechtigung der Frauen den eidgenössischen Räten unterbreiten, was zudem bei der Entgegennahme des Postulates Tanner erneut bekräftigt worden ist.

Die Kommission selber hat den Vertreterinnen der Frauenverbände gegenüber erklärt, sie sei bereit, durch eine Motion, welche die Verwirklichung des Frauen-Stimm- und -Wahlrechtes und die Beseitigung der konfessionellen Ausnahmeartikel sobald als möglich fordere, ihrerseits das Menschenmögliche dazu beizutragen, dass die beiden gewichtigsten Vorbehalte eines Beitrittes der Schweiz zur Konvention beseitigt würden, sobald die politischen Verhältnisse unseres Landes dies gestatten.

Leider hat auch eine zweite Konferenz mit den Delegierten der Frauenverbände, die sich noch einmal intensiv – und ich glaube, man darf sagen, von unserer Seite aus mit aller Konzilianz und Liebenswürdigkeit – bemühte, die Zustimmung der Frauenverbände zur Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention, das heisst zur zustimmenden Kenntnisnahme vom bundesrätlichen Bericht, zu erhalten, nicht zu einem positiven Resultat geführt.

Die nationalrätliche Kommission hat an ihrer ersten Sitzung nach eingehender Diskussion einstimmig beschlossen, auf die Behandlung des bundesrätlichen Berichtes einzutreten. Eine andere Haltung wäre unverständlich gewesen, nachdem der Nationalrat diesen Bericht – ohne Opposition – durch das seinerzeitige Postulat der Fraktionspräsidenten gefordert hatte. Die Meinungen gingen erst auseinander bei der Entscheidung über die Frage, ob man

vom Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen und sich damit den Konklusionen des Bundesrates anschliessen soll, oder ob man lediglich vom Bericht Kenntnis nehmen wolle. Zustimmende Kenntnisnahme bedeutet, dass man dem Bundesrat freie Bahn zur Unterzeichnung der Konvention gewähren will, während die blosser Kenntnisnahme diesen zweiten Akt vorläufig ausschliesst. Mehrheitlich hat sich die Kommission für den Antrag des Bundesrates ausgesprochen.

Die Mehrheit der Kommission geht davon aus, dass der Gedanke der Menschenrechte eine grossartige geistige Konzeption im Sinne der Verankerung der menschlichen Würde darstellt. Während aber die allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 der praktischen Durchsetzungsmöglichkeiten ermangelt, bedeutet die Europäische Menschenrechtskonvention einen wesentlichen Fortschritt, indem sie nicht bei der blossen Deklaration stehen bleibt, sondern auch ein System internationaler Kontrollinstanzen schafft. Da hat nun die Mehrheit der Kommission die Auffassung, es sei ein Widerspruch, wenn man wohl erkläre: Mit den Grundsätzen der Menschenrechtskonvention sind wir absolut einverstanden, aber einen Beitritt zu dieser Konvention mit allen Schlussfolgerungen, die sich daraus ergeben, lehnen wir ab. Es ist zu sagen, dass die schweizerische Rechtsordnung die grundlegenden Menschenrechte und Freiheiten in starkem Masse schützt. Es wäre deshalb – sagt die Kommissionsmehrheit – unverständlich, wenn unser Land, von dem die so segensreich sich auswirkende Idee des Roten Kreuzes ausgegangen ist, einer europäischen Mindestordnung dieser individuellen Grundrechte fernbleiben wollte, nachdem es immerhin Mitglied des Europarates geworden ist. Durch den Beitritt zur Menschenrechtskonvention würden wir einen für uns unproblematischen Schritt in der Richtung auf die Integration Europas tun und damit wenigstens auf diesem Gebiete unsern guten Willen beweisen. Vielleicht könnte dieser Schritt auch eine Vorbereitung der öffentlichen Meinung im Blick auf die sich gelegentlich wohl auch uns stellenden weitergehenden Integrationsprobleme darstellen. Es ist in Ihrer Kommission mehrfach betont worden, dass eine Verweigerung der Zustimmung zum bundesrätlichen Bericht einer Abwendung vom Grundgedanken gleichkomme, dass auch die Schweiz einen Beitrag zur Integration leisten sollte, und dass eben dadurch das Image der Schweiz im Ausland Schaden nehmen würde. Darum ist mit Recht – nach meiner Auffassung – auch auf die aussenpolitische Bedeutung unseres Entscheides hingewiesen worden. Übrigens bedeutet die zustimmende Kenntnisnahme zum bundesrätlichen Bericht noch keinesfalls Zustimmung zur Ratifikation. Hierüber wird der Bundesrat den eidgenössischen Räten eine besondere Botschaft unterbreiten, wobei er in zeitlicher Hinsicht auf die politische Opportunität einer solchen Botschaft Rücksicht nehmen wird, und wobei auch eine Reihe heute noch offener Fragen, wie etwa die des obligatorischen oder fakultativen Referendums oder die der Ratifikation bloss der Konvention oder auch der Zusatzprotokolle usw., zu klären sind.

Die Mehrheit Ihrer Kommission vertritt die Auffassung, dass die zustimmende Kenntnisnahme vom bundesrätlichen Bericht nicht derart eng mit der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes und mit der Aufhebung der konfessionellen Ausnahmeartikel verknüpft werden dürfe, dass die Beseitigung dieser beiden Vorbehalte eine *conditio sine qua non* für die Unterzeichnung der Konvention werden darf. Man muss den Blick auf das Ganze der Menschenrechtskonvention werfen. Das heisst keineswegs, das Gewicht der beiden bedeutsamsten Vorbehalte zu bagatellieren.

Sie sind gewichtig, und ihre baldige Aufhebung ist auch nach der Meinung der Kommissionsmehrheit mit allen Kräften anzustreben. Aus diesem durch Annahme der Motion eindeutig zum Ausdruck gebrachten Willen der gesamten Kommission ergibt sich die logische Konsequenz, dass niemand die Vorbehalte als bleibende Einwände gegen die Idee der Menschenrechte betrachtet. Sie tragen zeitlichen, vorübergehenden Charakter; sie sollen zurückgenommen werden, sobald der schweizerische Souverän eine Ergänzung unserer nationalen Rechtsordnung im Sinne der Ihnen bekannten Begehren vorzunehmen gewillt ist. Wir haben den Vertreterinnen der Frauenverbände klarzumachen versucht, dass diejenigen Grundrechte und Freiheiten, zu deren Beachtung die Konvention verpflichtet und die mit unserer Rechtsordnung übereinstimmen, doch weit mehr wiegen als das, was wir durch unsere Vorbehalte noch auf unsere zukünftige politische Tagesordnung setzen wollen und müssen. Das Recht auf Leben etwa, das Verbot der Folterung, der unmenschlichen und erniedrigenden Bestrafung oder Behandlung, das Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit, das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person, das Recht auf ein gerechtes Gerichtsverfahren, das Recht der Verteidigung, das Recht auf Achtung des Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs, die Gedanken- und Gewissensfreiheit, die Meinungsäusserungsfreiheit, die Versammlungs- und Vereinsfreiheit, das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen, das Recht auf Achtung des Eigentums, das Recht auf Unterricht, die Verpflichtung zur Abhaltung freier Wahlen der gesetzgebenden Organe, die Niederlassungs- und Auswanderungsfreiheit, das Verbot der Ausweisung von Staatsangehörigen, das Verbot der Kollektivausweisung von Fremden.

Diesen Katalog der in der Konvention verankerten grundlegenden Menschenrechte und -freiheiten anerkennt unsere Rechtsordnung. Es ergibt sich für den unbefangenen Beobachter, dass all das, was bei uns schon längst verwirklicht ist, weit schwerer wiegt als das, was noch fehlt. Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass wir aus internationaler Verantwortung und Verpflichtung heraus der völkerrechtlichen Verankerung dieser grundlegenden Menschenrechte zustimmen sollten. Einer Äusserung von Minister Diez zufolge haben Sondierungen beim Europarat ergeben, dass man dort für die Besonderheiten unserer Rechtslage Verständnis zeigt und dass man die Unterzeichnung der Konvention durch die Schweiz trotz der vorgesehenen Vorbehalte begrüssen würde. Es kann auch keine Rede davon sein, dass irgend jemand durch die Zustimmung zum bundesrätlichen Bericht die Vorbehalte bagatellisieren oder dass man nach einer allfälligen Ratifikation das Problem der Gleichberechtigung der Frau und dasjenige der konfessionellen Ausnahmeartikel aufs Eis legen will. Es ist im Gegenteil in der Kommission mehrfach betont worden, dass die Zustimmung zum Bericht des Bundesrates, die Unterzeichnung und die Ratifikation der Konvention, sehr wahrscheinlich mehr zur Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes beitragen werden als eine Ablehnung der bundesrätlichen Schlussfolgerungen. Wir bitten Sie, durch die Annahme der Ihnen vorgeschlagenen Motion Ihrerseits zum Ausdruck zu bringen, dass nicht nur die Konvention, sondern auch der Rat die politische Gleichberechtigung der Frau und die Beseitigung der konfessionellen Ausnahmeartikel für berechtigt hält und dass der Rat sobald als möglich, das heisst sobald der Bundesrat glaubt, dass die politischen Verhältnisse solche Schritte ermöglichen, die Regierung beauftragt, dem Parlament und dem Volk entsprechende Vorlagen zu unterbreiten.

Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen, auf die Behandlung des Berichtes einzutreten und vom Bericht des Bundesrates in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen. Damit hat es der Bundesrat in der Hand, die Konvention zu unterzeichnen und den Räten die Ratifikation zu dem Zeitpunkt vorzuschlagen, den er unter Beachtung der politischen Gegebenheiten als geeignet erachtet. Dieser Antrag der Kommissionsmehrheit involviert gleichzeitig die Ablehnung der Minderheitsanträge, zu denen ich mich in einem späteren Zeitpunkt, wenn ich die Begründung angehört habe, noch äussern möchte.

M. Chevallaz, rapporteur de la majorité: L'Europe existe et nous y sommes. Elle existe par les relations économiques étroites, par les échanges commerciaux étendus, par les interférences financières évidentes où nous sommes, concrètement, en intensité et en densité. Par la vocation exportatrice de nos principales industries, par l'importance relative de notre commerce extérieur, par le rôle international de nos banques, nous sommes plus étroitement intégrés que n'importe quel pays du continent. L'Europe existe et nous y sommes aussi par la circulation intense des hommes, que ce soit sous l'aspect du tourisme ou sous l'angle des échanges de travailleurs, de savants et de chercheurs – échanges dans lesquels par nos 700 000 ouvriers étrangers, et pour la prospérité de notre économie, nous sommes très largement partie prenante. L'Europe existe – et nous y sommes là aussi particulièrement intégrés de par notre appartenance au domaine culturel de trois nations voisines – par la circulation des idées, amplifiée, intensifiée par la radio et la télévision, sur la base d'un certain patrimoine qui nous est commun, d'une certaine conception de la vie, de l'homme et de la société, en dépit des diversités nationales. L'Europe existe et nous y sommes encore, bon gré mal gré, en dépit de notre sage et pacifique neutralité, par tout un contentieux de vieilles querelles historiques, par une propension cyclique à des suicides collectifs, dans un commun et vital intérêt à s'en dégager pour faire prévaloir sur la guerre une communauté collaborant dans la paix. L'Europe s'efforce d'exister en dépit de péripéties multiples et de négociations difficiles dans une démarche heurtée, mais tenace, sur le plan des institutions. Et là aussi, nous y sommes, bien timidement, bien prudemment, bien sagement, bien habilement sans doute, mais nous y sommes.

Nous sommes entrés en prudents observateurs d'abord, puis de plein droit, au Conseil de l'Europe, dont notre collègue Reverdin assume aujourd'hui la présidence. Nous jouons un rôle efficace au sein de l'Association européenne de libre échange. Si, pour de multiples raisons fort valables, nous n'avons pas signé un chèque en blanc à la Communauté économique européenne, issue du Traité de Rome, nous n'en avons pas moins déposé à Bruxelles une demande d'association, encore valable, et nous conduisons avec le Marché commun, notre principal partenaire commercial, des négociations étroites et intenses autant qu'adroites. Même si elle n'a pas encore trouvé la formule d'une organisation satisfaisante, suffisamment efficace, la structure fédéraliste qui puisse la garantir durablement contre les divisions, les dissidences et leurs conséquences – l'inévitable domination du dehors –, la communauté européenne au sens large et non au sens strict de la communauté économique restreinte, est une évidence de fait, comme elle est une nécessité de raison. Elle est non moins évidente dans les faits. Nous en sommes et il est non moins raisonnablement nécessaire que nous en assumions les devoirs et les obligations autant que les avantages: ainsi, les rapports de droit, un minimum de règles juri-

diques confirmant une certaine parenté de conception, une certaine cohérence de la communauté.

Lorsqu'ils descendirent de leurs cavernes patriarcales pour habiter dans des villages, nos ancêtres lointains jugèrent le moment venu de substituer à l'argument de la massue en pierre taillée quelques règles de droit coutumier. Les Waldstätten, s'unissant contre l'arbitraire étranger, se donnèrent en 1291 quelques règles de droit obligatoires dans les trois vallées. Et lorsque les rapports économiques devinrent plus intenses, les cantons du 19^e siècle, sortant de leurs autarcies cloisonnées, admirent l'existence d'un Tribunal fédéral, puis l'élaboration d'un code valable pour l'ensemble de la Confédération. Ainsi convient-il pour l'Europe, pour l'évidence européenne et pour l'évidence de notre présence dans cette Europe, que l'on établisse au sein de la communauté de fait quelques règles élémentaires qui soient pour les contractants, et particulièrement dans notre cas, au moins autant une sauvegarde et une assurance qu'une obligation de réciprocité.

Je sais bien que nous franchissons là un pas décisif. Mais il est très loin d'être le premier. Il est même l'aboutissement logique, inévitable, d'une direction que le Conseil fédéral et le parlement ont choisie, où ils se sont engagés d'ailleurs avec une infinie prudence, mais une évidente résolution, celle de la collaboration internationale et particulièrement de la coopération européenne. Des traités ont été passés dès longtemps, des conventions signées, qui ont engagé notre pays, prenant force de loi au sens de l'article 113 de la Constitution fédérale qui précise: «Le Tribunal fédéral se conformera également aux traités que l'Assemblée fédérale aura ratifiés.» Ainsi avons-nous dès longtemps admis l'arbitrage de la Cour internationale de La Haye et reconnu, par l'arrêté du 12 mars 1948, le caractère obligatoire des décisions de ladite cour. Sans doute ne faut-il pas nous dissimuler l'importance du pas que nous franchirions en acceptant la Convention et les règles qu'elle définit, si proches soient-elles de notre pratique, et la juridiction des organismes qu'elle institue, allant au-delà de principes académiques et des bons offices d'un arbitrage. Le professeur Jean-François Aubert, dans son traité de droit constitutionnel, constate que «l'adhésion à la Convention, notamment à ses articles 25 et 46, ferait que nous serions désormais inclus dans un système juridictionnel – ce qui n'est pas entièrement nouveau – mais surtout que notre pays pourrait être amené à expliquer devant les organes de ce système la manière dont il traite ses ressortissants. Et ce serait alors chez nous une innovation sans précédent.»

Les organes du système, c'est d'abord la Commission européenne des droits de l'homme – autant de membres que de pays contractants –, qui, en première instance, saisie après l'épuisement des voies de recours nationales par un Etat ou une personne physique, remplit les fonctions d'un organisme d'enquête, de conciliation et de recommandation à l'intention des parties en cause, du comité des ministres du Conseil de l'Europe. Ensuite seulement, et pour autant que les parties en cause ont accepté de reconnaître comme obligatoire de plein droit la juridiction de la Cour, c'est cette dernière qui est saisie. Ses arrêts sont définitifs, bien que le comité des ministres, qui en surveille l'exécution, n'ait pas le pouvoir de contraindre l'Etat en cause de s'y conformer.

Le pas à franchir est donc grand, qui nous amène à accepter cette juridiction supranationale. Mais il faut bien reconnaître que l'Europe, dans l'intégration de fait qu'elle a accomplie, et où nous sommes, le voulant ou non,

engagés, a elle aussi franchi un pas considérable. Et la Convention, en établissant des règles de droit communes aux pays engagés, resterait un document oratoire et académique, si elle ne prévoyait pas le tribunal chargé d'en apprécier et d'en sanctionner la pratique. Il est donc, nous paraît-il, dans la logique d'une adhésion à la Convention que d'accepter la juridiction qu'elle institue.

Qu'en est-il maintenant du contenu de la Convention et de ses rapports avec le droit fédéral ou cantonal? La pratique des autorités fédérales admet dès longtemps que les traités internationaux l'emportent en principe sur la législation nationale. Ainsi l'établit le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 1^{er} mars 1965, proposant l'approbation de huit conventions élaborées par le Conseil de l'Europe. Il en va différemment du rapport des traités à la Constitution fédérale. Il nous paraît d'une logique démocratique évidente, que l'on ne saurait, par le biais d'un traité, modifier la Constitution fédérale, à moins que ce traité ne soit soumis à la ratification du peuple et des cantons. Cela pose, constatons-le ici, sans que la commission en ait conclu, le problème du référendum sur la ratification de la Convention. Il est diversement traité par les juristes. Le juge fédéral Kaufmann estime que la Convention n'est pas un traité ordinaire, ayant rang de loi, mais plutôt un traité de portée constitutionnelle, qui renforcerait les droits individuels garantis par les constitutions nationales. Le professeur Aubert relève, dans son traité, des précédents. La Convention de Paris sur l'OCDE, dénonçable en tout temps, moyennant préavis d'un an, a été ratifiée sans faculté de référendum. Il en a été de même de la Convention de Stockholm, portant création de l'AELE, ainsi que de la fort importante adhésion au Conseil de l'Europe, du 19 mars 1963. En revanche, l'adhésion au statut de la Cour internationale de justice, par l'arrêté du 12 mars 1948, n'a été ratifiée qu'après l'expiration du délai référendaire, malgré la possibilité d'une rapide dénonciation, parce que la Suisse y reconnaît la juridiction obligatoire de la Cour. Réfutant la thèse du juge fédéral Kaufmann, le Conseil fédéral pense sans doute, comme le professeur Schindler, que l'adhésion de la Suisse à la Convention doit avoir lieu par la voie d'un arrêté fédéral, approuvant la Convention et autorisant le Conseil fédéral à la ratifier. Comme la Convention peut être dénoncée par chaque partenaire après un délai de 5 ans, l'arrêté d'approbation ne serait pas soumis au référendum facultatif, conformément à l'article 89 de la Constitution. Quant à nous, il nous paraît que la faculté de formuler des réserves, de pouvoir écarter les incompatibilités graves qu'il pourrait y avoir entre notre Constitution et notre législation d'une part et, d'autre part, les obligations relevant de la Convention pourrait rendre le référendum superflu. Car, dans l'affaire qui nous occupe, il faut bien considérer que, hormis les réserves sur lesquelles nous reviendrons, la substance de la Convention européenne des droits de l'homme coïncide dans l'ensemble avec notre droit écrit et non écrit, la Constitution, les lois et la jurisprudence. Ainsi en est-il du droit à la vie, de l'interdiction de la torture, de l'esclavage, du travail forcé, du droit à la liberté personnelle et à la sûreté personnelle etc.; je vous fais grâce de toute la liste des dispositions contenues d'ailleurs dans le message, tant au titre de la Convention qu'au titre du protocole.

Il est évident que, sur la plupart des droits garantis, notre pays, soit par la Constitution fédérale, soit par les constitutions cantonales, soit par la législation, soit par la pratique attestée par la jurisprudence, est en accord avec

la Convention et applique déjà, sans en avoir délibéré, cette convention.

Restent les points de divergence, appelant de notre part l'inscription de réserves. Il existe, entre ces divergences, des degrés d'importance et de signification diverses. Les uns nécessiteraient, sans toucher des problèmes fondamentaux, la révision de certaines lois fédérales ou cantonales. Certaines de ces révisions sont déjà en cours de travail, telle la loi fédérale sur la procédure pénale, où l'on introduira le droit de recours à un tribunal dans la procédure d'enquête de la police judiciaire ou encore la loi fédérale sur l'extradition des étrangers, la loi fédérale d'organisation judiciaire, l'élaboration d'une loi fédérale sur le droit pénal administratif ménageant de plus amples possibilités de recours judiciaire.

Le message du Conseil fédéral rappelle qu'il appartiendra en premier lieu aux tribunaux suisses, appelés à appliquer la Convention au même titre que le droit fédéral, de se prononcer sur une éventuelle incompatibilité entre la Convention européenne et le droit interne. En cas d'incompatibilité reconnue, la disposition de droit fédéral ou de droit cantonal en cause devrait être considérée comme caduque. La commission ou la cour européenne auraient d'ailleurs à en juger en dernier ressort.

Il nous faut ici apprécier la situation. Il est acceptable que, par le truchement d'un traité international, nous procédions à des ajustements, à des corrections, à des mises en ordre de détail, à la formulation d'un droit non écrit mais reconnu par la pratique des cantons, par la jurisprudence helvétique. Il serait en revanche désinvolte que par le même moyen soustrait au référendum en vertu de la Constitution on puisse délibérer, empiéter sur la souveraineté législative des cantons, voire déroger à la Constitution fédérale.

Pour prendre un cas extrême, il serait inadmissible que nous introduisions le suffrage féminin dans la Confédération et dans les cantons par l'adoption, sans référendum, de la Convention européenne et de ses protocoles, escamotant ainsi la décision du peuple et des cantons.

Dans son cours de politique constitutionnelle, Benjamin Constant écrivait déjà: «Si le roi pouvait rendre obligatoires pour la Nation des clauses de traité qui influeraient sur sa situation intérieure, aucune constitution ne pourrait subsister. Les ambassadeurs du roi seraient alors le véritable pouvoir législatif d'un tel peuple.» On peut transposer ce raisonnement dans nos institutions helvétiques, dans les rapports entre les pouvoirs respectifs du parlement, du peuple et des cantons.

Le caractère obligatoire des dispositions de la Convention étant incontestable, il nous paraît dès lors indispensable de faire usage des réserves prévues à l'article 64 de la Convention. Sur quel point ces réserves doivent-elles être faites? Il y a divergence importante, comme le relève le message du Conseil fédéral, entre l'article 5 de la Convention, qui traite de la liberté et de la sûreté personnelles d'une part et, d'autre part, la législation de certains cantons sur l'internement administratif des déséquilibrés et des vagabonds et, à tout le moins, l'absence de contrôle judiciaire de la décision d'internement prise par l'administration. Il y aurait également lieu de réserver certaines dispositions de procédure cantonale relatives à la détention préventive.

En second lieu, il y a divergence entre l'article 6 de la Convention, prévoyant la publicité des débats et du jugement d'une part, et d'autre part, la pratique des autorités administratives fédérales ou cantonales exerçant

des fonctions judiciaires, audiences préfectorales, commissions fédérales de l'économie de guerre par exemple.

Troisième divergence: le droit à l'instruction tel que le prévoit l'article 2 du premier protocole additionnel. Le message du Conseil fédéral relève que le droit à l'instruction et le droit des parents à faire donner à leurs enfants une éducation et un enseignement conformes à leurs convictions religieuses et philosophiques sont garantis, mais que dans plusieurs cantons quelques distinctions y sont apportées. Ainsi, dans certains cantons, l'accès des filles aux écoles secondaires n'est pas assuré. Il se pose également un problème de langue. La Cour européenne des droits de l'homme, dans un litige concernant la Belgique, a admis la notion de l'homogénéité linguistique des régions et implicitement le droit pour l'Etat, dans telle région donnée, de s'en tenir en dépit du bilinguisme ou du trilinguisme national à la langue parlée dans la région.

Une quatrième divergence et qui revêt une importance particulière existe entre l'article 9 de la Convention et les articles 51 et 52 de la Constitution fédérale. En effet, l'article 9 prévoit d'une part dans son deuxième paragraphe que la liberté de manifester sa religion ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent dans une société démocratique des mesures nécessaires à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. D'autre part, les articles 51 et 52 de la Constitution fédérale interdisent l'ordre des Jésuites, interdisent de fonder de nouveaux couvents, de nouveaux ordres religieux et de rétablir ceux qui ont été supprimés.

Cinquième divergence: l'article 3 du premier protocole additionnel prévoit, pour les parties contractantes, l'engagement d'organiser à des intervalles raisonnables des élections libres au scrutin secret dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Il est paradoxal que notre pays qui, par sa structure fédéraliste, sa hiérarchie communale, régionale, cantonale, fédérale de magistrats élus directement par le peuple, ses droits populaires d'initiative et de référendum, pousse la participation des citoyens à la législation et à la gestion publique jusqu'aux extrêmes limites du perfectionnement, se trouve être en divergence avec cet article important sur deux points: le scrutin secret et le suffrage féminin. C'est un paradoxe mais c'est un fait. Sans doute peut-on affirmer qu'il y a même un rapport étroit entre la démocratie directe et le retard mis à accorder le droit de vote aux femmes suisses.

Quant au scrutin secret, il y a manifestement divergence entre la lettre et l'esprit. Si la règle générale du scrutin secret tel qu'il est pratiqué strictement dans la grande majorité de nos cantons nous paraît justifiée, il serait paradoxal qu'en imposant schématiquement cette règle à tous, elle fit disparaître ou vidât de leur substance les «Landsgemeinde» qui sont les témoins de la plus ancienne tradition de la démocratie directe.

Reste le problème du suffrage féminin. L'article 3 du premier protocole additionnel ne le mentionne pas expressément. Nous pourrions donc apparemment nous en accommoder; mais il existe un article 14 de la Convention, prévoyant que «la jouissance des droits et libertés reconnus dans le présente Convention doit être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion etc.» Certains commentateurs estiment même que, sans référence à cet article 14, il n'y a pas libre expression de l'opinion populaire si les femmes n'exercent pas le droit de vote.

Telles sont les principales divergences entre notre droit et la Convention européenne et ses protocoles additionnels, qui appellent de notre part les réserves prévues à l'article 64 de la Convention, réserves nous mettant sur leur objet à l'abri de décisions ou de jugements de la Commission ou de la Cour des droits de l'homme.

Ces réserves étant définies, il conviendra d'apprécier dans quelle mesure elles sont générales et, par là, incompatibles avec l'esprit de la Convention, ou partielles et tolérables. C'est sans doute d'abord l'affaire de nos partenaires à la Convention, qui semblent actuellement admettre le caractère partiel ou tout au moins provisoire des réserves helvétiques et qui souhaiteraient nous voir adhérer à la Convention. Mais c'est aussi, avant tout, notre affaire que de définir la signification de ces réserves et d'apprécier si leur importance est compatible avec notre adhésion et n'en fausse pas trop le sens.

Il paraît en effet peu justifié de signer une convention à condition de la vider préalablement d'une partie essentielle de sa substance. Sous peine de dévaluer les engagements internationaux, il convient de les assortir d'un minimum de rigueur et de ne pas les ramener au niveau de déclarations académiques. Notre adhésion doit être, autant que possible, une adhésion sans faille. A cet égard, les trois premières réserves concernant l'internement administratif, la publicité des débats, le droit à l'instruction concernent beaucoup plus des cas particuliers qu'une règle ou qu'une pratique générale. On peut donc admettre leur caractère partiel et la possibilité de les éliminer progressivement par des aménagements ultérieurs des législations fédérales et cantonales.

La réserve relative au scrutin public des «Landsgemeinde» nous paraît avoir sa justification historique. Elle ne concerne d'ailleurs qu'une proportion très restreinte, par le nombre, de nos communautés politiques. En revanche, la valeur des deux autres réserves, celle qui touche à la liberté de religion à propos des articles confessionnels et celle qui a trait au suffrage féminin, revêt une tout autre importance de par la substance et de par la généralité des réserves elles-mêmes. Ces deux réserves, et surtout celle qui a trait au suffrage féminin, ont largement retenu l'attention de la commission. Devoir formuler des réserves aussi importantes, n'est-ce pas enlever à notre décision une bonne partie de sa signification en nous soustrayant à une obligation essentielle? Servirions-nous mieux la cause du suffrage féminin et celle de l'équité professionnelle en signant et ratifiant la Convention assortie de ces réserves, qui demeureraient comme une épine dans notre conscience civique, ou n'est-il pas plus logique de considérer qu'il nous faut surseoir à l'adhésion jusqu'au jour où ces réserves tomberont ou, à tout le moins, jusqu'au jour où les minorités en cause jugeront que notre adhésion jouerait dans leur intérêt?

Nous avons, dans une première séance de la commission, entendu les représentantes des principales associations féminines suisses nous exposer les raisons qui, aux yeux des groupements qu'elles représentent, devaient faire renvoyer notre adhésion à la Convention jusqu'à ce que des progrès substantiels fussent réalisés dans le sens du suffrage féminin. Une rencontre a eu lieu ensuite à Zurich entre une nouvelle délégation féminine très largement représentative et sept membres de notre commission. En dépit de l'esprit du «Sechseläuten» qui soufflait ce jour-là sur la ville, il n'a pas été possible de persuader ces dames que l'intérêt de leur cause était dans la ratification assortie de réserves, en dépit des promesses faites entretemps par le Conseil fédéral de

déposer à brève échéance un message entraînant une nouvelle votation du peuple et des cantons sur le suffrage féminin. Les représentantes des associations féminines ont été unanimes à maintenir fermement leur opposition. Il ne restait plus à votre commission, dans une nouvelle séance plénière, qu'à prendre acte de cette attitude, à apprécier la situation et à décider.

Unanimes à voter l'entrée en matière, nous avons été unanimes également à accepter une motion demandant au Conseil fédéral de présenter aussitôt que possible à l'Assemblée fédérale des propositions qui permettraient de liquider les deux principales réserves. Nous recommandons cette motion à vos suffrages. En revanche, en fonction de ces mêmes réserves, la commission s'est divisée en trois tendances: la majorité de la commission, par 13 voix sur 21 membres présents, vous recommande de prendre connaissance du rapport du Conseil fédéral en approuvant ses conclusions. Tout en étant fort consciente de l'importance et de la gravité des réserves, elle estime ainsi, selon les termes du message, que la décision de signer et de ratifier la Convention européenne des droits de l'homme assortie des réserves que nous avons vues ne devrait pas être retardée plus longtemps. Une minorité, dont notre collègue M. Dürrenmatt se fera tout à l'heure le porte-parole, propose à notre Conseil de prendre connaissance du rapport sans autres commentaires. Au nom de quatre membres de la commission, j'aurai tout à l'heure l'honneur de dire les raisons qui, tout en nous faisant approuver chaleureusement l'intention manifestée par le Conseil fédéral d'adhérer à la Convention, nous déterminent à surseoir à la signature et à la ratification jusqu'à ce que des progrès substantiels aient été réalisés dans les domaines concernés par les deux principales réserves.

En conclusion, la commission, unanime quant au principe de l'adhésion de notre pays à la Convention, comme un témoignage de sa volonté de coopération européenne, mais divisée sur la signification principale des réserves que nous serions contraints de formuler, vous propose d'entrer en matière.

Le président: M. Chevallaz s'exprime maintenant au nom de la première minorité de la commission, qui propose de prendre acte du rapport, mais de différer la signature et la ratification de la Convention.

M. Chevallaz, rapporteur de la première minorité: La justification des propositions de minorité que j'ai l'honneur de présenter aux côtés de trois autres membres de la commission sera brève. Nous sommes, et j'y insiste, de chaleureux partisans d'une adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme parce que nous jugeons l'établissement de règles de droit communes indispensable à la coopération européenne, mais nous jugeons trop peu positive à cet égard la proposition que défendra tout à l'heure notre collègue M. Dürrenmatt. D'autre part, le respect même que nous entendons avoir de cette Convention et le respect que nous voulons en attendre de nos partenaires nous paraissent exiger que nous nous mettions en ordre préalable à l'adhésion et que nous n'ayons pas à formuler des réserves dont l'importance réduirait la sincérité de notre adhésion. Nous considérons, bien qu'ils revêtent une signification plus symbolique que réelle, que les articles confessionnels, dégagés aujourd'hui de ce qui fut leur justification historique, constituent une réserve importante. Et nous estimons non moins que le refus de donner aux femmes ce droit de vote, incontestable et incontesté chez tous nos voisins, est une réserve parti-

culièrement grave. On peut donc craindre qu'une adhésion assortie de ces deux réserves ne nous donne à trop bon marché bonne conscience, ne minimise deux revendications qui nous paraissent parfaitement légitimes. Sans doute, faut-il tenir compte avant tout de l'avis des minorités concernées. Si les associations féminines estimaient – elles auraient peut-être des raisons de le faire – qu'il est dans l'intérêt de leur cause que nous adhérons à la Convention assortie de réserves, nous aurions mauvaise grâce à ne pas les suivre. Mais au terme des multiples discussions que nous avons eues avec les représentantes dûment mandatées des groupements féminins suisses, on doit constater que telle n'est pas leur attitude. Dès lors, nous nous sentons dans l'obligation morale de tenir d'autant plus compte de l'avis de cette minorité qu'elle est frustrée du droit de participer aux débats et à nos décisions politiques. Nous entendons adhérer à la Convention, mais nous ne saurions y entrer que la conscience tout à fait nette, sans tirer derrière nous la protection justifiée d'une minorité inéquitement traitée.

Dürrenmatt, Berichterstatte der zweiten Minderheit: Ich begründe den Minderheitsantrag II, es habe der Nationalrat vom Bericht des Bundesrates Kenntnis zu nehmen. Ich habe diesen Antrag am Schluss der Kommissions-sitzung vom 28. April angekündigt und in der ersten Sessionswoche eingereicht. Ich werde am Schluss der Begründung auf die Nuancen des Unterschiedes hinweisen, die zwischen meinem Antrag und dem nun bereinigten Antrag des Herrn Chevallaz noch bestehen. Ich begründe meinen Antrag gleichzeitig im Namen der einstimmigen liberal-demokratischen Gruppe. Der Hinweis auf die Einstimmigkeit erfolgt weniger im Hinblick auf die Grösse meiner Fraktion als im Hinblick darauf, dass sich unter dieser Einstimmigkeit auch die Stimme des Präsidenten des Europarates von Strassburg befindet.

Ich werde der Vollständigkeit halber einiges wiederholen, was in den bisherigen Referaten gesagt worden ist; es ist das nicht völlig zu vermeiden.

Wir stehen rein theoretisch betrachtet vor vier Möglichkeiten: Wir könnten beschliessen, nicht auf das Geschäft einzutreten; wir könnten den Bericht mit irgendwelchen Ergänzungswünschen an den Bundesrat zurückweisen; wir können von ihm Kenntnis nehmen, und wir können, wie das der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission verlangen, zustimmend von ihm Kenntnis nehmen.

Die ersten beiden Möglichkeiten, die ich denn auch ausdrücklich in der Möglichkeitsform angebracht habe, stehen nicht zur Diskussion. Das gilt ganz besonders von der erstgenannten Möglichkeit des Nichteintretens. Nichteintreten hätte nichts anderes zu bedeuten als ein Nein gegenüber der grossen Idee der Konzeption und den Absichten der Konvention über die Menschenrechte. Niemand ist aber der Meinung, die in der Konvention formulierten Ideen und Forderungen seien an sich falsch und daher abzulehnen. Ich betone das deshalb, um mit möglichster Klarheit noch einmal darzulegen, worum es im Streit und Widerstreit darüber geht, ob wir nur Kenntnis oder zustimmend Kenntnis nehmen sollen.

Mit der Frage, ob wir vom Bericht zustimmend Kenntnis nehmen oder einfach Kenntnis nehmen sollen, geht es um zwei verschiedene Auffassungen darüber, was die richtige und die angemessene Politik in dieser Frage sei. Eben gerade der hohe Gedankenflug und die ideellen und ethischen Bestrebungen der Konvention erfordern von uns, das Problem der angemessenen Politik besonders gründlich zu erwägen.

Was ist den Prinzipien der Aussenpolitik der Eidgenossenschaft angemessener? Mit wesentlichen Vorbehalten zu unterschreiben oder mit dem Unterschreiben zuzuwarten, bis wir keine Vorbehalte oder höchstens noch geringfügige anzubringen haben? Wie sind die Vorbehalte, die wir machen müssen, zu bewerten, und wie ist unsere Auffassung von der verpflichtenden Kraft für Unterschriften auf internationalen Abmachungen beschaffen? Wie ist ein derartiges Dokument von politisch-ethischem und ideell-grundsätzlichem Gehalt in einem Lande zu behandeln und zu bewerten, das auch für Staatsverträge die direkte Demokratie kennt?

Die Antwort auf diese Fragen ist in einem Augenblick fällig, da wir ganz allgemein unsere aussenpolitischen Vorstellungen neu zu überdenken haben. Ich werde mich also nur zur Frage der angemessenen Politik in bezug auf unsere Unterschrift äussern, nicht aber oder höchstens im Zusammenhang mit dem erwähnten Problem zum materiellen Inhalt der Botschaft.

Die Herren Kommissionsreferenten haben Sie in dieser Hinsicht umfassend orientiert.

Rekapitulieren wir, was im einen oder andern Falle, im Falle der Kenntnisnahme und unter Zustimmung oder der einfachen Kenntnisnahme geschehen wird? Nimmt der Rat Kenntnis unter Zustimmung, so wird der Bundesrat ziemlich bald darauf die Konvention unterschreiben. Dagegen wird er mit dem Antrag auf Ratifizierung für so lange zuwarten, bis wenigstens einer unter den gewichtigen Vorbehalten, die wir machen müssen, weggefallen sein wird, das heisst bis das Frauenstimm- und Wahlrecht auf dem Gebiet der Eidgenossenschaft eingeführt sein wird. Mit anderen Worten: Zwischen dem Moment, da wir unterschreiben, und dem andern, da wir ratifizieren werden, wird sich eine Zeitdauer erstrecken, über deren Länge wir jetzt nichts auszusagen vermögen. Ich füge hinzu, dass sich diese Lage erst von dem Moment an ergeben hat, da die Frauenverbände ihren Widerstand gegen die Unterschrift angemeldet hatten, und die Kommission zur Auffassung kam, es werde notwendig sein, gleichsam als Konzession gegenüber den Frauenverbänden, diese Frist zwischen Unterschrift und Ratifizierung einzuführen. Beschliesst der Rat, vom Bericht einfach Kenntnis zu nehmen, so wird der Bundesrat nicht unterschreiben, er wird damit zuwarten – wie gesagt –, bis wenigstens der eine unter den gewichtigen Vorbehalten (eben die Gewährung des Stimm- und Wahlrechtes an die Frauen) weggefallen sein wird. Er wird dann von neuem an die eidgenössischen Räte gelangen.

Wenn wir demnach heute zustimmend Kenntnis nehmen, so ermächtigen wir den Bundesrat, die Konvention unter Vorbehalten sofort zu unterschreiben, ohne dass wir zu sagen vermögen, in welchem Zeitpunkt die Ratifizierung stattfinden wird.

Es gibt für mich im wesentlichen vier Argumente dafür, heute vom Bericht einfach Kenntnis zu nehmen und den Bundesrat nicht einzuladen, zu unterschreiben.

Die erste Überlegung geht vom materiellen Inhalt der Botschaft und der Konvention aus. Ich stimme mit der Kommissionsmehrheit darin überein, dass die Botschaft umfassend und sorgfältig konzipiert ist. Sie stellt eine Dokumentation dar, die alle Auskünfte über die Materie erteilt, die wir zu behandeln haben. Diese Feststellung enthebt uns aber nicht der Pflicht, den Inhalt der Menschenrechtskonvention politisch zu beurteilen, und zwar politisch auch von unserem schweizerischen Standpunkt aus. Zum Wesen solch politischer Beurteilung und Bewertung zähle ich die Frage, worum es sich bei dieser Konvention handelt. Handelt es sich einfach um eine allgemeine idealistische Prokla-

mation mit zukunftsweisender Absicht, die uns für einen Augenblick die sumpfigen Niederungen der weltpolitischen Wirklichkeit vergessen lassen soll, oder handelt es sich um Prinzipien und Leitsätze für die Entwicklung einer verpflichtenden politischen Ethik, mit ständiger Ausstrahlung auf die Gegenwart? Ich bin mir bewusst, dass es mit dem Wesen des Menschen zusammenhängt, wenn man feststellen muss, es sei vermutlich mit dem Wesen dieser Konvention beides verbunden, das heisst es liege das bloss Proklamatorische dicht neben dem Verpflichtenden.

Die Tatsache, dass 16 Mitgliedstaaten des Europaparlamentes von Strassburg die Konvention unterzeichnet und ratifiziert haben (darunter auch solche, die trotz ihrer Unterschrift nicht daran gehindert worden sind, im eigenen Lande die Demokratie, so wie sie die Konvention umschreibt, abzuschaffen), dürfte ein Beweis dafür sein, dass unter den Unterzeichnern die Auffassungen darüber beträchtlich auseinandergehen, was an der Konvention bloss proklamatorisch, was an ihr Verpflichtung sei. Ich sage das, um zu unterstreichen, dass die Schweiz gewiss nur deshalb unterschreiben und ratifizieren wird, weil sich die Grundsätze der Konvention mit ihren eigenen decken und weil sie entschlossen ist, das, was sie unterschrieben hat, ernst zu nehmen. Der Bundesrat schlägt ja deshalb vor, die Konvention unter Vorbehalten zu unterschreiben, weil wir sie in einigen Punkten nicht erfüllen.

Die von den Frauenverbänden ausgelöste Bewegung gegen die Unterschreibung unter Vorbehalten ging von der Bewertung der Vorbehalte aus, die wir machen müssen. Sie betrachtet diese Ursachen dieser Vorbehalte nicht als Schönheitsfehler, sondern als gravierende Mängel. Es gibt unter den in der Botschaft angemeldeten Vorbehalten, wie wir den Kommissionsreferenten haben entnehmen können, solche, die aus der Eigenart unserer Verhältnisse zu erklären sind und eher formal-juristische als reelle Bedeutung haben. Es gibt aber solche von wirklichem Gewicht. Zu ihnen zähle ich – mit den Frauenverbänden – das Fehlen des Frauenstimm- und -Wahlrechtes auf dem Gebiet der Eidgenossenschaft. Ich zähle zu ihnen aber auch die konfessionellen Ausnahmeartikel. Ich füge hinzu, dass sich unter den Vorbehalten, die verschiedene Staaten angebracht haben, als sie die Konvention unterzeichneten und ratifizierten, keine befinden von ähnlicher Bedeutung wie die beiden der Schweiz.

Gewiss, auch Norwegen musste (wie Herr Eggenberger dargestellt hat) einen Vorbehalt wegen seiner konfessionellen Ausnahmebestimmungen anbringen. Aber eben an diesem Beispiel wird der Unterschied zur schweizerischen Situation deutlich. Norwegen konnte zusagen, es werde diesen Punkt in absehbarer Zeit in Ordnung bringen. Darüber entschied dort das Parlament. Mit Bezug auf unsere beiden Vorbehalte können wir, wenn wir ehrlich sind, nichts versprechen. Wir können nicht sagen, wann sie verschwinden werden. Wir befinden uns in der keineswegs einfachen Lage, dass die beiden erwähnten Vorbehalte besonders dann, wenn man sie mit der zeitgenössischen Entwicklung konfrontiert, Gewicht haben, dass wir aber nicht erklären können: sie werden bis zu dem oder jenem Zeitpunkt nicht mehr nötig sein. Über die Änderung der Voraussetzungen, die uns zu diesen Vorbehalten zwingen, entscheidet bei uns als einzigem europäischen Lande das Volk als der Souverän, und Souveräne sind nun einmal unberechenbar.

Ich erlaube mir hier noch eine Zwischenbemerkung mit Bezug auf die Wertung der Vorbehalte, weil ich in Diskussionen erkannt habe, dass einige Kollegen der Auffassung sind, mit den Vorbehalten würden wir uns eine Aus-

nahmesituation zu diesen bestimmten Punkten zuschanden. Die Vorbehalte hätten also den Charakter, dass man sagt: Generell können wir unterschreiben, aber in Punkt so und so machen wir den Vorbehalt, dass er für uns nicht Gültigkeit haben wird, weil wir hier andere Auffassungen haben. Dieser Begriff des Vorbehaltes ist nicht statthaft mit Bezug auf die Vorbehalte der europäischen Menschenrechtskonvention. Wenn wir die Vorbehalte anbringen, so verpflichten wir uns – und das ist auch der Sinn von Artikel 64 der Konvention –, dafür besorgt zu sein, dass sie verschwinden. Die Vorbehalte sind eine Hypothek auf unserer Unterschrift, die wir zu tilgen haben. Sie sind nicht die Feststellung, dass es Punkte gebe, wo wir nach wie vor nach unserer eigenen Überzeugung handeln und vorgehen werden. Und falls wir mit den beiden erwähnten Vorbehalten unterzeichnen, so heisst das nichts anderes, als dass wir bereit sind, alles daran zu setzen, damit diese Voraussetzungen verschwinden. Das ist in den Diskussionen mit den Vertreterinnen der Frauenverbände auch in der Kommission erklärt worden; das ist der Sinn der Motion unserer Kommission. Die Aussicht, in kommenden Volksabstimmungen die konfessionellen Ausnahmeregelungen aus der Verfassung zu eliminieren und das Frauen-Stimm- und -Wahlrecht in eidgenössischen Fragen zu verwirklichen, wird nach meiner Überzeugung dann verschlechtert, wenn die Gegner in den Abstimmungskampagnen das Argument in das Feld führen werden, man habe den freien Entscheid über diese Dinge durch die Unterschrift unter die Konvention vorweggenommen, und wir würden in beiden Fällen unter dem Druck eines Versprechens handeln, das wir dem Auslande gegenüber abgegeben hätten.

Mein zweites Argument dafür, vom Bericht nur Kenntnis zu nehmen, geht von gewissen prinzipiellen Überlegungen aus. Die Schöpfer und Verfasser der Konvention über die Menschenrechte bezweckten eben gerade nicht bloss proklamatorische Effekte. Die Richtlinien und Grundsätze, die sie aufgestellt hatten, sollten verpflichtend sein. Deshalb setzen sie einen europäischen Gerichtshof ein, der darüber zu wachen hat, ob sich die Staaten an die Bestimmungen der Konvention halten und bei dem Klagen eingereicht werden können, so oft die Bestimmungen der Konvention verletzt zu sein scheinen. Die Zustimmung zu diesem supranationalen Gehalt der Konvention ist in allen 16 Staaten, die sie abgegeben haben, durch die Parlamente erfolgt. Bei uns sieht der Bundesrat dasselbe Verfahren vor; er muss aber – wie immer in solchen Fällen – in seiner Botschaft auf die Frage nach der Referendumpflicht eingehen. Die Rechtsgelehrten sind sich nach Aussage der Botschaft zwar darüber einig, dass die Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofes für die Menschenrechte weit gehen, sie sind sich aber nicht darüber einig, wie weit sie gehen. In der Botschaft wird neben der Auffassung von Professor Schindler auch diejenige von Professor Aubert zitiert. Es heisst dort – ich zitiere –: «In seinem Lehrbuch des Bundesstaatsrechtes nennt Professor Aubert die Aussicht, dass unser Land sich veranlasst sehen könnte, vor den durch die Konvention geschaffenen Organen Rechenschaft abzulegen, über die Art und Weise der Behandlung der eigenen Staatsbürger eine beispiellose Neuerung, 'une innovation sans précédent'. Eine derartige Möglichkeit muss jedoch, wie Professor Schindler mit Recht unterstrichen hat, ernsthaft in Betracht gezogen werden.»

Ohne dass ich die Absicht habe, mich näher mit diesen Feststellungen auseinanderzusetzen, scheinen sie mir jedenfalls zu zeigen, dass der Europäische Gerichtshof die Kompetenzen für eine bedeutende moralische Supranationalität zugesprochen bekommen hat. Es zeigte sich denn

auch, dass es in der Kommission nicht möglich war, von der Frage nach der Einstellung des Stimmvolkes einfach abzusehen. Die Kommission hatte sich nach zwei Richtungen und nicht, wie man meint, nur nach einer Richtung mit Widerständen auseinanderzusetzen, die aus der Mitte des Volkes angemeldet worden waren, nämlich mit der gut organisierten Opposition der Frauenverbände, die sich dagegen wehrt, dass der gewichtige Vorbehalt nicht oder zu wenig gewichtig betrachtet wird, und dann mit einer wesentlich weniger massiv sich anbietenden, aber trotzdem bedeutenden und vorhandenen Opposition, die aus dem Misstrauen stammt, man wolle abermals die Diskussion der Frage der Referendumpflicht ausschalten. Persönlich neige ich der Auffassung zu, der Beitritt zur Menschenrechtskonvention brauche, wenigstens nach den bisherigen Gepflogenheiten, dem Referendum nicht unterstellt zu werden, da die Konvention kündbar ist. Aber das hindert mich nicht daran, die Bedenken jener ernst zu nehmen, die uns sagen, man sollte das Volk über die Tragweite der Konvention gründlicher informieren, als das der Fall ist, und die finden, es werde in der Integrationsfrage eine Lage erzeugt, in der wir durch kleine Schritte allmählich integriert würden, bis nachher im Endstadium die Frage nach dem Referendum sinnlos geworden wäre. Ich bin auch aus diesem Grunde dagegen, jetzt zu unterzeichnen. Wir sollten vielmehr die Zeit nutzen, um breitere Schichten unseres Volkes über die wirkliche Situation unserer Aussenpolitik, speziell unserer Europapolitik, zu orientieren, die Diskussion darüber in Gang zu bringen. Und ich möchte noch weiter gehen und die Frage aufwerfen, ob wir den Bundesrat nicht einzuladen hätten, darüber Klarheit zu schaffen, zu welchem Zeitpunkt eigentlich innerhalb der fortschreitenden Integration die Volksabstimmung stattfinden müsse, womit ich zum dritten Argument komme. Man muss die Bedenken, wie sie auch hinter der Opposition der Frauenverbände stehen, ernst nehmen; sie beruhen auf der Überzeugung, ein kleines Land sei vital daran interessiert, nur das zu unterschreiben, was es vollständig halten könne; denn es müsse von den andern dasselbe erwarten. Die bekannte, oft beklagte, meistens gerügte Vorsicht und Abneigung der Mehrheit der Schweizer gegenüber internationalen Bindungen, die ja seinerzeit zur Einführung des Referendums für Staatsverträge geführt hat, ist nicht einfach – wie man uns das von gewisser Seite gelegentlich weismachen will – Ausdruck der klein-, spiess- und fühlbürgerischen Grundhaltung der Eidgenossen. Sie entstand einem ebenso unbequemen wie elementaren Charakterzug, der obendrein durch die weltgeschichtlichen Vorgänge der letzten fünfzig Jahre noch erhärtet worden ist. Der Kleine soll auf der Hut sein, wenn er sich mit Grösseren verbindet. Sie entstand dem Misstrauen, man manövriere mit der Politik der kleinen Schritte den Einfluss des Volkes auf die aussenpolitische Entwicklung aus. Wir alle in diesem Saale wissen, was für Schwierigkeiten der Politik unseres Landes daraus erwachsen, dass die Neigung zu unerwarteten Reaktionen aus dem Volke zunimmt. Das sind die Konsequenzen der Referendumsdemokratie; man kann nicht dort, wo es angenehm ist, sich dieser unserer politischen Erfindung rühmen, dort aber, wo es unangenehm ist, nur ihre negativen Seiten sehen. Ich wiederhole: Wir sollten die Gelegenheit dieser Frage nach der Unterschrift unter die Menschenrechtskonvention benützen, um das aussenpolitische Denken zu aktivieren, womit ich zu meinem letzten Argument komme. Auch es ist eine Weiterentwicklung dessen, was ich unter Punkt 3 ausgeführt habe. Es bezieht sich auf die Verhandlungs- und Vertragsmethoden, die die Schweiz auf dem internationalen Felde anzuwenden pflegt. Ich habe darauf

hingewiesen, dass, so wie die Lage sich jetzt darbietet, für den Fall, dass wir zustimmen, der Bundesrat unterschreiben wird und dass dann zwischen der Unterzeichnung und der Ratifizierung eine wahrscheinlich lange Frist wird eingelegt werden müssen. Durch dieses Auseinanderklaffen zwischen dem Zeitpunkt des Unterschreibens und demjenigen der Ratifizierung entstünde ein neues, von uns bisher stets vermiedenes Verhalten. Wenn wir bisher irgendwelche internationale Abmachungen unterschrieben haben, so hiess das, die Ratifizierung werde nurmehr eine Formalität sein. In der Zuverlässigkeit dieses Kurses lag zum grossen Teil unser internationales Ansehen begründet. Soll dieses Prinzip jetzt verlassen werden? Wollen wir einen Präzedenzfall schaffen? Ich bin der Auffassung, dass gerade dann, wenn die Schweiz in europäischen Dingen aktiver werden will als bisher, eine möglichst klare Haltung zum Prinzipiellen not tut. Ich bestreite schlechthin, dass es von einer besseren europäischen Haltung zeuge, unter höchst gewichtigen Vorbehalten zu unterschreiben, ohne sagen zu können, wann die Voraussetzungen für diese Vorbehalte verschwinden werden und hernach die Ratifizierung auf den Tag X hinauszuschieben, als den Willen zu bekunden, vor dem Unterschreiben bei sich selbst klaren Tisch zu schaffen.

Gewiss, wir wären mit diesem Verhalten nicht allein. Frankreich hat die Menschenrechtskonvention schon bald, nachdem sie beschlossen worden war, unterschrieben. Ratifiziert hat es sie bis heute nicht. Wollen wir wirklich in einem Moment, da man von der Europapolitik neue Impulse erwartet, weil in Frankreich die Ära jener Politik zu Ende gegangen ist, die nichts Besonderes darin sah, aus Gründen der Staatsraison das eine Mal sorgfältig zwischen der Nützlichkeit des Unterschreibens und des Nichtunterschreibens, das andere Mal sich der Nützlichkeit des Zuwartens und Nichtzuwartens gegenüber den Verpflichtungen der Ratifikation, zu unterscheiden, wollen wir, sage ich, als kleines Land, das so sehr am altrömischen Grundsatz interessiert ist (*pacta sunt servanda* «Verträge sind zu halten»), jetzt opportunistische Praktiken anwenden? Der Rat ist aufgefordert, diese Frage zu beantworten.

Ich fasse zusammen: Gewicht und Bedeutung unserer Vorbehalte, der Wille, den Inhalt der Konvention ernst zu nehmen, die besondere Situation der Referendumsdemokratie und die gut schweizerischen Gepflogenheiten, bei internationalen Vertragsabschlüssen den Zeitpunkt des Unterschreibens mit demjenigen der Ratifikation möglichst nahe zusammenrücken zu lassen, empfehlen uns, vom Bericht des Bundesrates nur Kenntnis zu nehmen.

Nun erlauben Sie mir nur kurz, den Unterschied zu umschreiben, der zwischen dem Antrag von Herrn Chevallaz in seiner letzten Fassung und meinem Antrag besteht. Einige unter Ihnen mögen vielleicht der Meinung zuneigen, es handle sich um eine Unterscheidung, wie sie die Philologen etwa treffen, wenn sie behaupten, die Ilias sei nicht von Homer, sondern von einem andern Dichter mit demselben Namen. (Heiterkeit.) Im Endeffekt – ich sage ausdrücklich: im Endeffekt – kommt es bei beiden Anträgen auf das gleiche heraus.

Man hat aber meinem Antrag vorgeworfen, er habe zu wenig Charme. Deswegen hat man dann den ursprünglichen Antrag von Herrn Chevallaz mit Charme angereichert, indem er nun die Gründe angibt, warum wir nicht unterschreiben können, allerdings nur den einen Grund, der auf die beiden wichtigsten Ausnahmeverbehalte hinweist, die wir machen müssen. In diesem Punkt wird man sich entscheiden müssen. Ich nehme an, es werde schliesslich mein Antrag dem Antrag des Herrn Chevallaz als Eventualantrag gegenübergestellt. Man wird sich dann entscheiden

müssen: Wollen wir diesen Zusatz haben? Hat er nicht den Beigeschmack der Entschuldigung, oder wollen wir auf die geschorene Formulierung eintreten?

Mit Bezug auf die Behandlung des Antrages des Bundesrates behaupte ich, mein Antrag habe mehr Charme. Ich stelle einfach fest, dass wir Kenntnis nehmen, und ich verlasse mich als Mitglied einer nicht dem Bundesrat angehörenden Partei darauf, dass das Wort des Herrn Spühler, das er in der Kommission ausgesprochen hat, Geltung habe, der Bundesrat werde nicht unterzeichnen, wenn wir nur Kenntnis nehmen. Herrn Chevallaz genügt das nicht. Er macht dem Bundesrat Vorschriften, er habe nicht zu signieren und nicht zu ratifizieren, solange diese Ausnahmen beständen.

Das sind die beiden Unterschiede; Sie können nachher entscheiden, ob Sie für oder ohne Charme die Kenntnisnahme beschliessen wollen. Ob Sie nachher dem einen oder anderen Antrag in der definitiven Abstimmung zustimmen, wird im Endeffekt auf dasselbe hinauskommen.

Le président: 25 orateurs sont inscrits. Nous devrions absolument liquider cet objet aujourd'hui encore. Je vous propose donc de donner d'abord la parole aux orateurs qui s'exprimeront au nom de leur groupe et de limiter ensuite à dix minutes le temps de parole des autres orateurs.

Zustimmung – Adhésion

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Sauser: Im Namen der demokratischen und evangelischen Fraktion beantrage ich Ihnen, dem Antrag der durch Herrn Dürrenmatt vertretenen Kommissionsminderheit zuzustimmen und vom Bericht des Bundesrates bloss Kenntnis zu nehmen.

Auch unsere Stellungnahme bedeutet selbstverständlich weder ein Nein zur europäischen Solidarität noch eine Ablehnung der Menschenrechte, wie sie in der Konvention des Europarates definiert werden. Die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Zusatzprotokolle mögen in einzelnen Punkten aus schweizerischer Sicht kritisiert werden. Als Ganzes sind sie auf dem Boden unserer christlich-abendländischen Kultur gewachsen, und sie gehen vom gleichen Menschenbild aus, das uns schon im Neuen Testament der Bibel gezeigt wird.

Wie bereits von meinen Vorrednern festgestellt worden ist, bedeutet eine Kenntnisnahme im zustimmenden Sinne noch nicht automatisch die Ratifikation der Menschenrechtskonvention. Sie gibt aber dem Bundesrat das grüne Licht, um die Vereinbarung zunächst zu unterschreiben und uns daraufhin die Genehmigung in einer besonderen Botschaft zu beantragen. Unsere Fraktion hätte gegen eine Unterzeichnung dann nichts einzuwenden, wenn nicht mehrere Vorbehalte angebracht werden müssten, wie sie an sich nach Artikel 64 der Konvention möglich sind.

Zwei von diesen Vorbehalten sind nun aber schwerwiegender Natur. Jedenfalls hat kein anderes Land mit so bedeutenden Einschränkungen den Beitritt erklärt, wie sie uns durch das Fehlen des Frauenstimmrechts und die konfessionellen Ausnahmeartikel auferlegt werden. Das geht aus der Liste der Vorbehalte von seiten anderer Länder hervor, die der Herr Kommissionspräsident heute morgen hier aufgezählt hat.

Es ist nun wirklich nicht einzusehen, was eine Unterzeichnung mit derartigen Vorbehalten einerseits dem Europarat und andererseits der Schweiz nützen soll. Unter den gegenwärtigen Umständen wirkt ein solcher Schritt für beide Teile eher peinlich. Ich kann mir auch nicht denken,

dass wir damit dem so ehrenvoll zum Präsidenten des Europaparlamentes gewählten Kollegen Reverdin, dessen saubere Gesinnung wir alle kennen, eine besondere Freude bereiten würden. Mit Befriedigung nehmen wir zur Kenntnis, dass die durch Herrn Chevallaz vertretene Minderheit den Text ihres Antrages modifiziert hat, so dass praktisch im Endeffekt kein Unterschied mehr besteht zwischen dem, was Herr Dürrenmatt vorschlägt und was von dieser Kommissionsminderheit vertreten wird.

Ich muss zugeben, dass eine Minderheit unserer Fraktion – der ich persönlich nicht angehöre – dann bereit wäre, dem Bundesrat zu folgen, wenn Artikel 64 der Konvention so auszulegen ist, dass unsere Vorbehalte auf unbestimmte Zeit angenommen werden können. Falls uns Herr Bundesrat Spühler die Erklärung abgeben kann, dass wir weder aus juristischen noch aus Loyalitätsgründen gezwungen sein werden, die Ursachen für die von uns angebrachten Vorbehalte zu beseitigen, würde die Sache ein etwas anderes Gesicht bekommen. Die Gründe für die zwei wichtigsten Vorbehalte können ja beide nur durch eine Mehrheit von Volk und Ständen beseitigt werden. Die Ausgangslage für eine eidgenössische Volksabstimmung – das hat bereits Herr Dürrenmatt betont –, bei der man dem Bürger erklären müsste, wir seien unter dem Druck des Auslandes oder gar unter dem Zwang eines Urteiles des Europäischen Gerichtshofes zu einer Verfassungsänderung genötigt, müsste als sehr ungünstig eingeschätzt werden. Ich wäre deshalb dem Herrn Vorsteher des Politischen Departementes dankbar, wenn er sich dazu äussern wollte, ob Vorbehalte im Sinne des Artikels 64 der Konvention zugleich ein Versprechen in sich schliessen, sie so rasch als möglich hinfällig werden zu lassen oder nicht.

Unabhängig von der Antwort, die wir vom Bundesratsrat in dieser Frage erhalten werden, ist unsere Fraktion aber einhellig der Auffassung, dass der Beitritt zur Menschenrechtskonvention dem fakultativen Referendum zu unterstellen wäre. Auch wenn nach fünfjähriger Zugehörigkeit eine Kündigungsmöglichkeit besteht, hätte ein Beitritt der Schweiz doch mehr oder weniger definitiven Charakter. Es sollte jedenfalls bei dem sofortigen oder bei einem späteren Beitritt die Referendums Klausel eingebaut werden, um dem Vorwurf vorzubeugen, der Bürger habe nur bei weniger wichtigen Fragen ein Mitspracherecht, die wirklich interessanten Entscheidungen würden aber ohne seine Mitwirkung getroffen.

Sie haben alle von den Meinungsäusserungen unserer Frauenverbände zu diesem Geschäft Kenntnis genommen. Lohnt es sich denn wirklich, diese Frauenorganisationen vor den Kopf zu stossen, nur um womöglich im übrigen Europa einen guten Eindruck zu machen? Dieser Versuch, Europa positiv zu beeindrucken, kann ohnehin nicht gelingen, wenn unsere noch nicht stimmberechtigten Mitbürgerinnen uns nachher im In- und Ausland öffentlich der Heuchelei bezichtigen. Weil die demokratische und evangelische Fraktion glaubt, es sei weit besser, der Europäischen Menschenrechtskonvention erst dann beizutreten, wenn dafür klarere Voraussetzungen bestehen, muss ich Sie nochmals bitten, vom Bericht des Bundesrates ohne Zustimmung Kenntnis zu nehmen.

M. Graber: Le groupe socialiste, comme la majorité de la commission, a décidé de prendre acte du rapport et d'en approuver les conclusions.

Il le fait parce qu'il situe l'objet au plan où il doit être situé, c'est-à-dire au plan de la politique extérieure. A cet égard je dois rappeler que, depuis plusieurs années, ce groupe a réclamé de notre politique extérieure une plus

grande mobilité, une plus grande ouverture vers l'Europe et le monde. Il est reconnaissant au Conseil fédéral des efforts entrepris dans ce sens depuis quelque temps. Il considère que ce rapport est un élément de cette politique et que, par conséquent, il se mettrait assez gravement en contradiction avec lui-même s'il refusait de l'approuver.

Sur cet aspect de l'affaire, le seul aspect essentiel à nos yeux, je passe rapidement, parce que les rapporteurs ont dit tout ce qu'il importait de dire et parce que je pars de l'idée que, tout à l'heure, le chef du Département politique ne manquera pas de compléter leurs exposés.

Ce que je voudrais dire peut-être encore, c'est dans quel esprit nous approuvons le rapport. L'adhésion avec ou sans réserve, nous la considérons sous le seul angle de sa signification politique générale. Les considérations d'ordre juridique nous paraissent en l'espèce d'intérêt secondaire. Pour nous, en d'autres termes, adhérer signifie reconnaître les droits de l'homme et les libertés fondamentales qui sont proclamés dans la Convention et, bien sûr, s'engager formellement à les faire respecter le plus totalement et le plus rapidement possible.

La Convention européenne se réfère – et ce n'est pas un hasard – à la déclaration universelle des droits de l'homme; dans son préambule, elle reprend d'ailleurs presque textuellement plusieurs des considérants de la déclaration universelle. Je voudrais lire ce passage du préambule pour montrer dans quel esprit notre adhésion doit être interprétée: «L'assemblée proclame la présente déclaration universelle des droits de l'homme comme idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations, afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer pas des mesures progressives d'ordre national et international la reconnaissance et l'application universelles et effectives.»

C'est dans le même esprit que, pour nous, la Convention européenne définit les droits de l'homme et les libertés fondamentales, implique bien sûr leur reconnaissance formelle, mais autorise aussi des réserves qui n'empêchent pas l'adhésion. Et à cet égard, il nous semble qu'il faut insister sur ce point: faire des réserves comme nous y sommes contraints, cela n'est en aucun cas minimiser l'importance des objets sur lesquels portent ces réserves.

Adhérer dans de telles conditions a pour nous valeur d'engagement, d'un engagement formel et solennel du gouvernement et du parlement d'entreprendre désormais tout ce qui est en leur pouvoir pour faire disparaître ces réserves et faire appliquer, dans toute la mesure où cela dépend d'eux, les droits qu'ils reconnaissent pleinement.

Et c'est bien pourquoi, dès le départ, les membres de notre groupe ont posé une condition. Nous avons approuvé l'adhésion, mais sous la condition que le gouvernement et le parlement fassent la démonstration claire et sans ambage de leur volonté réelle d'agir, d'agir immédiatement et efficacement, dans le sens de la disparition de ces réserves; c'est pourquoi, à notre avis, l'approbation du rapport et l'adoption de la motion de la commission sont en fait liées indissolublement; l'une ne va pas sans l'autre.

Il est bien clair que cela vaut non pas seulement pour l'affaire du suffrage féminin, mais à tout le moins pour les deux questions principales qui font l'objet des réserves que vous savez. Nous attachons tout autant d'importance à l'affaire des articles d'exception. On en parle beaucoup moins, et pourtant il y a une similitude assez frappante; dans les deux cas, dans celui du suffrage féminin comme dans celui des articles d'exception, on peut dire que c'est la

moitié de ce peuple qui se sent atteinte dans ses droits et dans sa dignité. Mais si on parle beaucoup moins des articles d'exception, c'est probablement affaire d'intelligence politique, c'est que nos concitoyens catholiques considèrent qu'ils ne serviraient pas très bien leur cause s'ils adoptaient une attitude semblable à celle des associations féminines.

Je voudrais dire encore à ce propos que, déjà l'an passé, à l'occasion de la discussion au parlement du rapport du Conseil fédéral concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale, au nom du groupe que j'ai l'honneur de présider, j'avais invité le Conseil fédéral à faire avancer l'une et l'autre de ces affaires avec moins de lente prudence. Nous n'avons pas à changer d'optique aujourd'hui.

Je voudrais faire encore cette remarque générale si vous me le permettez: je crois vraiment que, si l'on compare honnêtement les institutions suisses et les traditions démocratiques de ce pays avec celles des autres pays qui ont adhéré à la Convention, nous n'avons pas à rougir sur le plan du respect des droits de l'homme, en dépit des lacunes que nous connaissons. Et je ne pense pas qu'il y ait lieu de faire un complexe de culpabilité comme le font certains, un complexe que le parlement n'a en tout cas aucune raison de faire, car si cela ne dépendait que de lui, il y a longtemps que le suffrage féminin serait réalisé et il y a belle lurette que les articles d'exception seraient supprimés. Mais il se trouve que dans ce domaine – et ce n'est pas le seul – le peuple est manifestement en retrait ou en retard par rapport au parlement.

Les associations féminines de ce pays ont déclaré la guerre au rapport; cela a eu pour effet en quelque sorte de dévier l'objet au plan de la politique intérieure. Il me paraît même que dans l'ardeur bien naturelle du combat, on en vient à peu près à oublier la signification essentielle de l'adhésion à la Convention. Mais quoi qu'il en soit – et ne serait-ce que par galanterie – il faut bien nous transporter sur ce terrain. Et je voudrais faire un rappel, vous verrez tout à l'heure pourquoi. Je voudrais rappeler d'abord que les députés du groupe socialiste de l'Assemblée fédérale appartiennent à un parti qui, dès son existence, a considéré et a défini comme une préoccupation véritablement fondamentale de réaliser l'égalité en dignité, en droit et en chances de tous les êtres humains, sans distinction de fortune, de naissance, de race, ni de sexe, et que, par conséquent, dès son existence, et pour ces raisons de principe fondamentales, il était partisan du suffrage féminin. Il a été d'ailleurs longtemps seul à l'être; il se réjouit aujourd'hui qu'au cours des ans d'autres l'aient rejoint suffisamment nombreux pour que, dans certains cantons déjà, des majorités aient été possibles; nous nous félicitons même de l'apport des ouvriers de la onzième heure.

Je voudrais dire aussi que, depuis plus d'un demi-siècle, je crois que nous sommes le seul parti qui ait accordé aux femmes des droits absolument égaux à ceux des hommes dans les assemblées, dans les comités, jusqu'au sommet. Il est probable que nous sommes aussi le seul groupe parlementaire qui ait délibéré de cet objet en présence d'une délégation féminine.

Je me permets de faire ce rappel pour dire que, si l'approbation du rapport du Conseil fédéral devait risquer simplement de desservir la cause du suffrage féminin, jamais le groupe socialiste n'aurait, à la quasi-unanimité décidé de l'approuver. Nous sommes partisans plus résolus que jamais de l'égalité des droits. Nous sommes conscients, comme n'importe qui ici, du rôle croissant que les femmes jouent dans la société d'aujourd'hui, dans notre pays comme dans les autres, sur le plan social, sur le plan éco-

nomique, sur le plan familial. Il faut bien convenir que, même s'il s'agit de l'éducation des enfants, leur rôle va grandissant à mesure qu'il faut enregistrer une certaine démission de l'homme. Nous attachons la plus grande importance au statut de la femme suisse, non seulement à son statut politique, mais à son statut juridique et à son statut économique. Ce n'est pas un hasard si M. Leuenberger a été chargé, au nom de notre groupe, de développer un postulat qui s'occupe de toutes ces questions fondamentales. En dépit de tout cela, ou plutôt à cause de tout cela, nous sommes convaincus que les associations féminines ont choisi une voie qui n'est pas de nature à favoriser l'avancement de leur cause.

Je dois encore ajouter que nous savons, comme tous les hommes de ce pays, combien réside dans la nature féminine d'esprit de finesse et de pondération, de sens de la mesure. Et comme nous observons l'attitude dure et intransigeante, sans nuances, des associations féminines, nous sommes bien obligés de penser que quelque chose ne joue pas et nous sommes tentés d'en rechercher les raisons. Que les associations féminines aient choisi l'occasion tout à fait idoine pour une relance vigoureuse et d'ailleurs efficace du suffrage féminin, non seulement nous le comprenons, mais nous l'approuvons. C'était faire preuve manifestement, jusque-là, d'intelligence politique. En fait, il faut bien le dire, ces associations ont remporté déjà une victoire que je qualifierai d'éclatante, à partir du moment où le Conseil fédéral a pris, en suite de leur campagne et de leur attitude résolue, l'engagement public de proposer au peuple, à bref délai, une modification de la Constitution tendant à introduire le droit de vote féminin et, de même, quand il a proclamé que l'adhésion à la Convention constitue en fait une obligation morale, pour les autorités de ce pays, de réaliser tous les droits qui figurent dans la Convention et qui ne sont pas encore garantis chez nous.

A ce moment-là, nous avons eu, nous n'étions pas seuls, nous avons eu l'espoir, j'ose même dire le très grand espoir que les associations féminines feraient un geste de compréhension et de conciliation. Nous espérions qu'elles comprendraient qu'il y avait à tirer un meilleur parti de la situation que celui qu'elles ont choisi, parti qui aurait consisté à dire qu'elles étaient prêtes à renoncer à faire obstacle plus longtemps à un geste qui est éminemment un geste de coopération européenne et un geste qu'on attend de notre pays, qu'elles étaient prêtes à faire confiance au gouvernement, au parlement, aux hommes politiques de ce pays, pour qu'ils mènent en commun, avec elles, et désormais sans répit, la bataille qui demeure difficile, la bataille du suffrage féminin, jusqu'à son succès.

Nous sommes convaincus que l'on aurait vraiment créé, ainsi et à ce moment, le meilleur climat que l'on puisse imaginer pour favoriser l'avancement de cette cause qui nous tient très à cœur. Elles n'ont pu se résoudre à ce geste, non sans hésitations, il faut le dire. Nous avons discuté trop longtemps avec trop de militantes du suffrage féminin et jusqu'à un rang très élevé dans la hiérarchie féministe, pour n'avoir pas pris conscience de ces hésitations quoique, en définitive, ce soit la ligne dure qui l'ait emporté. La ligne dure se porte beaucoup, ces temps-ci. Je pense qu'il faut le regretter, qu'il ne faut pas s'en offusquer et qu'il vaut mieux essayer de comprendre pourquoi.

Ce n'est certainement pas que les dirigeantes responsables pensent vraiment que la non-adhésion pourrait servir de moyen de pression en faveur du suffrage féminin. Elles savent que les hommes n'aiment pas beaucoup les moyens de pression. Mais surtout elles connaissent les

préjugés et les partis pris de ceux qui restent farouchement opposés au suffrage féminin, préjugés et partis pris qui se situent à un niveau assez médiocre, mais sont cependant profondément ancrés et demeurent assez difficiles à extirper. Ce qui est sûr, dans tous les cas, je pense que là nous sommes d'accord avec elles, c'est que si ce type d'homme suisse aux bras nouveaux était sensible aux droits de l'homme, il ne serait pas adversaire du suffrage féminin et, il n'y a pas de doute, ces adversaires-là ne seront pas troublés le moins du monde dans leur sommeil par la non-adhésion à la Convention de Strasbourg.

Il faut donc trouver ailleurs la raison de cette attitude intransigeante, et c'est un élément positif à mes yeux qui apparaît alors. Je crois que pour la première fois l'ensemble des associations féminines ont réussi à constituer un front uni et les responsables ont découvert ce que signifiait l'unité dans l'action, engendrant à la fois la solidarité et une certaine force, force dont elles ont pris conscience. Et je répète qu'il y a là pour l'avenir, sans aucun doute, un élément qu'il faut considérer comme positif. L'ennui c'est que la recherche de l'unité, pour tous les mouvements, s'opère, en règle générale, plus facilement contre quelqu'un ou contre quelque chose. Cette unité, au fond, a été gagnée, si vous voulez, contre le rapport du Conseil fédéral et contre les malheureux parlementaires qui persistent à le défendre et à l'approuver.

Mais il me paraît surtout que de cette unité nouvelle, de cette force nouvelle qui est née, les responsables sont, en quelque sorte, un peu prisonnières. Il est très difficile d'arrêter le mouvement. En dépit des hésitations de beaucoup, aucune organisation, bien sûr, ne veut donner le sentiment qu'elle lâche les autres ou qu'elle cède, aucune ne veut donner le sentiment qu'elle est prête à quitter le front des combattantes, nous comprenons cela très bien. D'autant plus que certaines se sentent talonnées un peu par de jeunes protestataires qui pourraient peut-être les déborder un jour.

Enfin, nous regrettons qu'on ait laissé passer une grande occasion de solidarité, non pas seulement entre les organisations féminines, mais entre elles et tous les hommes qui tiennent à leur cause.

Nous comprenons, mais nous ne suivons pas et pensons que le dire clairement est un devoir de loyauté, simplement. Nous savons bien qu'en particulier dans les cantons où les femmes votent déjà, dans des cantons qui comme par hasard se trouvent à la veille d'échéances électorales répétées, il est très tentant de jouer les chevaliers servants jusqu'au bout. Il est tentant de faire de l'œil dans la direction des associations féminines. Mais il nous paraît que les droits de la femme sont une affaire trop importante et trop fondamentale pour qu'on les mêle à des préoccupations électorales. Nous nous consolons à l'idée que, si l'on sait que le Bon Dieu reconnaît les siens, nous pouvons faire confiance aux femmes suisses pour qu'elles reconnaissent leurs amis, y compris ceux qui ne les suivent pas aujourd'hui, sinon ce serait à désespérer de l'intuition féminine. En conclusion, l'adhésion à la Convention doit être pour nous le point de départ d'un effort continu tendant à faire disparaître les réserves qu'aujourd'hui nous sommes obligés de faire en matière de suffrage féminin comme en ce qui concerne les articles d'exception.

Nous approuvons donc le rapport mais, une fois encore, nous l'approuvons essentiellement en raison de sa signification réelle au plan de la politique extérieure.

Tenchio: Die konservativ-christlichsoziale Fraktion empfiehlt Ihnen mehrheitlich, vom Bericht des Bundesrates in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

Ich danke dem Bundesrat für diesen Bericht, welcher die Lage umfassend beurteilt und einen guten, offenen Geist atmet. Der Bericht bedeutet einen Schritt vorwärts in der Richtung auf die europäische Rechtssicherheit. Die Menschenrechtskonvention stellt ein Ideal, eine Aufgabe für unsere Jugend dar. Es will mir scheinen, dass wir als Vertreter des Volkes gerade heute im Zeitalter der Kontestation die Pflicht haben, dieser Jugend hohe und edle Ziele aufzuzeigen, damit sie ihren bescheidenen, aber doch ernsthaften Beitrag leistet, um aus dem alten Kontinent das neue Europa des Rechtes und der Menschenwürde aufzubauen.

Die Menschenrechtskonvention ist ein internationales Rechtsstatut, das mit der schweizerischen Tendenz, mit der ganzen Grundhaltung unseres Rechtsstaates völlig harmonisiert. Sicher hat sie ein Beispiel in der «Déclaration des droits de l'homme» der Französischen Revolution. Aber ihre geistige Grundlage, ihre verpflichtende Kraft wurzelt im Naturrecht, in der biblischen und christlichen Botschaft, welche im Menschen ein Ebenbild Gottes mit unsterblicher Seele sieht. Das neue «Vaticanum» hat das so schön formuliert mit den Worten: *Semen divinum in eo*. In jedem Menschen liegt ein göttlicher Same. Das Gebot der Menschenliebe ist die Folge der Urtatsache, dass alle Menschen Brüder sind, eben als Kinder eines gemeinsamen Vaters. Hier kommen einem die Worte Salomos, des weisen Königs, in den Sinn: Auch ich bin gleich allen ein sterblicher Mensch, von einem Menschenpaar gezeugt und geboren, ich atmete die allen gemeinsame Luft, weinte wie jedes Neugeborene den ersten Laut, wurde in Windeln aufgezogen und in Sorge. Die fundamentale Gleichheit und Brüderlichkeit aller Menschen kommt da zum Ausdruck.

Die Europäische Menschenrechtskonvention konkretisiert in Rechtsform diese Menschenrechte und erlaubt deren massvolle Durchsetzung vor einem europäischen Gericht. Die Schweiz ist übrigens bereits in diesem europäischen Gerichtshof vertreten durch Herrn Bundesrichter Antoine Favre, unsern frühern Ratskollegen. Ich weiss, dass uns nun jemand sagen wird: Wir wollen keine fremden Richter in unserem Lande. Aber andererseits können wir nicht mehr im totalen Immobilismus des 13. Jahrhunderts verbleiben. Mit der vorgesehenen Individualbeschwerde lassen wir zwar eine Beschwerde von Einzelpersonen an ein internationales Gericht zu, aber wir haben zum Beispiel die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Haager Gerichtshofes ebenfalls vorbehaltlos anerkannt, die wesentlich weiter geht. Das Risiko einer Unterstellung unter den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist viel überblickbarer und geht viel weniger weit.

Die positiven Werte der Konvention waren und sind in unserem Lande unbestritten. Seitdem wir dem Europarat als Vollmitglied angehören, ist auch die Information und Aufklärung unseres Volkes über diese Dinge besser und wirksamer geworden. Ich betone, was bereits von unseren Richterstatern zum Ausdruck gebracht worden ist: Die Motion Eggenberger wurde seinerzeit von allen Präsidenten unserer Fraktionen im Rate unterschrieben. Der Rat hat diese Motion als Postulat an den Bundesrat überwiesen. Unser Rat – also wir – wollte vom Bundesrat demnach diesen Bericht erhalten. Da stellt sich nun die Frage: Was erwarteten wir eigentlich vom Bundesrat durch diesen Bericht? Erwarteten wir etwa eine negative Stellungnahme, ein Nein? Keineswegs. Wir hätten dann keine Motion und kein Postulat überwiesen, sondern hätten die Gewässer in aller Ruhe weiterfliessen lassen. Wir erwarteten vom Bundesrat eine Richtlinie, eine Willens- und eine Absichtserklärung. Das ist geschehen, und zwar konkreterweise. Er sagt uns: Wir beabsichtigen, der Menschenrechtskon-

vention beizutreten, aber mit zwei gewichtigen Bedingungen und Einschränkungen: Erstens die Vorbehalte, die wir alle kennen; zweitens: Wenn wir dann unterschrieben haben, werden wir das ganze Ratifikationsverfahren mit einer Botschaft an die Räte in Bewegung setzen und so den Räten die Möglichkeit geben, frei dazu Stellung zu nehmen.

Mit den Vorbehalten des Berichtes hat sich Ihre Kommission die Sache wirklich nicht leicht gemacht. Wir haben zuerst festgestellt, dass die zwei grundlegenden Vorbehalte – Frauenstimmrecht und Ausnahmereartikel – auf gleiche Stufe zu stellen sind. Dann haben wir die Motion formuliert. Sie ist das stärkste parlamentarische Mittel, das wir kennen. Sie wurde in unserer Kommission einstimmig angenommen. Wir verlangen also vom Bundesrat imperativ, dass er so bald wie möglich aktiv in beiden Fragen handelt. Es wurde mit Recht festgestellt, dass das bereits sehr konkrete Erfolge gezeitigt hat. Herr Bundesrat von Moos hat in diesem Rat verkündet – bei der Beantwortung der Motion unseres Kollegen Tanner –, dass die Frauenvorlage noch Ende dieses Jahres dem Rat unterbreitet wird. Und Herr Bundesrat Tschudi hat bei der Behandlung des Geschäftsberichtes im Ständerat das Vernehmlassungsverfahren für die Ausmerzung der Ausnahmereartikel der Bundesverfassung in Aussicht gestellt.

Man hat den katholischen Bürgern der Schweiz heute auf dieser Tribüne politische Intelligenz attestiert wegen ihrer Zurückhaltung. Ich danke sehr dafür. Aber ich möchte in der Optik der Frauenopposition die Bedeutung und die Dringlichkeit einer gerechten Lösung der konfessionellen Ausnahmereartikel ganz energisch unterstreichen. Auch sie bedeuten aus Gründen der religiösen Überzeugung eine ungerechte Behandlung, eine Diskriminierung eines grossen Teiles des Schweizervolkes, ein Anachronismus in unserer Zeit der Geistesfreiheit. Für uns bilden diese Artikel eine tiefe und eine schmerzliche Wunde.

Was die Kirche aus dem II. Vatikanum ist, wissen Sie ebensogut wie ich. Gerade das Verbot des Jesuitenordens, eines offiziellen, sehr modernen und aufgeschlossenen Ordens, ist für uns heute absolut unverständlich, besonders wenn Sie sich vor Augen halten, dass gerade aus dieser Gesellschaft Jesu Männer hervorgegangen sind, welche wirklich Zeichen unserer Zeit waren. Ich denke nur an Theilhard de Chardin, einen Jesuiten, der sich ehrlich bemüht hat, eine Brücke zu bauen zwischen Gott und der Welt, zwischen Glauben und Naturwissenschaft, zwischen Materie und Geist; ich denke an einen Kardinal Bea, der sich ehrlich bemüht hat, die Oekumene im katholischen Raume stark zu fördern unter allen Christen in erster Linie, aber auch unter den nichtchristlichen Religionen.

Norwegen hat, wie wir gehört haben, dieses Verbot gestrichen. Ich hoffe mit der Einsicht unserer verehrten Kollegen im Rate, insbesondere aber mit der Einsicht des ganzen Schweizervolkes, dass es uns bald gelingen wird, diese Diskriminierung, die einmalig ist in der Welt, möglichst bald eliminieren zu können.

Der zweite Vorbehalt: die Frauen. Die Frauen sind effektiv in diesem Gespräch die grossen Abwesenden. Das war der Grund, warum unsere Kommission – und ich danke unserem Präsidenten, dass er das in die Wege geleitet hat – wiederholt versucht hat, mit den Frauenvertreterinnen zu verhandeln. Wir sassen zweimal lange freundschaftlich und liebenswürdig zusammen. Wir sind zwar nicht sehr weit gekommen, aber der gute Wille war immerhin vorhanden. Die ganze Diskussion in der Kommission stand im Schatten der Frauenopposition, welche sicher in der allgemeinen Kontestationswelle stark angefacht und angesteckt war. Wir dürfen die Forderung unserer Frauen nicht bagatellisieren.

Aber wir dürfen sie auch nicht dramatisieren; wir müssen uns bemühen, die Diskussion auch mit unseren Frauen zu versachlichen. Wie? Nicht durch Druck, sondern durch Gespräch und insbesondere durch ehrliches und aktives Handeln.

Was die Lösung der Frauenfrage betrifft, glaube ich, dass sowohl der Bundesrat als auch das Parlament in dieser Richtung ein gutes Gewissen haben. Bundesrat und Parlament haben bereits Volk und Ständen eine Vorlage unterbreitet; jetzt haben wir eine Zusicherung des Bundesrates, noch dieses Jahr zu handeln. Die Frauen haben uns geantwortet: Das genügt uns nicht, wir wollen von euch die Zusicherung, dass Volk und Stände zustimmen. Wir haben darauf geantwortet: Das Volk ist unser Souverän, wir können ihn nicht zwingen. Wir sind aber bereit, uns zu verpflichten, mit euch, den Frauenorganisationen, das Mögliche zu tun, um das Volk aufzuklären und zu überzeugen. Das scheint mir das Wesentliche zu sein, und das haben nach meinem Dafürhalten unsere Frauen nicht richtig kapiert. Mir will scheinen, dass es realistischer wäre, wenn sie wirklich in engstem Teamwork mit dem Parlament, mit allen denjenigen Parlamentariern, die wirklich das ehrliche Bedürfnis haben, den Frauen zu helfen, ihre Rechte durchzusetzen und zusammenzuarbeiten suchten, und sich nicht einfach in der Opposition verschanzten. Durch die Annahme der Motion Eggenberger hat das Parlament die Initiative ergriffen, den Bundesrat verpflichtet zu berichten und somit den Stein ins Rollen gebracht. Wir haben als Parlamentarier ein politisches und ein moralisches Engagement übernommen; es gilt jetzt korrekterweise, dieses Engagement zu honorieren. Die Menschenrechtskonvention berührt dann aber die Stellung und Verantwortung der Schweiz im internationalen Geschehen. Wir – die Schweiz – sind keine Insel mehr, dessen müssen wir uns bewusst werden. Wir sind ein Teil Europas. Die Zukunft Europas ist auch die Zukunft unseres Landes. Die Schweiz will als Völkergemeinschaft an der Völkerfamilie teilnehmen, dort, wo es ihr möglich ist. Als Kleinstaat hat sie sich immer für den Rechtsstaat eingesetzt und für die internationale Herrschaft des Rechtes. Warum? Das Recht ist und bleibt ja der Schutz der Kleinen und Schwachen vor der Übermacht und Willkür der Grossen und Starken. Mir will scheinen, dass dieser Bericht uns ermöglicht, im Zeichen unserer selbstgewählten Devise der Neutralität und Solidarität im europäischen Raume aktiv mitzumachen, ohne unsere Eigenart zu denaturieren, ohne uns selbst untreu zu werden. Strassburg ist bereit, unsere Vorbehalte anzunehmen. Die Vorbehalte sind kein Ruhekitzel, sondern ein Stimulus, ein Ansporn zur Aktion, zur Tat, um Ordnung in unserem Hause zu machen. Mit Recht wurde festgestellt, dass die freien europäischen Staaten uns aufmerksam beobachten. Bei der Interdependenz der europäischen Nationen können wir uns nicht weigern, diesen kleinen Beitrag zu leisten der europäischen Integration auf dem spezifischen, uns kongenialen Boden des Rechtes. Glauben wir wirklich, dass die Zukunft der Schweiz dort gestaltet wird, wo nur mit Franken und Rappen gerechnet wird? Wird die Schweizer Jugend uns dann immer noch folgen?

Ich fasse zusammen: Eine erste Frage war die Motion Eggenberger, der Bericht des Bundesrates, die Kenntnisnahme in zustimmendem Sinne dieses Berichtes, verknüpft mit der Motion, welche die zwei wesentlichen Vorbehalte ohne Verzug versucht auszumerzen. Die zweite Phase ist dann das ganze Ratifikationsverfahren. Der Bundesrat wird einmal diese Konvention unterschreiben. Wann wird er unterschreiben? fragt man. Die zeitliche und die poli-

tische Opportunität der Unterzeichnung ist eine Frage, die unter Ausübung der Kardinaltugend der Klugheit und mit politischem Spürsinn vom Bundesrat selber entschieden werden muss. Aber dann kommt eine neue Botschaft an die Räte, und wir werden frei und neu die Möglichkeit haben, dazu Stellung zu nehmen.

Der Antrag unseres Kollegen Dürrenmatt ist meines Erachtens etwas ängstlich und wirkt verzögernd. Offen gestanden: Ich erwartete aus der fruchtbaren Regio basiliensis und von unserem lieben, geistreichen Kollegen, der Präsident ist des «Forum Helveticum», doch mehr Verständnis und mehr Öffnung für unsere internationale Verpflichtung und für unsere internationale Aufgabe.

Kollege Chevallaz bemüht sich ehrend um einen Kompromiss, um eine Verständigungslösung. Sie ist aber auch zu zaghaft, und darum konnte unsere Kommission in ihrer Mehrheit ihr nicht folgen. In der Abstimmung würde ich selbstverständlich eventuell dem Antrag Chevallaz gegenüber dem Antrag Dürrenmatt den Vorzug geben.

Sicher ist, dass die Gewährleistung der Menschenrechte schlussendlich durch das Gewissen der Menschen und das Gewissen der Völker erbracht wird. Die Anerkennung der Konvention ist aber Anerkennung des gemeinsamen geistigen europäischen Erbes und ein Akt der moralischen Solidarität mit den andern freien Staaten von Europa im Interesse der Förderung der internationalen Rechtssicherheit. Das war der ehrliche Wille der Kommissionsmehrheit. Ich bitte Sie, ihr zuzustimmen.

Allgöwer: Im Namen der überwiegenden Mehrheit der Landesring-Fraktion bitte ich Sie, dem Antrag Dürrenmatt zuzustimmen, und zwar aus folgenden Gründen:

Der hochverehrte Bundesrat hat uns wieder einmal in eine schwierige Lage der falschen Alternativen hineinmanövriert. Dies ist besonders deutlich zum Ausdruck gekommen bei den Voten von Herrn Graber und Herrn Tenchio. Herr Graber stellt die Behauptung auf, es gehe heute darum, ein Bekenntnis zur aktiven Aussenpolitik abzulegen; nach ihm wären die Nichtunterzeichner gewissermassen die Kleinmütigen, die eigentlich von internationalen Verpflichtungen nichts wissen wollten. Herr Tenchio behauptet, wenn wir unterzeichnen, würden die religiösen Ausnahmeartikel rascher beseitigt, Alternativen, die zu schweren Verzerrungen und Missverständnissen führen.

Mit dem Wort eines bekannten Schweizer Dichters sollten wir fordern: In unserem Lande soll beginnen, was leuchten soll in Europa – nicht umgekehrt! Die falschen Alternativen führen auch zu Missverständnissen mit den Frauenverbänden. Diese haben in einer Entschliessung ausdrücklich gesagt – einmütig, wie sie betonen –, dass sie die Wünschbarkeit und Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit bejahen und bereit sind, alles daran zu setzen, diese Zusammenarbeit zu verwirklichen.

Alle Redner – auch der Kommissionspräsident – haben bisher betont, dass sie für die Menschenrechtsdeklaration sind. Deren Bestimmungen, die 1952 formuliert und später durch fünf Zusatzprotokolle ergänzt worden sind, verdienen volles Lob und drücken grosse Gedanken aus. Tatsächlich müssen wir froh sein, dass sich die Menschheit nach zwei Weltkriegen und nach all den Erfahrungen mit totalitären Regimen aufgerafft hat, in einer Deklaration festzulegen, was wir unter den Menschenrechten verstehen wollen.

Wir dürfen von unserem Land sagen, dass wir die meisten Forderungen erfüllen, in vielen Gebieten sogar weitergehen: der Kommissionspräsident hat schon darauf hingewiesen. Andererseits aber müssen wir mit Beschämung

feststellen, dass drei entscheidende Punkte nicht in Ordnung sind: das fehlende Frauenstimmrecht, die religiösen Ausnahmeartikel und die gleichberechtigte Schulung von Knaben und Mädchen.

Wenn wir mit diesen Schatten die Menschenrechtskonvention unterzeichnen, setzen wir uns ohne Grund auf eine internationale Anklagebank, wo wir meiner Ansicht nach nicht hingehören. Es besteht kein Grund dazu, der Zeitpunkt ist vollkommen falsch gewählt. Wir werden weder von aussen gedrängt, die Unterschrift im jetzigen Zeitpunkt zu geben – noch sind wir von innen bedrängt. Es kann uns niemand beweisen, dass die Unterschrift der Schweiz gerade jetzt wichtig sei. Wenn wir aber ohne Grund den Zeitpunkt künstlich herbeiführen, dann ergeben Verzerrungen falsche Alternativen, von denen ich am Anfang gesprochen habe.

Herr Dürrenmatt hat mit Recht gesagt, dass es aber nicht nur um eine formale Unterschrift der Schweiz geht, sondern um Bestimmung und Gestaltung unserer zukünftigen Aussenpolitik. Eine schweizerische Aussenpolitik mit Vorbehalten ist keine schweizerische Aussenpolitik mehr. Wir übernehmen damit das verhängnisvolle System, das die internationale Entwicklung belastet – schöne Proklamationen zu erlassen, sich aber nicht darum zu kümmern. Diktaturen im Osten und im Westen bekennen sich zu allen möglichen schönen Dingen, haben ihre Verfassung mit Menschenrechten ausgestattet, denken aber in der Wirklichkeit nicht daran, diese Forderungen zu realisieren. Das kann sich ein kleines Land wie die Schweiz nicht leisten. Wir müssen in der internationalen Politik darauf bestehen, dass ein Ja ein Ja und ein Nein ein Nein ist. Halbhatzige Antworten sind der Untergang einer Rechtsordnung, die für uns als Kleinstaat lebenswichtig ist.

Sie wissen, welcher Schock der Untergang des Völkerbundes in unserem Lande zurückgelassen hat, so dass wir bis heute nicht in der Lage sind, eine positive Volksabstimmung über einen allfälligen Beitritt zur Uno durchzuführen. Warum? Seinerzeit hat das Schweizervolk all den schönen Worten Genfs geglaubt, aber erfahren müssen, dass diese Worte nicht eingehalten wurden. Daraus ergab sich ein grosses Misstrauen gegen alle internationalen Verpflichtungen. Das Volk ist zwar nicht gegen die internationale Zusammenarbeit, aber es ist auf Grund der Erfahrungen misstrauisch geworden – ich erinnere nur an Biafra. Wenn wir – was notwendig ist – die internationale Zusammenarbeit anstreben, dürfen wir kein System wählen, das gewissermassen Proklamation und Nichterfüllung sanktioniert – das Misstrauen zum internationalen System macht, indem man wohl etwas unterzeichnen kann, Ratifikation und Erfüllung aber in weite Ferne verschiebt. Eine schweizerische Unterschrift muss ein Bekenntnis sein, das wir einhalten wollen und können. Mit dem System der Vorbehalte ist der Auslegungswillkür Tür und Tor geöffnet.

Es haben bereits einige Redner von unseren Frauen gesprochen. Man hat ihnen übelgenommen, dass sie sich wehren und nicht einverstanden sind, dass unser Land seine Unterschrift gibt, ohne dass sie etwas dazu zu sagen haben, ohne dass sie mitbestimmen können, ohne dass sie bereits wirkliche Bürgerinnen sind. Wenn mit einer gewissen männlichen Generosität oder besser Überheblichkeit gesagt wird, man habe die Frauen ja angehört – es wurde gesagt, man sei sogar charmant und liebenswürdig mit ihnen gewesen –, so ist das natürlich kein Argument. Sie, meine Herren, würden es ablehnen, wenn man Sie nur anhörte und dann sagte, sie sollten jetzt zufrieden und dankbar sein. Haben Sie bereits vergessen, was mit den Studenten

passiert ist? Auch dort wollte man «anhören», was sehr übel aufgenommen worden ist.

Unsere Frauen sind nicht nur eine Minderheit, sondern in Tat und Wahrheit die Mehrheit des Volkes. Sie sollten nicht nur angehört werden, nein, mitbestimmen. Über die Menschenrechte sollte erst dann gesprochen werden, wenn die Frauen als normale Abgeordnete und Nationalräte in diesem Saale sitzen, nicht vorher. Das erscheint Ihnen vielleicht etwas übertrieben; ich glaube aber, dass wir einen derart wichtigen politischen Schritt nicht unternehmen dürfen, ohne dass diejenigen, die es direkt angeht, hier sind und dazu ja oder nein sagen können.

Sie wissen, wie schwierig es in unserem Lande ist, das Frauenstimmrecht zu verwirklichen. Ich kann persönlich auf einen langen Kampf in unserem Kanton zurückblicken, in dem wir nach vielen Bemühungen und in enger Zusammenarbeit von Frauen und Männern das Erwachsenenstimmrecht endlich realisieren konnten. Gerade auf Grund dieser Erfahrung ist uns klar, dass noch sehr viel getan werden muss, bis das Frauenstimmrecht auch in der Eidgenossenschaft Tatsache wird. Bevor die Mehrheit der Kantone ihren Frauen Gerechtigkeit widerfahren lässt, ist eine neue eidgenössische Abstimmung wenig aussichtsreich.

Die Motion, welche die Kommission vorschlägt, bedeutet keinerlei Garantie (das haben auch andere Redner bereits erwähnt); unser Parlament kann überhaupt keine Garantie für einen Zeitpunkt übernehmen, wann das Volk zu dieser wichtigen Frage endlich ja sagen werde. Die Motion ist darum nicht viel mehr als eine Proklamation; wir sind also bereits im Begriffe, das System der Proklamation – das wir international nicht akzeptieren können – auf unser eigenes politisches Leben zu übertragen. Schweizerische Garantien sind nicht Proklamationen, die einzulösen wir nicht in der Hand haben, sondern Tatsachen, die wir erst schaffen müssen.

Wenn wir in blosse Proklamation einstimmten und Vorbehalte machen, dann geraten wir in eine Sündenkonkurrenz mit Regimen, die wir politisch in jeder Beziehung ablehnen, die ebenfalls unterzeichnen, aber nicht daran denken, ihre Vorbehalte wegzuräumen. Deshalb ist es uns aus inneren und äusseren Gründen unmöglich, heute den vom Bundesrat und der Kommissionsmehrheit vorgeschlagenen Schritt zu tun. Wir dürfen uns nicht in diese falsche Alternative hineinmanövrieren lassen. Es ist kaum jemand unter uns, der die Menschenrechte nicht als hohes Ziel menschlicher Politik betrachtet; es sind auch wenige unter uns, die nicht bereit wären, gewisse internationale Verpflichtungen einzugehen – beispielsweise die Unterstellung unter einen internationalen Gerichtshof. Aber wir wollen solche Verpflichtungen erst eingehen, wenn wir sicher sind, sie auch einhalten zu können.

Die junge Generation ist allgemein bereit zu internationaler Zusammenarbeit; sie ist angesprochen von einem Europa, einer grösseren und einheitlicheren Welt; sie hat wenig Verständnis für politisch-romantische Schwärmer aus dem 19. Jahrhundert. Die junge Generation ist andererseits auch ehrlicher und gewillt, die Wirklichkeit zu sehen, und deshalb glaube ich nicht, dass sie einverstanden wäre, die Unterschrift unter ein Dokument zu setzen, das wir auf Jahre hinaus nicht einhalten können.

Herr Dürrenmatt hat für unsere schweizerische Aussenpolitik gewichtige Argumente vorgebracht; ich will sie nicht wiederholen. Aber wir müssen gerade – um noch einmal an die Abstimmung über die ETH zu erinnern – heute daran denken, dass Fragen dieser Tragweite in unserem Staate zu erdauern, mindestens sorgfältig zu durchdenken und auf ihre langdauernde Wirkung hin zu prüfen sind.

Im Namen unserer Fraktion, die über diese Dinge sehr ernsthaft und lange gesprochen hat, bitte ich Sie, von diesem Bericht nur Kenntnis zu nehmen und dann mit aller Energie an die Aufgabe heranzutreten, in unserem Lande die Menschenrechte vollständig zu verwirklichen.

Hofer-Bern: Die BGB-Fraktion hat beschlossen, vom vorliegenden Bericht des Bundesrates über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten lediglich Kenntnis zu nehmen. Sie bringt damit zum Ausdruck, dass sie einer Unterzeichnung dieser Konvention seitens der schweizerischen Regierung im gegenwärtigen Zeitpunkt und unter den gegenwärtigen Umständen nicht zustimmen könnte.

Um allen Missverständnissen über diesen Beschluss zuvorzukommen, sei gleich eingangs betont, dass im Schosse unserer Fraktion der Ausbau der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf nationaler Ebene nicht bestritten ist, wie sie auch der Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit prinzipiell positiv gegenübersteht; dies ist schon durch ihre Zustimmung zum Beitritt zum Europarat seinerzeit zum Ausdruck gekommen. Eine solche europäische Zusammenarbeit müsste allerdings dort ihre Grenzen finden, wo diese geeignet sein könnte, die existentiellen Grundlagen unseres Staates zu berühren. Man sollte infolgedessen davon absehen, bei dieser Debatte falsche Frontstellungen zu konstruieren, so sehr sich dies publizistisch oder eventuell auch demagogisch ausschlagen lässt. Es geht hier, jedenfalls was mich betrifft, weder um eine Front pro oder kontra Menschenrechte, noch geht es um ein Gegenüber von Internationalisten und Antiinternationalisten bzw. Befürwortern und Gegnern einer europäischen Zusammenarbeit. Herr Kollege Dürrenmatt konnte Ihnen mitteilen, dass auch Herr Reverdin als Präsident des Europarates den Standpunkt teilt, den wir einnehmen. Ich darf Ihnen sagen, dass dies auch für Herrn alt Bundesrat Wahlen gilt, dem man wohl ebenfalls nicht Mangel an Verständnis für internationale Zusammenarbeit vorwerfen könnte.

Zwei grundsätzliche Einsichten sind für unsere Stellungnahme massgebend. Erstens: Den auch von uns gewünschten schweizerischen Beitrag an die weitere Entwicklung und internationale Anerkennung der Menschenrechte leisten wir nicht dadurch, dass wir diese Konvention unter solch schwerwiegenden Vorbehalten unterzeichnen, sondern indem wir diese in unserem rechtsstaatlichen Aufbau noch bestehenden Lücken bei uns selbst schliessen. Zweitens: Durch die Unterschrift, die mit solch schwerwiegenden Vorbehalten belastet wäre, schaffen wir – und das scheint mir noch wichtiger – keineswegs eine günstigere Ausgangslage für die bei uns notwendig gewordenen Reformen, sondern wir verschlechtern unserer Ansicht nach diese Ausgangssituation, zwar nicht juristisch, aber politisch und psychologisch, was viel wichtiger ist unter den Gegebenheiten unserer direkten Demokratie. Es scheint mir dies daher keineswegs, wie Herr Eggenberger sagte, ein «unproblematischer Schritt» zu sein.

Zur Begründung dieser Thesen ist zunächst festzustellen, dass der Bundesrat diese Auffassung bis vor kurzer Zeit selbst geteilt hat. In der Beantwortung einer Interpellation Furgler antwortete der Bundesrat 1962, er halte dafür, dass die Vorbehalte in ihrer Gesamtheit zu gewichtig seien, um schon beitreten zu können. Und eine solche Beurteilung wurde zu einem Zeitpunkt gemacht, als die Liste der Vorbehalte noch keineswegs so lang war, wie sie uns heute im vorliegenden Bericht präsentiert wird. Drei Jahre später antwortete der Bundesrat auf eine Interpella-

tion im Ständerat, die die Ausnahmereartikel zum Gegenstand hatte, er sei nach wie vor der Auffassung – ich zitiere: «Unser Land müsste zumindest die beiden wesentlichen Punkte, die einer vorbehaltlosen Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention entgegenstehen, nämlich das fehlende Frauenstimmrecht und die Ausnahmereartikel, autonom» – ich betone, der Bundesrat sagte autonom – «bereinigen, bevor wir die Konvention unterzeichnen.» Das war vor genau dreieinhalb Jahren.

Hat sich nun in der Zwischenzeit – so müssen wir doch wohl fragen – die Situation derart geändert, dass heute eine entgegengesetzte Stellungnahme des Bundesrates damit begründet werden kann? Wir sehen nichts von einer solchen Veränderung. Die Liste der Vorbehalte ist heute länger, als sie vor dreieinhalb Jahren ausgefallen ist. Nirgends in der Botschaft kann der Bundesrat überzeugend dartun, warum er zu einer solchen radikal neuen Beurteilung der Lage gekommen ist. Wenn zum Beispiel gesagt wird, die Unterzeichnung wäre ein Akt der Solidarität und eine logische Folge unseres Beitritts zum Europarat, so ist dazu zu bemerken, dass unsere Solidarität mit dem Europarat, auch ohne Beitritt zur Menschenrechtskonvention, seit Jahren eine Tatsache ist und als solche auch anerkannt wird. Die glanzvolle Wahl unseres Kollegen Reverdin ist nur ein Beweis dafür, dass diese Haltung seitens des Europarates auch honoriert wird. In der Diskussion ist oft mit dem Argument gefochten worden, der Europarat würde es begrüßen, wenn wir der Konvention beitreten würden. Das mag durchaus stimmen. Aber der Europarat würde es bestimmt ebenso begrüßen und vor allem, wie ich aus zahlreichen Gesprächen in Strassburg selbst erfahren habe, es auch verstehen, wenn wir vor der Unterzeichnung unser eigenes Haus in Ordnung bringen.

Es ist höchst fraglich, ob eine Unterzeichnung mit einem solchen Rattenschwanz von Vorbehalten das Ansehen der Schweiz im Europarat zu heben geeignet wäre. Bei jenen Europäern, die über unsere spezifisch schweizerischen Verhältnisse zu wenig Bescheid wissen, wäre dies darüber hinaus nur geeignet, ein schiefes Bild unseres Landes zu vermitteln; denn es ist ja nicht so, dass wir in der Entwicklung der Menschenrechte einfach ein unterentwickeltes Land sind, sondern es ist vielmehr so – wie auch Professor Schindler betont hat –, dass die von der Europäischen Konvention vorgesehene Garantie nur teilweise weitergeht als die Bundesverfassung. Unsere Situation ist eben durch einen Widerspruch gekennzeichnet, auf den schon verschiedene Herren hingewiesen haben, dass wir einerseits die am besten ausgebaute Demokratie der Welt haben, aber sie eben bislang im wesentlichen auf die Männerwelt beschränkt haben. Wenn wir sie auf die Frauen ausdehnen würden – und wir werden es tun –, erreichen wir nicht nur den Stand Europas, das heisst wir holen nicht nur den Rückstand auf, sondern wir setzen uns dann mit einem Schlag wieder weit an die Spitze der europäischen und der internationalen Entwicklung. Mit andern Worten: Die Schweiz würde ihre Sonderstellung behalten. Da kann ich Professor Schindler nicht zustimmen, wenn er gesagt hat, der Beitritt zur Menschenrechtskonvention würde uns vom «Sonderfalldenken» befreien. Wenn wir in dieser Beziehung schon Sonderfall sind – und ich glaube, positiver Sonderfall –, und, was wichtiger ist, es auch bleiben wollen, indem wir das Stimmrecht auf die Frauen ausdehnen, so dürften wir auch in Anspruch nehmen, diese Entwicklung eben autonom, das heisst aus eigenem schweizerischem Entschluss und ohne jeglichen Druck von aussen, und sei er auch nur psychologischer oder moralischer Natur, voranzutreiben. Das ist der sicherste Weg zum Ziel, das wir anstreben.

Ein weiteres Argument der Botschaft, dass die vorgeschlagene Zahl von fünf Vorbehalten, wie es heisst, «nicht übermässig» erscheine, vermag meines Erachtens noch weniger zu überzeugen. Ja, ich muss sagen, bei allem Respekt, dass mir dies etwas naiv vorkommt: als ob es auf die Zahl und nicht auf das Gewicht der Vorbehalte ankäme! Wir haben uns in unserer Stellungnahme keineswegs übergebührlich von der Auffassung der Frauenverbände beeinflussen lassen; aber hier muss man ihnen einfach recht geben, wenn sie bemängeln, dass die Botschaft die Vorbehalte viel zu wenig politisch gewichte, wie wir überhaupt der Botschaft den Vorwurf machen möchten, dass sie zwar ein ausgezeichnetes Rechtsgutachten ist, aber keineswegs eine Vorbereitung auf einen politischen Entschluss, und wir haben einen solchen hier zu fassen. Die Suche nach der Unvereinbarkeit zwischen schweizerischem Recht und europäischem Standard ist gelegentlich auch zu einem rein formaljuristischen Perfektionismus ausgeartet, vor allem im Fall der Landsgemeinde. Das würde gerade noch fehlen, dass wir mit dem Vorbehalt der Landsgemeinde in Strassburg antreten würden und uns für diese bei uns noch vorhandene ursprünglichste und reinste Form der Demokratie sozusagen international entschuldigen müssten! Von diesem Vorbehalt war nämlich in den früheren Phasen dieser Entwicklung auch nie die Rede; er ist neu. Die Verfasser der Botschaft haben selbst zugegeben, dass die Auffassung vertreten werden könne, die Wahlen an der Landsgemeinde entsprächen dem demokratischen Ideal, das den Urhebern des Artikels 3 des Zusatzprotokolls vorgeschwebt habe, völlig, und in der Botschaft wird festgestellt, dass sogar die Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen die Betonung auf die Wahlfreiheit und nicht unbedingt auf den geheimen Charakter der Wahl legt. Ich sage Ihnen das nur, weil dann trotzdem ein völlig überflüssiger formaljuristischer Gegensatz konstruiert wird, der nur geeignet ist, so und so viele Schweizer gegen die Menschenrechtskonvention aufzubringen. Die Zusammenstellung der Vorbehalte muss daher auch noch als psychologisch ungeschickt bezeichnet werden.

Wenn wir gerade bei der Psychologie sind: Wir sind nämlich der Auffassung, dass gerade auf die psychologischen Faktoren des hevetischen Bewusstseins von den Befürwortern einer Unterzeichnung im heutigen Zeitpunkt gelegentlich zu wenig Rücksicht genommen wird. Auch in diesem Punkt hat man hier bis vor kurzem wesentlich realistischer gesehen. So führte der Sprecher des Bundesrates anlässlich der Beantwortung der schon erwähnten Interpellation betreffend Ausnahmereartikel – also Ende 1965 – folgendes aus: «Der schweizerische Stimmbürger liebt es, seine Entscheide auf Grund eigener, dem Landesbedürfnis entspringender Überlegungen 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.» Selbst ein damals führender Vertreter der Katholisch-konservativ-christlichsozialen Volkspartei, der ehemalige Chefredaktor des «Vaterlandes», rief anlässlich der Diskussion über den Beitritt zum Europarat aus: «Wir müssen es deshalb ablehnen, dass etwa der Europarat uns diese Revision aufzwingen wollte. Das ist unsere höchst eigene eidgenössische Angelegenheit, in die sich das Ausland nicht einzumischen hat, weder ein Einzelstaat noch eine Vereinigung von Staaten in Form des Europarates.» – Diesen wohlwolligen Bedenken wollen manche Befürworter einer sofortigen Unterzeichnung heute keine Rechnung mehr tragen. Im Gegenteil, es wird ganz offen davon

geredet, dass der Druck, der nach der Unterzeichnung von Strassburg ausgehe, unsere Reformen beschleunigen werde, und einige sprechen sogar von «Selbstanprangerung.» Man möchte also mit der Unterzeichnung die schweizerische Öffentlichkeit unter einen gehörigen psychologischen und moralischen Druck setzen, damit sie die bestehenden Mängel unserer Verfassung so rasch wie möglich beseitige. Wir können vor einem solchen Vorgehen nicht genug warnen, weil wir fest davon überzeugt sind, dass das gerade Gegenteil von dem erreicht würde, was man erstreben wollte, indem es nur zu einer Verhärtung und zu Trotzreaktionen führen würde. Eine demagogische Ausschachtung einer solchen psychologischen Lage bietet sich geradezu an. Was könnte bei kommenden Volksabstimmungen über die Einführung des Frauenstimmrechts oder über die Abschaffung der Ausnahmeartikel – gerade bei den letzteren – von Gegnern dieser Reformen alles daraus gemacht werden! Wollen wir uns wirklich einer solchen wenig ansprechenden Lage bewusst aussetzen? Es wird auch ohne solche zusätzlichen Hypothesen schwierig genug sein, die notwendigen Reformen innerhalb nützlicher Frist über die Runde zu bringen.

Niemand wird bestreiten wollen, dass in dieser Hinsicht die Unterwerfung unter eine supranationale Gerichtsbarkeit noch zusätzliche Belastungen schaffen würde. Wir sind keineswegs prinzipiell gegen eine solche internationale Gerichtsbarkeit. Die Schweiz hat diesen Weg durch zahlreiche Schiedsgerichtsabkommen längst beschritten, und wir sind uns vollkommen bewusst, dass jeder solche Vertrag mit entsprechender Einbusse an einst souveränen Rechten verbunden ist. Aber es bleibt doch ein Unterschied, ob man sich jetzt, wo noch solch entscheidende Lücken bestehen, bereits einem europäischen Gerichtshof unterwirft oder ob man das erst tut, nachdem wir unsere Reformen aus eigenem Antrieb durchgeführt haben. Wenn wir den Mechanismus der internationalen Gerichtsbarkeit auf diesem Gebiet bereits heute in Funktion setzen, so fordern wir Klagen in den betreffenden Punkten gerade heraus. Selbst wenn die massgebenden Verbände und die Parteien sich zurückhaltend zeigen würden, so kann niemand einzelne Schweizer Bürger daran hindern, diesen Instanzenzug sofort in Anspruch zu nehmen, da ja die Individualbeschwerden ausdrücklich vorgesehen sind. Sollte es aber zu solchen Klagen kommen – und man muss damit rechnen –, dann wäre dies wiederum geeignet, das nationale Klima zu vergiften, und der *circulus vitiosus* wäre wieder da. Gewissen Leute geht es ja vor allem darum, unsere rechtsstaatlichen Mängel zu internationalisieren. Das Wort von den fremden Richtern ist auch heute noch geeignet, zahlreiche Schweizer zu erregen, weil es tiefe Schichten des geschichtlichen Bewusstseins aufwühlt. Wir sollten uns daher erst dann einer europäischen Gerichtsbarkeit unterziehen, wenn wir das mit gutem Gewissen tun können. Das wird erst der Fall sein, wenn wir die Lücken in unserem System geschlossen haben.

Herr Tenchio hat mit Recht gesagt, dass Herr Bundesrichter Favre im Europäischen Gerichtshof sitzt. Aber Sie haben vergessen zu sagen, Herr Tenchio, dass gerade Herr Favre vorgeschlagen hat, dem Zusatzprotokoll nicht beizutreten, solange das Frauenstimmrecht nicht eingeführt ist. Das sagt unser Richter im Europäischen Gerichtshof. Es wird übrigens in der Botschaft zitiert.

Wir nannten unsere Lage paradox. In der Tat gehen ja doch die Lücken unseres rechtsstaatlichen Systems auf Einrichtungen zurück, die sonst weitherum in Europa gerühmt werden, nämlich auf die direkte Demokratie und auf das föderalistische System. Wenn das Parlament über

die Einführung des Frauenstimmrechtes beschlossen könnte, dann hätten wir dieses spätestens seit 11 Jahren, als beide Räte mit Zweidrittel-Mehrheit den entsprechenden Verfassungsartikel dem Volk zur Annahme empfohlen haben. Andererseits gehen die Mängel in den kantonalen Rechtssystemen, über die in der Botschaft so ausführlich referiert wird, eben auf die kantonale Autonomie und damit auf unsere föderalistische Struktur zurück. Nicht nur die direkte Demokratie hat ihren Preis, wie man mit Recht gesagt hat, sondern eben auch der Föderalismus. Und dieses System arbeitet langsamer, das wissen wir alle, als andere Systeme, dafür aber um so dauerhafter.

Man kann nichts erzwingen. Das zeigt sich etwa, wenn Sie sich das Vorgehen in Sachen Frauenstimmrecht in den Kantonen Zürich und Bern ansehen und deren Erfolg oder Misserfolg. Es hat sich jedenfalls gezeigt, dass diejenigen, die versucht haben, von unten herauf zu bauen, den besseren Weg gewählt haben, und die langsamen Berner haben die schnellen Zürcher diesmal überholt.

Die Frage ist, ob wir den Preis für direkte Demokratie und Föderalismus auch heute noch zu zahlen bereit sind. Manchmal hat man nämlich fast den Eindruck, als ob man an gewissen Orten unsere Volksrechte als lästig empfinde. Man kann etwa hören, dass man gerne dieser oder jener internationalen Organisation beitreten würde, aber eben, das Volk sei noch nicht reif dazu. Fast wird man manchmal an Bert Brechts sarkastischen Satz erinnert: «Wäre es da nicht besser, die Regierung löste das Volk auf und wählte ein anderes?» wobei ich nur noch hinzufügen möchte, dass solche Mentalität ja keineswegs nur in Regierungskreisen zu finden ist. Aber es kommt in unsern Verhältnissen eben letztlich nicht auf irgendwelche sogenannten progressiven Journalisten und ihre Blätter an, sondern auf das Stimmvolk. Es ist daher auch ein fragwürdiges Argument, wenn es heisst, der Bundesrat werde nach der Unterzeichnung alles tun, was in seiner Macht liege, um die rechtsstaatlichen Lücken zu schliessen, weil es eben nur zum kleinsten Teil in der Macht des Bundesrates liegt. Dasselbe gilt vom Parlament. Das muss man Herrn Graber entgegenhalten. Das Parlament hat vor elf Jahren entschieden, aber heute haben wir noch nicht die Zustimmung des Volkes erreicht. Das ist andererseits ein schlüssiger Beweis dafür, dass wir auch heute schon eine echte Demokratie sind, die es eben nur auf alle Bürger auszudehnen gilt. Die Frauen haben übrigens bereits angemeldet, dass sie sich nicht mit weniger Rechten begnügen werden, als sie die Männer besitzen, das heisst auch sie wollen sich nicht über den europäischen Leisten schlagen lassen, sondern auch an einer spezifisch schweizerischen Lösung teilnehmen.

Wir möchten, dass die Debatte einen positiven Gesamteindruck hinterlässt. Wir betonen daher nochmals, dass sich unsere Fraktion sowohl zum Ausbau der Menschenrechte auf nationaler Ebene wie im internationalen Bereich bekennt. Aber sie hält den Weg, den die Mehrheit einschlagen möchte, nicht für den richtigen, um dieses hohe Ziel zu erreichen. Daher wird unsere Fraktion den Minderheitsantrag Dürrenmatt unterstützen. Es ist gesagt worden, dass das Ansehen der Schweiz Schaden nehmen würde, wenn wir nicht grünes Licht für die Unterzeichnung geben. Ohne zu untersuchen, ob das richtig ist, möchte ich diesbezüglich noch eine Anregung machen, nämlich eine Anregung an den Bundesrat: Der Bundesrat möge, falls unsere Ansicht durchdringt, was wir hoffen, in einer Erklärung gegenüber dem Europarat unsere prinzipielle Solidarität mit dieser Institution und insbesondere auch unsere Übereinstimmung mit der Zielsetzung der Menschenrechtskonvention zum Ausdruck bringen. Der Bundesrat

sollte aber gleichzeitig in einer solchen Erklärung auf unsere spezifisch schweizerische Situation hinweisen und für den daraus sich ergebenden eigenen Weg Verständnis wecken. Wir sind überzeugt, dass wir weit herum in Europa auf ein solches Verständnis rechnen können.

Hummler: Ich habe die Ehre, Ihnen im Auftrag der radikal-demokratischen Fraktion mitzuteilen, dass sie für Eintreten auf den Bericht stimmt und dass sie im Endeffekt dem bereinigten Antrag der Kommissionsminderheit zustimmen wird. Wenn die grosse Mehrheit der radikal-demokratischen Fraktion zur Unterstützung des Minderheitsantrages gekommen ist, dann vor allem, weil sich gerade in unserer Fraktion gezeigt hat, wie reich die Nüancen der Ansichten über den richtigen Weg, die Menschenrechte zu fördern, unsern Anschluss an die Europäische Konvention über die Menschenrechte zu finden, bei uns noch sind. Es ist nicht zu bestreiten, dass gerade bei uns die Avantgardisten der Menschenrechte die Klingen mit den Kunktatoren gekreuzt haben.

Ich bin glücklich, den Beitritt unseres Landes zur Europäischen Menschenrechtskonvention befürworten zu dürfen; denn der Inhalt der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten stimmt sicher im wesentlichen mit den Auffassungen von Freiheit und Menschenrecht überein, die in unserem eigenen Lande herrschen. Allerdings müssen wir gegenüber einzelnen Punkten, die in der Menschenrechtskonvention aufgeführt sind, noch Vorbehalte anbringen. Aber diese haben nicht durchwegs das gleiche Gewicht. Die schwerwiegendsten Vorbehalte betreffen zweifellos die Diskriminierung der Frauen beim Stimmrecht und die konfessionellen Ausnahmeregelungen. Ich hätte grösste Bedenken, für den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention einzutreten, wenn nicht gerade die Lösung dieser beiden Fragen seit längerer Zeit und völlig unabhängig von der Diskussion über die Menschenrechtskonvention Gegenstand unserer politischen Bestrebungen wäre. Ich könnte mich nicht damit einverstanden erklären, dass etwa die Menschenrechtskonvention Anlass sein sollte, das Frauenstimmrecht bei uns einzuführen. Aber dem ist ja tatsächlich nicht so. Die Bewegung für die Einführung des Frauenstimmrechts ist aus unserem Lande selber gekommen; sie wird weiter wachsen, und in einem hoffentlich nicht zu weit entfernten Zeitpunkt werden wir dieses Recht auch bei uns integral verwirklichen können. Bei den konfessionellen Ausnahmeregelungen ist es so, dass die Vorbereitungen zur Abänderung dieser Artikel auch aus unserem Rat, die Begehren aus unserem Volke selber gekommen sind, so dass unsere Vorbehalte gegenüber der Konvention durchaus temporär sind, weil wir, von unserer eigenen politischen Entwicklung her, davon überzeugt sind, dass sie in einiger Zeit werden fallen können. Deshalb halte ich diese gewichtigsten Vorbehalte, die gemacht werden müssen, für nicht ausschlaggebend.

Es gibt dann die geringeren Vorbehalte, beispielsweise zur Frage der gleichmässigen Schulungsmöglichkeiten für Knaben und Mädchen. Ich glaube, das ist wirklich mehr nur eine technische Angelegenheit, die zweifellos innert nützlicher Frist bei uns in Ordnung gebracht werden kann.

Etwas anderes ist es vielleicht mit der Frage der geheimen Stimmabgabe. Wir denken zum Beispiel an die offenen Wahlen an den Landsgemeinden. Ich könnte mich nicht ganz mit Herrn Dürrenmatt einverstanden erklären, der gesagt hat, wenn man einen Vorbehalt mache, sei man von vornherein darauf festgelegt, diesen zu beseitigen. Ich glaube, den Vorbehalt etwa wegen des geheimen Stimm-

rechts können und wollen wir gar nicht beseitigen, weil wir doch nicht deswegen nun etwa unsere Landsgemeinden in Frage stellen wollen. Wenn einmal eine Bewegung aus diesen Kantonen selber kommen sollte, die kantonale Verfassung zu ändern, ist das eine andere Sache. Wir brauchen kein schlechtes Gewissen zu haben, dürfen ganz Europa ruhig sagen, dass bei uns glücklicherweise die politischen und die gesellschaftlichen Verhältnisse so sind, dass wirklich freie Wahlen auch noch ohne die Anonymität des Stimmzettels möglich sind. Deshalb scheint mir auch dieser Vorbehalt nicht besonders schwer zu wiegen.

Nun sind sowohl in unserer Fraktion als auch bei mir persönlich einige Bedenken wegen des individuellen Beschwerderechts bei der Kommission aufgetaucht. Meine Auffassungen decken sich hier weitgehend mit denjenigen meines Vorredners. Ich sehe eigentlich im internationalen Verhältnis keine Schwierigkeiten, denn dort ist das Vorgehen in den Institutionen durchaus nicht geregelt. Dagegen könnte ich mir vorstellen, dass wir innenpolitisch weitere Schwierigkeiten erhalten, weil hier immer wieder – vielleicht von Leuten, denen nicht unbedingt eine seriöse Absicht zugeschrieben werden darf – Pressionen, mit dem Hinweis auf allfällige Unstimmigkeiten gegenüber der Konvention, vorgenommen werden könnten. Aber das wäre wahrscheinlich auch eine Übergangsphase, und die Konvention würde sich nach einiger Zeit einspielen.

Nun ist bereits darauf hingewiesen worden, dass wir möglicherweise etwas an den Auffassungen einer breiteren Öffentlichkeit vorbeidiskutieren. Wenn ich deshalb nicht ohne weiteres in zustimmendem Sinne vom Bericht des Bundesrates Kenntnis nehmen kann, so deswegen, weil er von vornherein ausschliesst, dass allenfalls das fakultative Referendum zum Spielen kommen könnte. Ich weiss, dass das auf Grund der heutigen Verfassungslage nicht notwendig ist, aber es scheint mir, dass es richtig wäre, wenn wir nun endlich einmal Gelegenheit schaffen würden, dass sich auch das Volk und nicht nur das Parlament mit den Fragen der internationalen Politik befasst. Wir können uns nicht immer nur darüber beklagen, dass das Schweizervolk wenig Verständnis für internationale Fragen habe. (Es ist vielleicht bei der jungen Generation glücklicherweise etwas anders.) Aber dieser Mangel ist ganz verständlich, denn das Volk ist ja überhaupt nie richtig mit den internationalen Fragen konfrontiert worden. Die letzte grössere Anstrengung war die Volksbefragung beim Beitritt zum Völkerbund. Nun ist auch dieser Beitritt zur Europäischen Konvention der Menschenrechte ein Baustein aus einer Politik heraus, die die Schweiz stärker wieder am internationalen Geschehen beteiligen will.

Mir scheint persönlich auch, dass der Schock von Marignano nun lange genug gewirkt habe und dass wir nach gut 450 Jahren wieder einmal einen ernsthaften Versuch machen sollten, aus unserer selbstgewählten Isolation hinauszugehen in die breiten Ebenen der europäischen Ströme, um an der Gestaltung der europäischen Politik wenigstens in bescheidenem Masse etwas mitzuwirken. Aber wenn wir das tun wollen, dann muss das ganze Volk hinter uns stehen. Das ist der Grund, warum ich mir erlaubt habe, heute morgen eine Motion einzureichen, die sich mit der Frage befasst, ob nicht Artikel 89, Absatz 4, der Bundesverfassung den heutigen Verhältnissen besser angepasst werden sollte. Es ist so: Wenn wir nicht sehr darauf sehen, unser Volk gut auf diese Fragen vorzubereiten, es daran zu interessieren, dann sind Reaktionen zu befürchten, die uns dann allerdings auch im internationalen Ansehen schaden könnten. Deshalb auch sind trotz aller Befürchtungen – und ich möchte hier sehr beto-

nen, wir sollten nicht allzuviel Angst vor diesen Fragen haben – in der Fraktion doch auch die Bedenken zum Wort gekommen. Das hat dazu geführt, dass wir glauben, dass der vielleicht noch etwas korrektere Weg so gewählt werden müsse, dass wir zunächst noch grössere Anstrengungen zur Beseitigung der Hauptvorbehalte machen sollten, bis wir uns wirklich mit gutem Gewissen an den definitiven Beitritt der Schweiz zur Europäischen Konvention der Menschenrechte wagen dürfen.

M. Dubois: Le groupe parlementaire du parti du travail m'a chargé d'exposer sa position au sujet du rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

D'emblée, je dirai que nous appuyons les propositions de la minorité de la commission, prenant acte du rapport du Conseil fédéral, sans exclure d'ailleurs la seconde proposition de la minorité, qui nous a été présentée en date du 28 avril 1969.

Il faut bien le dire, après une étude sérieuse, il se révèle que la Suisse, en y adhérant, devrait faire en fonction de sa constitution des réserves infiniment plus nombreuses et surtout plus essentielles que celles qui sont formulées par les pays mentionnés en pages 7 et 8 du rapport du Conseil fédéral.

Nous nous demandons même si certaines de ces réserves seraient compatibles avec l'article 64 de la Convention qui dit sous chiffre 1: «Les réserves de caractère général ne sont pas autorisées aux termes du présent article.» En effet, certaines de ces restrictions que nous aurions à faire pour adhérer à cette Convention nous paraissent de trop grande importance. Nous pensons plus particulièrement au suffrage féminin bien sûr, comportant le droit de vote et l'éligibilité, à l'internement administratif, au problème des objecteurs de conscience, aux droits de l'homme pour tous les hommes. Nous n'omettons cependant pas l'interdiction des ordres religieux, des couvents, l'abattage selon le rite juif, la garantie de la propriété, l'état de droit ainsi que les droits de l'homme.

En ce qui concerne l'interdiction des ordres religieux et des couvents, disons tout de suite que nous n'attachons qu'une importance relative à ce problème. Il est traité dans les articles 51 et 52 de la Constitution fédérale. Rappelons que la Norvège n'avait fait qu'une réserve à son adhésion à la Convention à propos précisément de cet article 9. Sa constitution ayant été amendée sur ce point en 1956 déjà, elle a pu supprimer cette réserve. A nous d'en faire autant.

Autre point de divergence: l'abattage selon le rite juif. C'est en 1893 que fut votée par un très petit nombre d'électeurs cette loi restrictive en Suisse, à la suite d'une initiative populaire, dont Karl Hilty dira deux ans plus tard qu'il s'était agit d'une véritable démonstration antisémite. Sans entrer dans les détails de cette pratique d'abattage, on peut dire, que la plupart des personnes compétentes consultées à ce sujet préconisent la suppression de telles interdictions, qui limitent notablement la liberté religieuse d'une petite minorité. Il conviendrait donc de suivre dans ce domaine la plupart des parlements qui en ont débattu; cela ne paraît pas à première vue très difficile, mais exige néanmoins une modification de la Constitution.

La garantie de la propriété. Si la propriété individuelle est nécessaire à l'existence d'une communauté libre, elle ne peut ni ne doit être considérée comme un droit souverain de disposer de la propriété. Elle est soumise aux réserves exigées par le bien public et assortie d'obligations sociales. Le sol, contrairement à la plupart des autres biens, ne peut être augmenté. Le sol fertile en Suisse est extrêmement

limité; dans l'intérêt de la collectivité, une certaine planification est indispensable, qui règle l'utilisation fonctionnelle du sol et en particulier l'occupation du territoire. La liberté ne peut et ne doit être interprétée comme le droit de spéculer librement.

Plus important est le problème de l'internement administratif. Il s'agit là à nouveau d'un point très important de divergence de notre droit, en tout cas du droit de plusieurs de nos cantons, par rapport à la Convention des droits de l'homme. Cela concerne l'article 5, ayant trait à l'internement administratif des paresseux, débauchés, prostituées, vagabonds, buveurs, ainsi que de certains malades mentaux. Je cite le professeur Kägi: «Plusieurs cantons qui n'ont pas encore introduit la juridiction administrative, ne répondent pas au minimum de la Convention européenne des droits de l'homme dans son article 5 sur la protection de la liberté personnelle. Nous ne devons pas nous laisser endormir par l'objection qu'en pratique les choses se passent mieux qu'on ne pourrait le croire en regard des insuffisances de la législation, grâce à la conscience et à l'humanité des fonctionnaires compétents, ou parce que les internés sont «bien traités» dans des «institutions bien dirigées». On ne peut argumenter de la sorte lorsqu'il s'agit de liberté. Une procédure clairement fixée par le droit public est ici particulièrement nécessaire, vu l'importance de ces interventions.» Je pense que des juristes très compétents auront l'occasion aujourd'hui de nous parler plus précisément de ce problème que nous croyons essentiel. Nous pouvons dire cependant que nous étudions actuellement quelques dossiers de mineurs en Suisse romande et que nous ne sommes pas loin d'être convaincus par des exemples précis de la justesse des considérations de Kägi.

Nous en arrivons au problème du suffrage féminin. Sa solution, c'est avant tout une exigence de l'équité. L'article 14 de la Convention est précis: «La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur etc.» Dans le premier Protocole additionnel à la Convention, il est dit à l'article 3: «Les hautes parties contractantes s'engagent à organiser à des intervalles raisonnables des élections libres au scrutin secret, dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.» Notons en passant, et sans insister davantage, qu'il y a dans cet article 3 la condamnation de nos Landsgemeinde qui devront bien devenir sous peu de simples évocations du passé. Il faut préciser aussi que la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, qui a servi de modèle à la Convention européenne, précise à l'article 21 que «toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire des représentants librement choisis» et «que toute personne a le droit d'accéder dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques de son pays». On ne saurait donc admettre que les femmes suisses n'aient que le droit d'élire, sans avoir celui de l'éligibilité. Il y aurait alors en Suisse deux formes d'Etat; pour les hommes la démocratie directe et pour les femmes la démocratie représentative. Cette situation dans un seul et même Etat serait certainement inadmissible et nous refusons de l'envisager.

Avant la Première Guerre mondiale, la Suisse paraissait à l'avant-garde de la lutte pour l'égalité des femmes. Notre pays fut l'un des premiers à ouvrir les portes de ses universités aux représentantes du sexe féminin. En 1911 déjà, Zurich a accepté en votation populaire un article constitutionnel prévoyant les droits de vote et d'éligibilité des femmes. Et pourtant aujourd'hui, à part les cantons de Genève,

Vaud, Neuchâtel et Bâle-Ville, la Suisse est avec le Liechtenstein le seul pays d'Europe à refuser le droit de vote aux femmes.

Certes, nous n'ignorons pas que dans l'ensemble la situation juridique faite à la femme suisse, même sans droits politiques, est meilleure que dans bien des pays où elle possède ces droits. Mais ces arguments ne sauraient nous faire oublier que ce refus du corps électoral masculin à l'égard des femmes constitue une offense grave pour les femmes suisses; et surtout, nous pensons que la réserve que devrait faire la Confédération à ce sujet en ratifiant la Convention européenne des droits de l'homme, assortie de nombreuses autres plus ou moins importantes, irait à l'encontre de l'article 64 de cette Convention, qui se termine ainsi, je le répète: «Les réserves de caractère général ne sont pas autorisées aux termes du présent article».

La Convention européenne des droits de l'homme concerne également les objecteurs de conscience, dont l'article 9 dit que «toute personne a le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion». La Constitution fédérale détermine à l'article 18 le principe du service militaire obligatoire pour tous les citoyens. Cette obligation a été acceptée pendant longtemps comme allant de soi, l'armée suisse n'ayant pour mission exclusive que de défendre l'indépendance et la neutralité de notre pays. Cependant, il faut tenir plus largement compte aussi du droit individuel en matière de conscience. Sans partager les arguments des objecteurs de conscience, il faut bien reconnaître que la plupart des jeunes gens qui passent devant nos tribunaux pour s'être élevés contre le service militaire obligatoire, ont de hautes qualités morales, sont aussi courageux que ceux qui acceptent de suivre la loi commune et se sont posés plus fréquemment que ces derniers les problèmes de fond concernant le fait même de l'armée. Tout en pensant qu'il n'est pas possible ni même souhaitable de supprimer le caractère obligatoire du service militaire, si l'on accepte l'article 9 de la Convention des droits de l'homme, il faut admettre aussi qu'il faut créer en Suisse un service civil, dont le principe devrait être tout d'abord introduit par une révision de l'article 18 de la Constitution fédérale. Notre puissance militaire ne diminuerait pas de ce fait; il suffirait en effet de prévoir un service civil suffisamment sérieux, voire difficile pour décourager les tricheurs qui sont d'ailleurs peu nombreux parmi les objecteurs de conscience. Nous aimerions dire aussi en cette occasion que nous ne comprenons pas que les objecteurs chrétiens soient un peu moins mal traités en Suisse que les objecteurs laïques. Nous constatons souvent que les seconds ne sont pas pris au sérieux autant que les premiers. Or les droits de l'homme veulent une égalité absolue sur ce point.

Une des expériences les plus frappantes – l'histoire l'enseigne – c'est que les droits de l'homme restent lettre morte si les institutions de droit public nécessaires à leur protection n'existent pas ou ne fonctionnent pas. Or, selon Kägi, le développement de l'Etat de droit n'a pas marché de pair avec celui de la démocratie et de l'Etat social. Les anciens Etats du monde libre, y compris la Suisse, ont eux aussi encore des progrès à accomplir dans ce domaine. Le simple citoyen, l'homme de condition modeste ne voit souvent pas comment se défendre. Certes, des mesures telles que l'assistance judiciaire gratuite ont été prises par l'Etat ou l'initiative privée pour donner un sens, un contenu, à ce droit. Cependant, le simple citoyen renonce souvent à lutter pour faire reconnaître son bon droit par peur des frais et des ennuis qu'il encourt et parce qu'il craint de n'arriver à rien contre plus fort que lui. Et c'est à plus forte raison le cas des ouvriers étrangers durant les premières années qu'ils

passent en Suisse et qui sont souvent destinés aux occupations professionnelles les moins rétribuées, les plus humbles, souvent aussi les plus dangereuses et les moins protégées.

Vous savez tous quel retard énorme et peu explicable nous avons en Suisse dans le domaine de la médecine du travail et de la prévention des maladies professionnelles. Ce fait est clairement reconnu dans le rapport de gestion du Conseil fédéral de 1968, sous OFIAMT, à la page 280. On y lit qu'un développement de cette science devrait être fait en Suisse, mais que malheureusement nous ne savons pas comment former des spécialistes. Et pourquoi n'est-il pas prévu de former des spécialistes de médecine du travail? C'est une question que nous ne nous lasserons pas de poser. Il se trouve que les étrangers sont occupés beaucoup sur les chantiers de haute montagne, au sujet desquels la Caisse nationale n'a pas encore légiféré. Sur les 90 morts de Mattmark, près de 90% étaient de nationalité italienne. Nous reviendrons une autre fois sur les suites judiciaires de cette affaire qui paraît somnoler, comme d'ailleurs celle de Robci, au Tessin, survenue quelques semaines après Mattmark. Mais dans ces cas aussi, il s'agit de droits de l'homme.

Dans le canton de Neuchâtel que je connais mieux du point de vue industriel que les autres cantons, ce sont surtout les ouvriers espagnols et italiens qui sont exposés aux effets néfastes du plomb, des solvants industriels, des appareillages à ultrasons. Il leur est souvent très difficile, quand ils présentent des troubles spécifiques de leur activité professionnelle, de se faire reconnaître par la Caisse nationale. Là encore les droits de l'homme sont essentiels.

Parlons enfin aussi de l'article 8 de la Convention, qui a trait au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance. Le rapport qui nous est soumis en parle. Je cite: «La question de la compatibilité de notre droit fédéral avec l'article 8 se pose essentiellement en relation avec l'article 13 (regroupement familial) de l'accord du 10 août 1964 entre la Suisse et l'Italie relatif à l'émigration des travailleurs en Suisse. Cet article subordonne le regroupement familial à deux conditions; une résidence et un emploi stable et durable, et un logement convenable. On lit plus loin: «En particulier, subordonner le regroupement familial au caractère durable et stable de la présence et de l'emploi du chef de famille, c'est se prémunir contre une immigration désordonnée dont les effets pourraient compromettre l'équilibre de la situation politique, démographique et sociale du pays. En outre, l'exigence d'un logement convenable est motivée à la fois par des considérations d'ordre, de santé et de moralité publics.» Ce dernier paragraphe pourrait avoir été écrit par des xénophobes auteurs de la dernière initiative contre la pénétration étrangère. On oublie trop souvent que cette main-d'œuvre, dont certains pensent qu'elle est numériquement excessive, n'est installée chez nous que pour notre profit et plus exactement parfois pour celui de certaines classes de ce pays. En vertu des droits de l'homme, il paraît inadmissible de ne pas donner à ces immigrants la possibilité de vivre pleinement, c'est-à-dire non seulement de gagner leur vie, mais de fonder des foyers, de mener une vie affective et intime normale, comme nous pouvons le faire nous autres Suisses. Et nous rendons hommage ici aux jeunes étrangers qui vivent chez nous dans des conditions affectives et intimes difficiles. En dépit des mauvaises conditions dans lesquelles nous les enfermons, nous constatons que leur comportement est digne de respect.

Dans son ouvrage sur le malaise helvétique, Max Imboden relève qu'il existe encore chez nous des libertés légales qui sont insuffisamment développées. Au sujet de

l'internement administratif seulement, il écrit: «Le retard est si grand qu'il devrait nous empêcher de souscrire intégralement à la Convention européenne des droits de l'homme. J'ai connu des cas, dit-il – et joué alors le rôle difficile de conseiller juridique –, en raison desquels je ne puis donner entièrement tort à ceux qui, sous la pression des expériences vécues, se sont mis à douter de la valeur de nos institutions.»

Après réflexion, et pour conclure, nous sommes d'avis que la Suisse devrait formuler trop de réserves en adhérant à la Convention européenne des droits de l'homme. Il nous paraît plus logique, et plus honnête aussi, de régler les problèmes qui nous en écartent momentanément. Avec le professeur Kägi, on peut se demander «quelle serait la valeur d'une solidarité assortie d'aussi nombreuses et graves réserves». Enfin – et ce n'est pas la moindre des questions qui se posent – les ratifications avec réserves ne nous inciteraient-elles pas à différer plus longtemps encore les révisions constitutionnelles nécessaires, en particulier celle qui touche les droits politiques des femmes? Nous proposons donc, comme la minorité de la commission, que le Conseil national prenne acte du rapport du Conseil fédéral sans l'approuver, ne pouvant admettre les réserves qui accompagnent l'adhésion qu'il propose.

Le président: Les représentants des groupes s'étant exprimés, le temps de parole sera dès maintenant de 10 minutes.

Bommer: Wenn ich mir gestatte, einige Ausführungen zu diesem Thema zu machen, so sind es nicht in erster Linie rechtliche Aspekte, die mich dazu veranlassen, vielmehr sind es praktische, vielleicht auch emotionelle Überlegungen, wie sie abseits von juristischen Analysen im breiten Volke gemacht werden. Schliesslich sind wir ja Volksvertreter, die auch die Gefühle des Volkes bei ihren Entscheiden nicht ausser acht lassen dürfen.

Es entspricht dem natürlichen Empfinden des Schweizervolkes und seiner rechtsstaatlichen Auffassung, dass die Menschenrechte und die Grundfreiheiten aller Menschen geschützt werden müssen; nicht ohne gewisse Selbstgerechtigkeit wähnt es sich gegenüber Verletzungen dieser Rechte erhaben und stellt deshalb mit Erstaunen fest, dass auch bei uns noch Recht angewendet wird, das der Menschenrechtskonvention widerspricht. Dabei steht fest, dass bei uns kein Mensch und keine Behörde mit Absicht gegen die Menschenrechte verstossen möchte. Es wäre auch nicht möglich, das zu tun unter den Augen der Öffentlichkeit und unter den Augen einer freien und kritischen Presse. Es ist denn auch durchaus eine ehrliche Reaktion, wenn im Volke der Beitritt zur Konvention grundsätzlich als selbstverständlich betrachtet wird, wenn es sich auch nicht der rechtlichen Schwierigkeiten und Folgen eines solchen Schrittes bewusst ist. Es will aber damit einen Beitrag leisten zum Frieden und zur Verständigung der Völker, da es weiss, dass diese Ziele nur erreicht werden können auf der Grundlage der persönlichen Freiheit des einzelnen Bürgers und der Anerkennung und des Schutzes seiner Menschenwürde.

Wir sind uns alle bewusst, dass die vorliegende Konvention nur einen Anfang darstellt und dass sie nur einen Minimalstandard aufweist, der von den beteiligten Staaten nicht unterschritten werden darf, wie dies der Bundesrat in seiner Botschaft ausdrückt. Wir sind uns auch darüber klar, dass das ganze Verfahren in seinem Erfolg fragwürdig ist, solange weder die europäische Kommission, noch das Ministerkomitee, noch der Gerichtshof über die notwendigen Zwangsmittel verfügen, um die Entscheide durch-

zusetzen. Wir dürfen die Institution auch nicht überbewerten, solange sie nicht von sämtlichen Staaten ratifiziert ist. Vielleicht sind es gerade diese Schwächen, die es unserem kleinen und der Humanität verpflichteten Lande zur besonderen Aufgabe machen, die Konvention zu stärken und in einem möglichst grossen Bereich wirksam werden zu lassen.

Dem vorbehaltlosen Beitritt stehen nun aber, wie gesagt, einige Hindernisse entgegen. Wir sind somit in der gleichen Lage wie die meisten anderen Staaten, die der Konvention bereits beigetreten sind, die aber die Differenzen zu ihren Rechtsordnungen mit dem Anbringen von Vorbehalten überbrücken müssen. Diese Differenzen haben die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert, der Konvention beizutreten. Sie haben damit die Notwendigkeit einer übernationalen Vereinbarung zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten anerkannt und auch den Willen bekundet, ihre Verfassungen und Gesetze, die aus nationalen Traditionen und aus den vielgestaltigen Besonderheiten ihrer staatlichen Strukturen entstanden sind, im Verlaufe der Zeit anzupassen, das heisst die Vorbehalte abzubauen. Ich sehe nicht ein, weshalb nicht auch unser Land diesen Beispielen folgen könnte. Ich möchte noch weitergehen und sagen: Wenn unser Land der Konvention nicht beitrifft, dann könnte bei den Mitgliedern des Europarates das Ansehen der Schweiz als anerkannte Verfechterin der Humanität und Rechtsstaatlichkeit Schaden nehmen, der ihr als Sitz weltweiter Organisationen nicht zuträglich wäre. Übrigens ist es nicht aussergewöhnlich, dass in multilateralen Vereinbarungen Vorbehalte einzelner Länder gemacht werden. Sie scheinen im politischen und wirtschaftlichen Bereich nachgerade als Norm zu gelten.

Wenn heute Bedenken gegen den Beitritt der Schweiz mit Vorbehalten geäussert werden, so fällt auf, dass sich diese Bedenken am lautstärksten gegen das fehlende Frauenstimmrecht richten. Diese Haltung entbehrt nicht einer gewissen Inkonsequenz, ist doch ein grosser Teil unseres Volkes von den konfessionellen Ausnahmeartikeln unserer Bundesverfassung, also von einer ausdrücklichen und gezielten Ausnahmebestimmung gegenüber einer Minderheit, mindestens so stark und schmerzlicher betroffen als von der Vorenthaltung eines Rechtes, das sich nur aus der traditionellen Auslegung einer Verfassungsbestimmung ergibt, wie das beim Frauenstimmrecht der Fall ist.

Der Bundesrat ist bereit, die Vorbehalte abzubauen. Aber auch bei der Bereitschaft zum Abbau der Vorbehalte dürfen wir den Grundsatz nicht übersehen, dass die Anpassung unserer Verfassung und unserer Gesetze eine rein nationale Angelegenheit darstellt, die in erster Linie den Bedürfnissen und Empfindungen unseres eigenen Volkes entsprechen muss. Diese Anpassung – verschiedene Redner haben schon darauf hingewiesen – darf deshalb nicht unter dem Eindruck oder sogar unter dem Druck der Verpflichtung zur Beteiligung an internationalen Abmachungen erfolgen. Sie ist getrennt von internationalen Strömungen in voller Freiheit und Unabhängigkeit durchzuführen. Wenn übernationale Organisationen Vereinbarungen vorlegen, die in ihren Zielsetzungen mit den nationalen Interessen und Auffassungen unseres Landes identisch sind, wie das bei der Menschenrechtskonvention der Fall ist, dann können diese selbstverständlich den Entwicklungsprozess der nationalen Rechtsordnung beschleunigen. Ich muss aber nochmals betonen, dass auch in diesem Falle ein klarer Trennungsstrich gemacht werden muss zwischen der vollständig souveränen Gestaltung der nationalen Rechtsnormen einer-

seits und dem Einbau von Teilen dieser freigewählten Rechtsnormen in eine übernationale Vereinbarung andererseits.

Es erscheint mir umgekehrt aber auch nicht richtig, wenn das fehlende Frauenstimmrecht, also eine Lücke in der schweizerischen Rechtsordnung, dazu benützt werden will, um den Beitritt zur Europäischen Konvention zu verhindern oder zu verzögern. Es wäre ungerecht, mit dieser Verzögerung eine Mitwirkung der Schweiz bei der Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf allen anderen Gebieten, die von der Konvention erfasst werden, auf Jahre hinaus zu blockieren. Das Frauenstimmrecht wird seine Entwicklung weiter nehmen, mit oder ohne Menschenrechtskonvention, aber, wie gesagt, ausschliesslich aus der Willensäusserung unseres eigenen Volkes. Wir sollten mit dem Beitritt den Abbau der Vorbehalte weder beschleunigen noch verzögern wollen. Es geht jetzt um den Grundsatz des Beitrittes zu einer europäischen Vereinbarung, zu einer Vereinbarung, die auch von den Gegnern des Beitrittes mit Vorbehalten nicht bestritten ist. Alle Nebenbedingungen müssen vor diesem prinzipiellen Entscheid zurücktreten.

Wenn Sie dem Beitritt zur Konvention diese Auslegung geben, dann bin ich überzeugt, dass wir vom Bericht des Bundesrates in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen müssen. Die Kenntnisnahme muss meines Erachtens in zustimmendem Sinne erfolgen, sonst stellt sie überhaupt keine Willensäusserung des Parlamentes dar, die dem Bundesrat Wegleitung sein könnte für seine weiteren Massnahmen.

In der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten kommt ein Bestreben zum Ausdruck, das in seiner Zielsetzung den Glauben an Gerechtigkeit und an die Freiheit der Menschen, aber auch an das friedliche Zusammenleben der Völker in schönster Weise zum Ausdruck bringt. Wir müssen diese Bestrebungen fördern, auch wenn wir die vorläufige Wirkung der Konvention nicht überbewerten dürfen. Das Entscheidende wird schliesslich die Bereitschaft der Menschen und Völker sein, die Prinzipien von Freiheit und Menschenrecht in allen ihren Unternehmungen zur Anwendung zu bringen und sie damit zur allgemeingültigen Norm der gegenseitigen Beziehungen werden zu lassen.

Keller: Ich glaube auch, dass eine weltweite Verankerung der Menschenrechte einen grossen Gewinn für die Menschheit darstellen würde.

Aber Sie nehmen es mir hoffentlich nicht übel, wenn ich doch etwas skeptisch bin. Die Schweiz wird sich bemühen, auch ohne Konvention die Menschenrechte laufend auszubauen und der Neuzeit anzupassen; und andere Staaten, die so kleine Tendenzen oder grössere Tendenzen zum Totalitären haben, werden sich um die Konvention nicht kümmern, wenn es ihnen passt; und wenn es ihnen anders zu Gemüte ist, werden sie sie da und dort anerkennen. Ich bin aber trotz dieser Skepsis der Auffassung, dass die Schweiz dieser Konvention beitreten muss und beitreten sollte, weil wir als Land, das sich für die Menschenrechte in grossem Masse bekennt, hier nicht beiseite stehen dürfen. Für mich ist es nur noch eine Frage des Zeitpunktes, und für mich eilt es nicht, und ich bin der Meinung, dass wir einen Marschhalt einschalten sollten. Deshalb stimme ich den Anträgen zu, die nur Kenntnis nehmen.

Den Marschhalt sollten wir aus folgenden Gründen einschalten: Das Schweizervolk befasste sich in der Regel bisher sehr wenig mit Aussenpolitik; es liegt nicht auf unserer Linie. Ich habe mit sehr vielen Stimmbürgern gesprochen und sie gefragt: «Was verstehst Du unter der

Menschenrechtskonvention?» Und ein einziger, ein Jurist, konnte mir sagen: «Ja ich weiss eigentlich nicht genau, was das ist; ich weiss nur, dass das mit dem Frauenstimmrecht und mit den Ausnahmerecht nicht ganz hineinpasst!» Das war die einzige sachliche Auskunft, die ich erhalten konnte.

Nun bin ich der Auffassung: Wir können internationale Verpflichtungen nicht am Laufmeter eingehen und das Volk beiseite lassen. Wir treten hier bei; wir treten dort bei; alles auf dem Wege am Schluss einer Integration in irgendwelcher Form. Nun bin ich der Auffassung, dass wir dem Volk den Ball nun einmal zuwerfen sollten. Wir müssen das Volk einmal mit dieser Frage konfrontieren, und das Volk soll uns sagen, ob es bereit ist, uns auf diesem Wege zu folgen oder nicht. Ich bin deshalb der Meinung, dass diese Konvention der Volksabstimmung unterbreitet werden sollte. Ich gebe zu, dass man das vernünftigerweise gescheiter gemacht hätte, als es um den Beitritt zum Europarat ging, aber wir haben diese Gelegenheit verpasst. Was vorbei ist, ist vorbei; aber das ist für mich kein Grund, nun endlich einmal dem Volk zu sagen: «Wie denkst Du in dieser Sache?» Wenn wir wünschen, dass das Volk souverän zu dieser Sache Stellung nimmt, dann müssen wir das Volk aufklären, und für diese Aufklärung brauchen wir Zeit. Deshalb eilt es mir nicht. Nach meiner Auffassung sollten wir also die Ratifikation der Volksabstimmung unterbreiten. Wie das rechtlich genau zu geschehen hat, kann ich als Gewerbetreibender zu wenig beurteilen; aber es sind ja Juristen genug in unserem Saal, die uns das sagen können.

M. Mugny: Avec nos collègues, MM. Chevallaz, Grünig et Hofstetter, j'ai signé la proposition de minorité qui vous est soumise.

Cette proposition marque d'abord la volonté du parlement de participer à la coopération européenne et aux conventions internationales. Je pense qu'il est utile de le dire et de le préciser devant l'opinion publique. Cependant, nous estimons que la signature et la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme doivent être différées jusqu'au moment où nous pourrions renoncer aux principales réserves que nous sommes contraints de formuler aujourd'hui. Et comme le disait tout à l'heure notre collègue, M. Hofer, en prenant cette attitude, nous restons fidèles à la politique traditionnelle de notre pays et à la position que la Suisse et le Conseil fédéral ont maintenue jusqu'à maintenant en ce qui concerne la signature de la Convention des droits de l'homme. En effet, jusqu'ici, le Conseil fédéral comme le parlement n'ont pas voulu prendre d'engagement que notre ordre juridique et politique ne nous permet pas de tenir parce que la décision définitive ne nous appartient pas; en ce qui concerne ces réserves, c'est au peuple suisse de se prononcer et nous ne pouvons que prendre des décisions qu'il est, lui, appelé à ratifier.

Aujourd'hui, le Conseil fédéral nous propose de modifier radicalement notre politique en matière de conventions internationales et le message, à ce sujet, parle, prudemment du reste, d'un nouvel examen de la situation. Il est bien évident que nous avons toute liberté pour le faire, mais nous devons être au clair sur les conséquences que ce virage en épingle à cheveux implique sur le plan général. A mon avis, il convient d'être prudent en prenant ce virage puisque la prudence, au sens élevé et philosophique de ce terme, est la vertu première de tout homme qui assume des responsabilités politiques. Or, depuis que le Conseil fédéral a publié son message, deux faits nouveaux sont intervenus qui modifient la situation.

Le premier de ces faits est l'opposition ferme et unanime – notre collègue M. Graber l'a bien rappelé tout à l'heure – de toutes les organisations féminines suisses. On peut être d'accord ou non avec cette position, mais c'est un état de fait et on ne peut pas ne pas en tenir compte.

On peut prétendre et on le prétend aussi – notre collègue, M. Eggenberger vient de le dire –, que cette opposition des organisations féminines, n'est pas partagée par l'ensemble des femmes suisses, qu'elle serait uniquement le fait des dirigeantes des organisations; mais rien ne vient étayer cette affirmation, aucun sondage d'opinion n'a été scientifiquement organisé et ne vient la confirmer; peut-être eut-il été utile de le faire. D'autre part, l'opinion publique en Suisse est formée par les différentes organisations et associations qui constituent ensemble la société politique. Il en est ainsi dans tous les domaines et seuls, en définitive, les groupes organisés contribuent à influencer la vie politique.

Le second fait, c'est que le Conseil fédéral vient d'exprimer son intention de soumettre aux Chambres, cette année encore, un projet de dispositions tendant à introduire le suffrage féminin sur le plan fédéral. Le parlement devra se prononcer et le peuple suisse, bien sûr, par la suite. Si le peuple suisse prend encore une fois une décision négative, quelle sera notre position? Si nous avons signé et ratifié la Convention immédiatement avant le vote, que pensera le peuple suisse de notre décision et du peu de cas que nous faisons du droit qu'il a, lui, de prendre la décision définitive. Et, si nous n'avons pas signé avant, allons-nous signer immédiatement après?

Dans ces conditions, il me semble qu'il est tout simplement prudent et sage de ne rien précipiter dans notre adhésion à la Convention européenne. Mettons d'abord tout en œuvre pour supprimer – et le plus rapidement possible – les principales réserves que nous sommes obligés de faire aujourd'hui, et alors la route étant tracée, nous nous efforcerons de supprimer les autres dans la mesure, bien sûr, où il sera nécessaire de le faire. Nous nous associerons alors, dans toute la mesure de nos moyens à l'effort actuellement en cours pour construire une Europe nouvelle, l'Europe des droits personnels et individuels, l'Europe des hommes et celle des peuples.

C'est dans ce sens, Monsieur le Président et chers collègues, que je vous propose de voter la proposition de minorité qui vous est soumise.

Eibel: Die Befürworter dieser internationalen Konvention verwenden immer wieder den Ausdruck von «Image» der Schweiz im Ausland. Da ich mich beruflich mit «Public Relations» zu befassen habe, muss ich Ihnen gestehen, dass ich berechtigte Zweifel daran hege, ob die Unterzeichnung einer solchen Konvention mit 5 Vorbehalten geeignet ist, dieses «Image» der Schweiz zu heben. Ich möchte beinahe wetten, dass nach einer stattgefundenen Unterzeichnung in der ausländischen Presse vor allem von den Vorbehalten die Rede sein wird, die wir anbrachten, nicht aber von der Tatsache, dass wir der Konvention beigetreten seien. Man wird uns sagen, wir seien ein merkwürdiges Völklein; bei der Anstaltsversorgung sei man nicht so sicher, ob es mit rechten Dingen zugehe, die Gerichtsverhandlungen seien gelegentlich nicht einmal öffentlich, es herrsche bei uns ungleiches Recht für die Konfessionen, die Unterrichtsgleichheit sei nicht gewährleistet, die Frauen seien rechtlos. Man nimmt es in diesen Dingen in der Presse nicht so genau. Nach meiner Meinung besteht ein erhebliches Risiko, dass diese «Übung» als «negative Public Relations» ausgehen könnte. Dies nur als Vorbemerkung.

Ich hege grossen Respekt vor den Leuten, die aus echt humanistischen Überzeugung heraus der Meinung sind, die Schweiz solle eine Konvention unterzeichnen, die die Menschenrechte sichern helfen will; die Schweiz habe dabei, nach dieser Auffassung, sogar zuvorderst zu stehen. Dazu ist aber zu sagen, dass in der Schweiz der Idealismus immer durch die Küche unserer autochthonen Politik gehen musste und in dieser Küche auf den Boden der politischen und staatsrechtlichen Realität gestellt wurde, wie sie bei uns nun einmal gegeben ist. Hier möchte ich an die Feststellung anknüpfen, die bereits Herr Kollege Dürrenmatt angebracht hat mit dem Hinweis auf Professor Aubert, der von einer «innovation sans précédent», einer «beispiellosen Neuerung», gesprochen hat. In der Tat bedeutet der Beitritt zur Menschenrechtskonvention juristisch nichts weniger als die Ersetzung einzelner wesentlicher Bestandteile unserer Verfassung durch internationales Recht, selbst wenn rein formell an unserer Verfassungsurkunde nicht gerüttelt wird. Der Sinn der Konvention liegt ja gerade darin, einem Staatsbürger in der Auseinandersetzung mit den Landesbehörden auch dort zu seinen international definierten Ansprüchen zu verhelfen, wo ihm nach der innerstaatlichen Ordnung kein Schutz gewährt werden könnte. In unserem Falle kann dies sogar sehr rasch aktuell werden, weil ja das Bundesgericht gemäss Artikel 113, Absatz 3, der Bundesverfassung die Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen darf.

Damit aber stehen wir vor der Frage der Referendums-pflicht eines allfälligen Beitritts zur Menschenrechtskonvention. Der Bundesrat verneint die Notwendigkeit einer solchen Unterstellung unter das fakultative Referendum in 5 Zeilen. Mit der gleichen Selbstverständlichkeit hat er 21 Jahre zuvor beim ebenfalls als reversibel erachteten Beitritt zum Haager Internationalen Gerichtshof die Unterstellung unter das fakultative Referendum beantragt. Wir brauchen uns über diese etwas merkwürdige Inkongruenz nicht lange aufzuhalten, weil nach unserer Auffassung beim Beitritt zur Menschenrechtskonvention das obligatorische Referendum von Volk und Ständen Platz greifen müsste. Gewiss haben wir uns schon früher einer internationalen Gerichtsbarkeit unterzogen; doch handelte es sich dabei – das möchte ich Herrn Kollegen Tenchio zu bedenken geben – in erster Linie um zwischenstaatliche Konflikte; hier geht es um die Behandlung unserer Staatsbürger in unserem eigenen Lande, die in bezug auf gewisse zentrale Rechte nicht mehr nach nationalen, sondern nach internationalen Massstäben beurteilt werden sollen. Das ist ein qualitativ völlig anderer Sachverhalt. Wir wenden uns entschieden gegen die hier zum Vorschein kommende Salami-taktik, die schliesslich zur weitgehenden Aushöhlung des Mitspracherechtes von Volk und Ständen bei der Rechtsetzung überhaupt führen müsste.

Eine parallele Erscheinung ist in eben diesen Wochen auf dem Gebiet des Arbeitsrechtes sichtbar geworden. Ich erinnere daran, dass der Bundesrat Ende April verlauten liess, er werde der Bundesversammlung künftig auch Übereinkommen der Internationalen Arbeitskonferenz zur Genehmigung unterbreiten, die mit der schweizerischen Gesetzgebung – wie er sich ausdrückte – nur im grossen ganzen übereinstimmen. Die ganze Problematik wird im Zusammenhang mit der in der Botschaft angekündigten europäischen Sozialcharta erneut aufgerollt werden. Da aber solche Übereinkommen regelmässig mit einer Kündigungsklausel versehen sind, würde diese Praxisänderung nichts anderes bedeuten, als dass künftig unser Arbeits-

recht via Genf oder unser Sozialrecht via Strassburg ohne jedes Mitspracherecht des Volkes modifiziert werden könnte. Es entstünde also die paradoxe Situation, dass bestehendes Gesetzesrecht ohne Referendumsmöglichkeit geändert werden könnte.

Nach meiner Meinung gilt es hier den Anfängen zu wehren. Auch *de lege lata* ist scharf zu trennen zwischen rein zwischenstaatlichen Belangen und dem neuen Phänomen der Ersetzung internen Rechtes auf dem Wege internationaler Rechtsharmonisierung. Das schleckt doch keine Geiss weg, dass nach dem Beitritt zur Menschenrechtskonvention die dem Schweizer zustehenden Grundrechte ausserhalb unseres Landes fixiert und ausserhalb unserer Verfassung interpretiert werden. Es bleibt bei dem, was Bundesrichter Kaufmann vor vier Jahren feststellte: Die Konvention ist mit Artikel 113, Absatz 3, der Bundesverfassung nicht vereinbar.

Neben der rechtlichen Notwendigkeit eines obligatorischen Referendums stellt sich auch die Ermessensfrage, ob nicht schon aus politischen Gründen eine Befragung des Souveräns angezeigt wäre. Bundesrat Wahlen hat anlässlich der Beantwortung eines Postulates Jaeckle vor 7 Jahren dargetan, dass aus politischen Überlegungen ein Staatsvertrag zum Gegenstand der Verfassungsgesetzgebung gemacht werden kann, wie das anlässlich des Beitritts zum Völkerbund der Fall war. Im Blick auf die grundsätzliche Tragweite des Beitritts scheint jedenfalls ein Plebiszit nicht abwegig zu sein.

Es steht für mich ausser Zweifel, dass die Kreise, die sich schon seit längerer Zeit mit der Frage der Einführung eines Staatsvertragsreferendums in die Bundesverfassung beschäftigen, sich erneut damit werden befassen müssen, wenn wir hier die Zusammenhänge nicht sehen wollen. Wir können doch die Öffnung der Schweiz nach aussen – die wir alle befürworten – nicht gegen das Volk, sondern nur mit dem Volk herbeiführen. Das können Sie in klassischer Formulierung in der Botschaft von 1919 über den Beitritt zum Völkerbund nachlesen.

Zum Schluss noch ein Hinweis auf eine Quelle, die sicher in keiner Weise in Verdacht steht, in internationaler Beziehung zugeknöpft zu sein, nämlich auf die Europaunion, die ausgerechnet zu unserem Thema folgendes verlauten lässt: Sie verlangt eine Ausweitung der Volksrechte für – ich zitiere – «Beschlüsse zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge, welche die Grundrechte berühren, den Aufbau und die Aufgabe des Bundes verändern oder Gegenstände regeln, die in den Kompetenzbereich der Kantone fallen». Dafür verlangt die Europaunion das Referendum, wenn es 30 000 Stimmbürger verlangen.

Ich wollte diese Ausführungen hier machen, um darzutun, dass wir uns mit einer zustimmenden Kenntnisnahme über diese verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten hinwegsetzen würden. Ich halte dies nicht für angezeigt, weil es mit unserem juristischen Gewissen nicht vereinbar ist. Ich beantrage Ihnen deshalb, dem Antrag Dürrenmatt zuzustimmen.

Franzoni: Se io dovessi dare un giudizio sul dibattito così come si è svolto finora, direi che il Parlamento è diviso in due gruppi; un gruppo mi ricorda quei soldati del mio cantone che pur cantando l'antica canzone «fa mal ai pè», vanno avanti lo stesso; l'altro gruppo di parlamentari invece mi ricorda i membri di un Männerchor, che pur cantando «Vorwärts, vorwärts», stanno fermi sul posto.

Per una volta che il Consiglio federale dà più di quanto gli è stato chiesto, è divertente notare che una buona parte dei nostri parlamentari non vuole accettare questo regalo.

Infatti il collega Eggenberger, con la sua mozione del giugno 1966, chiedeva al Consiglio federale di esporre soltanto le condizioni giuridiche che dovevano essere create per permettere alla Svizzera di aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il Consiglio federale, al quale forse troppo spesso rimproveriamo di non avere abbastanza iniziativa nel campo delle relazioni internazionali, non solo espone tutte le condizioni giuridiche, ma ci invita anche ad approvare le conclusioni nel senso di firmare prima, e ratificare poi questa convenzione. E non sono io a lamentarmi della generosità del Consiglio federale. Non mi lamento, perchè considero l'adesione della Svizzera alla Convenzione, non solo come una conseguenza logica della nostra appartenenza al Consiglio d'Europa, non solo come un contributo essenziale all'integrazione europea, per la quale non molto abbiamo fatto finora, ma anche, e soprattutto, perchè considero l'adesione come un atto di fede verso le libertà fondamentali dell'uomo, come riconoscimento solenne di quei diritti, che trovano la loro origine nel diritto naturale e nella morale cristiana. Ci si potrebbe forse chiedere se era veramente necessario che il Consiglio federale domandasse al Parlamento non solo di prendere conoscenza del rapporto, ma anche di approvarne le conclusioni. Dal punto di vista giuridico, mi pare essere chiaro che il governo non ha bisogno dall'approvazione che chiede oggi alla Camera, per poter firmare la Convenzione. Se il Consiglio federale lo fa, è perchè ritiene opportuno di misurare, prima di procedere alla firma, la temperatura che regna in questa sala, vuole cioè praticamente coprirsi la schiena prima di fare un passo avanti.

È stato qui detto, se non erro dal collega Allgöwer, che prima dobbiamo creare la luce nel nostro paese e poi mandare questa luce nel cielo d'Europa per ispirare gli altri stati europei. Mi spiace qui ricordare al collega Allgöwer, che già da lungo tempo splende nel cielo europeo la luce dei diritti dell'uomo, e credo che non tocchi alle stelle avvicinarsi a noi, ma tocchi piuttosto a noi avvicinarci alle stelle.

Tutti quelli che qui dicono che si dovrebbe firmare, ratificare, ma che però non è ancora giunto il momento, mi ricordano la storia di quel condannato a morte, al quale per grazia era stata data la possibilità di scegliere l'albero al quale doveva essere impiccato, e poi, condotto in una foresta, non trovò mai l'albero che gli convenisse. È per manifestare la volontà della Svizzera di aderire finalmente a questa convenzione, che io dò il mio voto favorevole al rapporto del Consiglio federale. Resta però fermo il diritto di non condividere in ogni punto le motivazioni e le tesi esposte nel messaggio. Ci tengo, già sin d'ora, a dire che l'interpretazione formalmente corretta data dal Consiglio federale per sottrarre la ratifica della Convenzione al diritto di referendum, non mi pare corrispondere all'importanza delle incidenze che la Convenzione avrà sul diritto interno per il nostro paese. È inutile che io qui ricordi le teorie del giudice federale Kaufmann e del professore Aubert; esse sono già state trattate a sufficienza. Vorrei piuttosto ricordare al Consiglio federale, che saremmo forse stati più in chiaro oggi sulla questione referendaria, se il governo avesse risposto alla mozione Jaeckle che già da anni chiede un nuovo ordinamento dei diritti popolari circa i trattati internazionali.

Si è parlato oggi molto della presa di posizione delle associazioni femminili nei confronti del messaggio del Consiglio federale e nei confronti della commissione, alla quale anch'io ho avuto il piacere d'appartenere. Ma io non credo che nello scambio di opinioni fra i rappresentanti delle associazioni femminili e la nostra commissione si

siano manifestate divergenze estremamente profonde. Io non voglio qui dare la colpa agli uni o alle altre di eventuali malintesi. Anche perché a me da ragazzo hanno detto che l'unica pietra che si può scagliare contro una donna è il brillante, e ce ne vorrebbero troppi per offrirli a tutte le signore che hanno partecipato alla discussione con la nostra commissione. Credo che l'unica divergenza, veramente di fondo – se così vogliamo chiamarla – è una divergenza di natura profetica. Le associazioni femminili credono che la firma della Convenzione pregiudichi la loro posizione nel caso di una votazione sul diritto di voto femminile. La maggioranza della commissione è di opinione opposta. Se riconosco la superiorità delle donne in fatto di profezie penso però che il tempo dei profeti è passato, e che la firma o meno della Convenzione dei diritti dell'uomo non sarà assolutamente determinante per l'esito della votazione sul diritto di voto femminile.

La proposta eventuale del collega Schwarzenbach, tendente a non riconoscere la competenza della corte europea dei diritti dell'uomo negli affari svizzeri, non merita di essere discussa, se non per dire, che se la sua proposta fosse accettata, l'adesione della Svizzera, che con la mano destra toglie quello che dà con la mano sinistra, diventerebbe un esempio eminente di ipocrisia nella storia dei trattati internazionali. Si può in buona fede essere però contro la Convenzione. Non si può invece seguire il nostro collega Schwarzenbach sulla sua ben nota via dello splendido isolamento, non si può seguirlo nella concezione trionfalistica di una Svizzera sempre posta al di fuori e al di sopra dell'Europa.

Vorrei infine molto brevemente occuparmi dell'osservazione fatta in questa sala nel senso che il Consiglio d'Europa accoglierebbe malamente le riserve elencate nel rapporto del governo. A parte il fatto che le principali riserve, il diritto di voto alla donna e gli articoli di eccezione, sono note anche al più sprovveduto funzionario di Strasburgo, sono certo che la sincerità, con la quale noi facciamo conoscere al Consiglio d'Europa le manchevolezze dei nostri ordinamenti, sarà favorevolmente apprezzata da tutti i membri del Consiglio d'Europa. Vi invito, onorevoli colleghi, a dare la vostra adesione al rapporto presentato dal Consiglio federale e a manifestare così la volontà di contribuire concretamente all'integrazione europea.

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

Nachmittagssitzung vom 12. Juni 1969

Séance du 12 juin 1969, après-midi

Vorsitz – Présidence: M. Aebischer

10 114. Menschenrechtskonvention des Europarates. Bericht des Bundesrates Convention des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Rapport du Conseil fédéral

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 320 hiervor – Voir page 320 ci-devant

M. Jaccottet: Je ne veux pas revenir sur les arguments déjà invoqués dans cette salle ce matin; mais, pour ce qui me concerne et même devant une salle clairsemée, je désire insister sur la question qui me paraît très importante des répercussions que la Convention que nous discutons aujourd'hui pourrait avoir sur notre droit interne.

Nul ne conteste, bien sûr, que la sauvegarde des droits de l'homme, qui est d'ailleurs placée au premier plan de nos constitutions fédérale et cantonales, est l'un des objectifs essentiels auxquels doit tendre toute nation civilisée. Cependant, pour affirmer notre volonté de contribuer à cette sauvegarde, comme aussi pour attester notre intention d'apporter notre collaboration sur le plan européen et pour manifester notre souci de faire notre part dans l'œuvre indispensable de la solidarité internationale, il y a beaucoup d'autres moyens plus efficaces que d'adhérer, du moins pour le moment, à la Convention des droits de l'homme.

Nous savons bien que la signature de tous les traités internationaux implique un certain abandon de souveraineté de la part des Etats signataires. Cependant, aucun engagements internationaux auxquels notre pays a souscrit jusqu'à présent n'a, à ma connaissance, une portée aussi étendue et ne pénètre aussi profondément dans la sphère des droits de chaque individu que la Charte européenne.

Lorsqu'on examine les diverses dispositions de cette Convention, on constate qu'elles contredisent sur des points nombreux et importants le droit existant de la Confédération et des cantons et on ne sait pas exactement quels sont les points de notre droit qui ne cadrent pas tout à fait avec la Convention. Cela me paraît d'autant plus grave qu'à de très nombreuses reprises, le Conseil fédéral reconnaît dans son rapport que des articles de la Convention sont vagues et posent des questions d'interprétation particulièrement délicates. C'est sur cet aspect de la question qu'il me paraît nécessaire d'insister.

La Convention contient ainsi une série encore non complètement déterminée de dispositions où des conflits avec le droit suisse sont possibles. En signant cette Convention et ses protocoles, le Conseil fédéral propose de formuler cinq réserves sur des points déterminés. Mais qu'en sera-t-il des autres «divergences reconnues ou supposées», pour employer ici les termes dont le Conseil fédéral use lui-même dans son rapport? En effet, on a pu établir une liste de 23 articles de notre Constitution fédérale qui seraient plus ou moins directement affectés par la Convention. Parmi ceux-ci, on peut citer en particulier ceux qui ont déjà été abondamment évoqués, tels que ceux qui concernent le droit de vote et la liberté confessionnelle, mais encore par exemple l'article 4 garantissant l'égalité devant la loi, l'article 27 ter sur la législation sur le cinéma

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	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	10114
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.06.1969
Date	
Data	
Seite	320-345
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 077

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.