

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Berne, le 19 juillet 1972.

o.121.314.11. - KT/SIN/ly

Confidentiel

Commission du Conseil national

chargée d'examiner le rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 23 février 1972 sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (no 11171)

P r o c è s - v e r b a l

de la

séance du 3 juillet 1972 à Berne

Président: M. Enrico Franzoni, Vice-Président du Conseil national

Présents: M. Barchi, Mme Blunschy, MM. Bonnard, Bratschi, Cavelti, Degen, Gassmann (à la place de Mme Nanchen), Gehler, Grolimund, Mme Lang, MM. Rasser, Renschler, Schürch, Tissières (à la place de M. Carruzzo), Trottmann (à la place de M. Wyer), Waldvogel (à la place de M. Corbat), Weber-Schwyz.

Sont également présents: M. Pierre Graber, Conseiller fédéral, chef du DPF; M. E. Diez, Ambassadeur, chef de la Division des affaires juridiques du DPF; M. G. von Salis, collaborateur diplomatique de la Division des organisations internationales du DPF.

Procès-verbal: M. M. Krafft, collaborateur diplomatique de la Division des affaires juridiques du DPF; M. J. Staehelin, collaborateur diplomatique de la Division des affaires juridiques du DPF.

Ordre du jour:

Objet no 11171, rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 23 février 1972 sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Début de la séance: 08.30 h.



M. Franzoni ouvre la séance en saluant la présence de M. P. Graber, conseiller fédéral, chef du Département politique, et de ses collaborateurs. Il tient d'emblée à souligner qu'il n'existe pas de risque de "collision" entre les discussions qui auront lieu aux Chambres fédérales au sujet du traité conclu avec les Communautés européennes et celles qui porteront sur la signature de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette signature aura lieu après le référendum qui sera vraisemblablement organisé au sujet des relations de la Suisse avec la CEE.

M. Graber relève tout d'abord que les Chambres fédérales sont saisies pour la deuxième fois de la question de la signature de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est heureux qu'une des deux Chambres se soit déjà prononcée sans équivoque pour la suppression des articles confessionnels de la constitution fédérale. Ainsi disparaîtrait un des obstacles principaux à l'adhésion de la Suisse à la Convention. Depuis 1968, des progrès considérables ont en outre été réalisés sur le plan de l'introduction du suffrage féminin.

A titre de remarque préliminaire, M. Graber rappelle que le Conseil fédéral n'a donné jusqu'à maintenant qu'une réponse provisoire à la motion Eggenberger/Muheim, du 1er mars 1971, qui invite notamment le gouvernement à signer la Convention. Le présent rapport complémentaire tient lieu en effet de réponse à ladite motion. Sur le plan de la procédure, la situation est peu courante: la motion Muheim est toujours pendante et le Conseil fédéral a publié un rapport dont l'approbation signifierait que l'on accepte le mandat contenu dans cette motion. Il est possible que les conclusions de la motion soient dépassées.

M. Graber résume ensuite les circonstances qui ont conduit le Conseil fédéral, en 1969, à renoncer à signer la Convention. Des majorités très faibles s'étaient prononcées en faveur et contre les conclusions du premier rapport du 9 décembre 1968. Le Conseil

fédéral avait alors décidé de ne pas signer la Convention, alors même qu'il en aurait eu la compétence. Aujourd'hui, sa position est identique: il ne signera que si les deux Chambres approuvent les conclusions de son rapport complémentaire. En 1969, les associations féminines avaient mené une campagne très vive pour lier la question du suffrage féminin à la signature de la Convention. Au Conseil des Etats, des voix s'étaient en outre élevées contre l'acceptation du droit de requête individuel devant la Commission européenne des droits de l'homme et contre le principe de la juridiction obligatoire de la Cour. Depuis cette date, des progrès importants ont été réalisés, notamment sur le plan de l'institution du suffrage féminin. Ces progrès ont incité le Conseil fédéral à rouvrir le débat.

En ce qui concerne le rapport complémentaire du 23 février 1972, M. Graber relève que sa relative brièveté s'explique par le désir du Conseil fédéral d'obtenir des Chambres une décision de caractère politique en faveur de la Convention. Le message qui sera adressé ultérieurement à l'Assemblée sera aussi complet et important que le rapport de 1968. Il permettra au Parlement de se prononcer en pleine connaissance de cause.

Dans son rapport du 13 mars 1972 sur les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature en cours, le Conseil fédéral, au chapitre de l'intégration européenne, a accordé une place de choix à la question de l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme. C'est qu'en effet notre ouverture vers l'Europe ne peut pas se limiter à la conclusion d'un accord de libre-échange avec la Communauté élargie, aussi important soit-il. Nous devons attester d'une autre manière notre appartenance à l'Europe. La Suisse fait partie du Conseil de l'Europe. Cette organisation, qui a été bâtie sur les ruines de la deuxième guerre mondiale, a mis sur pied une Convention des droits de l'homme qui a été conçue comme une contribution essentielle à l'unification de notre continent. Notre pays se doit de partici-

per à cette oeuvre commune des libres démocraties de l'Europe occidentale. Il a déjà déclaré vouloir prendre une part active à la Conférence européenne de sécurité afin de marquer son attachement à la primauté du droit dans les relations internationales. Il lui appartient maintenant de rejoindre les rangs de ceux qui, poussés par un même idéal de justice et de paix, ont décidé, il y a plus de vingt ans, de prendre les premières mesures propres à assurer, sur le plan européen, la garantie collective des droits de l'homme.

Sur le plan interne, par ailleurs, M. Graber souligne le fait que la Convention sera une source de progrès en contribuant notamment à renforcer la protection de la liberté individuelle. A ce propos, il tient à rassurer ceux qui ont voulu voir dans la Convention un corps étranger qui ne s'intégrerait que difficilement dans notre ordre juridique. La Convention n'a pas d'autre but que d'assurer, sur le plan européen, un certain "standard minimum" de protection des droits et libertés fondamentales. Au surplus, il importe de noter, à l'adresse des défenseurs des droits des cantons, que la sauvegarde des libertés individuelles est depuis longtemps affaire de la Confédération. Le Tribunal fédéral a reconnu à maintes reprises l'existence, à côté des droits expressément garantis, de libertés non écrites. En outre, il convient de relever, en ce qui concerne le mécanisme de garantie collective des droits de l'homme institué par la Convention, que les éminents juristes qui siègent à Strasbourg n'ont pas pour tâche de s'immiscer dans les affaires intérieures des Etats contractants et de prendre la place des juges nationaux. Leur fonction essentielle est d'assurer le respect des engagements internationaux assumés par les Etats qui ont ratifié la Convention. Avant de condamner et de porter un jugement sur des législations nationales, ils cherchent à concilier les parties en présence et à jouer le rôle d'amiabiles compositeurs. La jurisprudence de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme témoigne de leur volonté de laisser aux autorités nationales une assez large liberté

d'appréciation dans leurs jugements et décisions. Enfin, il ne faut pas oublier que la Convention, une fois ratifiée, fera partie intégrante de notre ordre juridique et devra dès lors être appliquée au même titre que nos lois fédérales et cantonales. Faisons confiance à nos institutions, et en dernier lieu au Tribunal fédéral, qui sauront veiller à ce que d'éventuelles défaillances qui se produiraient au niveau des autorités communales ou cantonales soient redressées par la voie des recours successifs prévus dans notre droit. La pratique montre d'ailleurs que la très grande majorité des requêtes adressées à Strasbourg sont déclarées irrecevables faute par les particuliers d'avoir épuisé les moyens de recours internes.

M. Graber remarque, par ailleurs, que le Conseil fédéral se propose de renoncer provisoirement à signer deux des protocoles qui complètent la Convention. Cette attitude s'explique notamment par le désir de limiter autant que possible le nombre des réserves que la Suisse devra formuler en ratifiant la Convention. Elle ne diminue cependant en rien la portée politique de notre adhésion à la Convention. Certains des droits garantis par ces deux protocoles soulèvent encore des difficultés pour notre pays. C'est ainsi que des réserves devraient être faites en raison notamment du fait que tous les cantons n'ont pas encore introduit le suffrage féminin intégral et du caractère non secret du scrutin dans les "Landsgemeinden". Quant au protocole no 4, son article 2 pose des problèmes délicats qui ont trait aux restrictions apportées à la libre circulation de la main-d'oeuvre étrangère.

Pour conclure, M. Graber constate que la protection des droits de l'homme a cessé d'être une affaire purement nationale. Elle s'est intégrée au système de collaboration des peuples européens. Il serait paradoxal que notre pays demeure plus longtemps à l'écart de ces efforts. Il invite dès lors la commission à recommander au Conseil national de prendre acte du présent rapport complémentaire et d'en approuver les conclusions.

M. Franzoni remercie M. Graber de son exposé introductif et ouvre la discussion.

Herr Weber teilt die Auffassung des Bundesrates, dass die Konvention nicht nur unter innenpolitischen Gesichtspunkten, sondern auch in Hinblick auf die Beziehungen zum Ausland gesehen werden muss. Obwohl seit dem letzten Bericht wesentliche Fortschritte gemacht wurden, sind seiner Ansicht nach gewisse Bedenken, was den Zeitplan anbetrifft, angebracht. Es ist vorgesehen, den Ergänzungsbericht in der Herbstsession dem Nationalrat und im Dezember dem Ständerat zu unterbreiten. Angesichts des knappen Ergebnisses bei der Behandlung des letzten Berichts schiene ihm eine Verschiebung der Debatte über den Ergänzungsbericht bis nach der Abstimmung über das Freihandelsabkommen mit der EWG opportun. Wenn gleichzeitig mit der Abstimmung über dieses Abkommen die Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention erfolgt, wird der Volksentscheid über die Beziehungen zur EWG mit einer Hypothek belastet. Dieses Risiko möchte Herr Weber nicht eingehen. Er betont aber, dass er nur in bezug auf den Zeitpunkt der Unterzeichnung Bedenken hat, mit der Unterzeichnung als solcher aber einverstanden ist.

Herr Trottmann ist mit Herrn Weber einverstanden, dass die Frage parallel zum Abkommen mit der EWG betrachtet werden muss. Er glaubt aber, dass seit Behandlung des letzten Berichts einige wesentliche Änderungen eingetreten sind, die andere Schlussfolgerungen als das letzte Mal ermöglichen. Das Frauenstimmrecht wurde angenommen und es besteht auch die Bereitschaft, die konfessionellen Artikel aufzuheben. Nach Herr Trottmann muss nun auch in der Frage der Menschenrechte ein Schritt vorwärts gemacht werden. Natürlich kann die Frage gestellt werden, ob dies etwas früher oder etwas später geschehen soll. Diese Frage stellt sich aber immer. Herr Trottmann vertritt deshalb die Meinung, dass am vorgesehenen Zeitplan festgehalten werden soll.

Herr Weber betont, dass er keinen formellen Antrag auf Verschiebung gestellt hat, sondern die Frage nur zur Prüfung aufwerfen wollte.

Herr Schürch macht sich ebenfalls Sorgen über das ganze Paket von Fragen, über das in nächster Zeit zu entscheiden sein wird, vor allem wenn er an die Töne zurückdenkt, die in der letzten Session bei Behandlung des UNO-Berichts angeschlagen wurden. Er stellt sich die Frage nach der zweckmässigsten Terminierung. Seiner Meinung nach dürfte schon die Abschaffung der konfessionellen Artikel für verschiedene Stimmbürger nicht akzeptabel sein. Eine unterschwellige Opposition im Volk gegen diesen Vorschlag besteht. Wenn die Frage der konfessionellen Artikel, die Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention und das Abkommen mit der EWG zusammenfallen, besteht nach Herr Schürch die Gefahr, dass sich die Opponenten zusammenschliessen. Auch Herr Schürch stellt noch keinen Antrag. Aber er möchte die Frage aufwerfen, ob es nicht besser wäre, zuerst die konfessionellen Artikel zu behandeln, dann die EWG-Frage zu entscheiden, dann evtl. einen Schritt in Richtung UNO zu tun und anschliessend die Menschenrechtskonvention zu unterzeichnen. Da die Entscheidung über das Abkommen mit der EWG und die konfessionellen Artikel nicht hinausgeschoben werden können, wäre es seiner Ansicht nach u.U. angebracht, die Menschenrechtskonvention später zu unterzeichnen, um eine Reaktion auf die verstärkte Oeffnung nach aussen zu vermeiden.

M. Bonnard est un peu surpris de l'obstacle que l'on voit dans les traités négociés à Bruxelles. Les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne n'ont pas de rapport direct avec le CEE. Quant aux droits sociaux et économiques, ils sont énoncés dans la Charte de Turin. Il relève ensuite que le droit à l'instruction, tel qu'il vient d'être discuté au Conseil national, a été passablement transformé. Ces modifications risquent de compromettre les chances de succès du projet lorsqu'il devra être accepté par le peuple et les cantons. M. Bonnard se garde en outre

de tout optimisme excessif en ce qui concerne l'abrogation des articles confessionnels. Il se demande dès lors s'il ne serait pas plus prudent, avant de signer la Convention, d'attendre le résultat de la votation sur ces articles et, éventuellement, sur les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à l'enseignement.

Frau Blunschy weist darauf hin, dass der Inhalt der Menschenrechtskonvention dem Grundgedanken unseres Staates entspricht und ein Beitritt unter diesem Gesichtspunkt zweckmässig ist. Bei dieser Gelegenheit muss ein Inventar der Fälle gemacht werden, bei denen die Grundsätze der Menschenrechtskonvention nicht angewandt werden. Frau Blunschy verweist auf die bereits erwähnten konfessionellen Artikel. Aber auch zur Frage des Frauenstimmrechts sind gewisse kleinere Vorbehalte notwendig, da in gewissen Kantonen und Gemeinden in bezug auf die Verwirklichung dieses Rechts noch Schwierigkeiten bestehen. Die Frauen haben auch in vielen öffentlich-rechtlichen Körperschaften der Innerschweiz kein Stimmrecht, obwohl diese Körperschaften zum Teil staatliche und halbstaatliche Aufgaben erfüllen.

Frau Blunschy findet es erstaunlich, dass in bezug auf den Strafvollzug kein Vorbehalt angebracht werden soll. Sie fragt sich, ob beispielsweise der Strafvollzug bei Frauen in Uebereinstimmung mit Art. 3 der Konvention gebracht werden kann und erwähnt als Beispiel eine kürzlich aufgehobene Zwangsarbeitsanstalt. Dort mussten Frauen, denen an Regentagen kein Regenschutz abgegeben wurde, jeweils am nächsten Tag mit den durchnässten Kitteln vom Vortag zur Arbeit antreten.

Frau Blunschy erwähnt im weiteren, dass es in der Schweiz nicht üblich ist, Dolmetscher und Verteidiger unentgeltlich zu stellen. Die Kosten werden vielmehr dem Angeklagten auferlegt. Wenn es um weniger wichtige Angelegenheiten geht, müssen Italiener oft auch deutsche Protokolle unterzeichnen.



Schliesslich verweist Frau Blunschy auf die angekündigte neue Initiative von Nationalrat Schwarzenbach, deren Annahme u.U. auch ein Verstoss gegen die Menschenrechte bedeuten würde, nämlich wenn einerseits die Zahl der Saisoniers vermehrt, anderseits das Recht auf Führung einer Ehe verweigert wird. Frau Blunschy ist der Ansicht, dass in allen erwähnten Fällen eine Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung einem Vorbehalt vorzuziehen wäre.

Herr Barchi möchte auf das Problem der administrativen Versorgung eingehen, die auf Grund kantonaler Gesetze erfolgt. Seiner Meinung nach wäre zu prüfen, ob nicht ein individuelles Grundrecht auf Freiheit in die Verfassung aufgenommen werden sollte. Dann könnten nur noch Gerichte eine derartige Versorgung verfügen.

Herr Barchi legt dar, dass theoretisch zwar eine klare Trennung zwischen administrativer Versorgung und Freiheitsentzug gemacht werden kann, die Praxis jedoch der Theorie widerspricht. Er selbst hat die erstaunlichsten Erfahrungen gemacht. Er erwähnt das Beispiel einer volljährigen ledigen Frau. Da sie viel herumreiste ohne zu arbeiten, verfügten die kantonalen Behörden auf Begehren der Eltern die administrative Versorgung. Die Folge war, dass die Frau in eine Erziehungsanstalt in die deutsche Schweiz kam, d.h. in eine Gemeinschaft von Gewohnheitsverbrechern. Der mit der Versorgung angestrebte Erziehungszweck wurde damit vollkommen verfehlt. Bei der administrativen Versorgung gelten noch immer überholte polizeirechtliche Begriffe. Weil ein anderer Zweck verfolgt wird als beim Freiheitsentzug, sind die Voraussetzungen für die administrative Versorgung weniger streng. Praktisch wird der angestrebte Zweck, der die Unterscheidung rechtfertigt, aber selten erreicht. Herr Barchi stellt deshalb die Frage, ob nicht ein individuelles Grundrecht, ähnlich dem, das sich in der Menschenrechtskonvention findet, in die Verfassung aufgenommen werden sollte.

- 10 -

M. Gehler aimerait savoir si, dans les pays qui ont ratifié la Convention, les droits de l'homme sont respectés autant que chez nous. Est-il nécessaire de faire toutes ces réserves? Nous devrions avoir moins de scrupules.

Herr Renschler erinnert daran, dass er neben den Herren Graber, Franzoni und Degen schon der früheren nationalrätlichen Kommission angehört hatte. Wenn er mit dem Jahr 1969 vergleicht, stellt er erhebliche Unterschiede fest. Damals bestand ein klarer Wille zum Beitritt und die damit zusammenhängenden Hindernisse standen im Hintergrund. Herr Renschler hat den Eindruck, dass die bisherige Diskussion gegenteilig verlaufen ist. Viele Gründe, oft auch Bagatellgründe, werden in den Vordergrund geschoben, ohne dass die Konvention in ihrer ganzen Bedeutung gewürdigt würde. Herr Renschler betont, dass es vorliegend um das einzige internationale Abkommen zum Schutze der Menschenrechte geht, das rechtsetzender Natur ist. Deshalb ist seiner Meinung nach eine gewisse Zurückhaltung bei der Aufzählung von Schwierigkeiten angebracht.

Er erinnert daran, dass sich die Kommission 1969 eindeutig klar war, dass die Unterzeichnung und Ratifikation zurückgestellt werden muss, bis das Frauenstimmrecht auf eidgenössischer Ebene angenommen ist. Die konfessionellen Artikel wurden in diesem Zusammenhang ebenfalls genannt. Der damalige Nationalrat Graber hatte bei dieser Gelegenheit in der Kommission ausgeführt, dass eine Synchronisierung mit den konfessionellen Artikeln und der Frage des Frauenstimmrechts empfehlenswert wäre, es jedoch zu lange dauern würde, wenn man darauf warten wollte. Unter dem Druck der Frauenverbände ist das Vorgehen dann geändert und zuerst das Frauenstimmrecht eingeführt worden. Verschiedene Parlamentarier, u.a. auch Herr Renschler, waren aber damals gegen ein Zurückstellen der Menschenrechtskonvention.

Herr Renschler weist darauf hin, dass der Bundesrat nun eine neue Lösung gefunden hat, die nicht dem entspricht, was die Mehr-

heit von 1969 wollte, denn damals war man der Meinung, die Ausnahmeartikel sollten parallel zur Behandlung der Menschenrechtskonvention bereinigt werden. Heute hingegen vertritt man die Meinung, eine Ratifizierung solle erst nach Abschaffung der konfessionellen Artikel erfolgen. Dies scheint auch Herr Renschler vernünftig, obwohl es nicht der früheren Auffassung entspricht.

Herr Renschler teilt bis zu einem gewissen Grad die Bedenken wegen der konfessionellen Artikel. Es muss vermieden werden, dass diese Frage und die Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention in einen zu engen Zusammenhang gebracht werden. Es muss vermehrt betont werden, dass die Menschenrechtskonvention ein eminent wichtiges Dokument ist, und weniger von den vielen Randproblemen gesprochen werden, die die Bedeutung der Konvention herabmindern.

M. Tissières se réfère aux débats qui ont eu lieu au Conseil national en juin 1969. Trois propositions avaient alors été faites. La majorité de la commission proposait de prendre acte du rapport et d'en approuver les conclusions. Une première minorité, représentée notamment par M. Chevallaz, souhaitait que le Conseil national prenne acte du rapport et décide que la signature de la Convention devrait être renvoyée en raison des réserves importantes qui devraient accompagner la ratification. Une deuxième minorité (M. Dürrenmatt) voulait que le Conseil national prenne seulement acte du rapport du Conseil fédéral. Citant les déclarations que M. Chevallaz avait faites à cette occasion, M. Tissières se rallie à l'opinion de M. Bonnard. Il estime qu'il serait préférable de différer toute décision jusqu'à la suppression des articles confessionnels. Il pose en outre deux questions: quels sont les cantons qui connaissent encore l'internement administratif? Qu'en est-il du référendum?

Frau Lang nimmt Bezug auf die Voten einiger Vorredner, aus denen man schliessen könnte, dass ein Vorbehalt betreffend das Frauenstimmrecht nicht mehr nötig ist. Sie betont, dass wegen des

Frauenstimmrechts ein wichtiger Vorbehalt angebracht werden müsste, denn es gibt Kantone, die sich hartnäckig weigern, die Frauen gleichzustellen. Sie stimmt dem Vorgehen des Bundesrates zu, das Zusatzprotokoll nicht zu unterzeichnen.

Im übrigen sieht Frau Lang nicht ein, weshalb die Menschenrechte mit wirtschaftlichen Ueberlegungen verquickt werden. Ihrer Meinung nach kann die Menschenrechtskonvention unterzeichnet und ratifiziert werden, ohne dass das Abkommen mit der EWG gefährdet würde.

Herr Rasser begrüsst den Entschluss des Bundesrates, so rasch als möglich zu unterzeichnen, hat aber wegen der vielen Vorbehalte gewisse Bedenken. In der internationalen Presse wird vor allem von den Vorbehalten geschrieben werden und weniger von der Tatsache, dass die Schweiz die Konvention nun unterzeichnet hat. Er fragt sich, ob wir nicht zu zimperlich sind, wenn wir für jedes Detail einen Vorbehalt anbringen wollen. Es würde ihn interessieren, wie es seinerzeit beim Uebereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation über die Zwangsarbeit gehandhabt wurde. Herr Rasser stellt die Frage, ob es nicht möglich wäre, der Konvention beizutreten vorbehältlich späterer Vorbehalte. Ein Vorbehalt, dass wir nicht alle Artikel zu erfüllen vermögen, muss gemacht werden, aber in dem Sinn, dass wir bestrebt sind, uns möglichst bald nach den Erfordernissen der Konvention zu richten. Wichtig scheint Herr Rasser, dass wir gewillt sind, die Menschenrechte anzuerkennen. Er weist darauf hin, dass wir diese teilweise besser anwenden als Länder, wo kein Vorbehalt angebracht wird.

Schliesslich möchte Herr Rasser wissen, was der Grund dafür ist, dass auf Seite 7 oben des Berichts steht, der Bundesrat sehe nicht vor, irgend etwas zu unternehmen, um den Vorbehalt hinsichtlich der Ausnahmen vom Grundsatz der Oeffentlichkeit der Verhandlungen zurückzuziehen.

Pause: 09.45 h - 10.10 h.

M. Franzoni, après avoir constaté qu'il n'y a pas de proposition qui tende à rejeter les conclusions du Conseil fédéral, mais que la commission semble plus prudente que celle de 1969, donne la parole au chef du Département politique.

M. Graber note pour commencer qu'à la différence de 1969, il n'y a pas de proposition minoritaire. Il comprend les préoccupations exprimées par certains membres de la commission et qui ont leur origine dans l'accumulation des projets de politique étrangère qui sont déjà soumis ou vont être soumis au Parlement. Il convient cependant de relever que le Conseil national se prononcera en septembre sur le rapport complémentaire du Conseil fédéral, alors que le Conseil des Etats le discutera en décembre, soit après la votation populaire (3 - 4 décembre) qui aura vraisemblablement lieu au sujet de nos relations avec la Communauté élargie. Y a-t-il dès lors un inconvénient à ce que le Conseil national examine le rapport cet automne? M. Graber ne le pense pas. Le Conseil fédéral, s'il avait eu les mêmes hésitations, n'aurait pas manqué de prendre les mesures nécessaires. Le rapport complémentaire existe. Il a été publié. On ne peut rien changer à cette situation.

M. Graber dénonce ensuite le climat de doute perpétuel qui s'est instauré depuis la votation de juin 1970 sur l'initiative Schwarzenbach. Ce manque de confiance dans la sagesse du souverain n'est pas raisonnable. La meilleure politique ne serait-elle pas de prendre le contre-pied de cette attitude de méfiance généralisée? Il est vrai qu'il ne serait pas judicieux de soumettre au souverain, dans des délais rapprochés, des projets contestés. Mais nous avons affaire ici à une question relativement facile et qui ne devrait pas soulever des objections graves. Le peuple suisse, dans sa grande majorité, est sensible au problème de la protection des droits de l'homme. Notre tâche sera plus délicate avec l'aide au développement et les Nations Unies. On aurait tort de perdre confiance dans le peuple suisse, qui évolue et fait

preuve d'une certaine maturité politique.

Quant aux réserves qui subsistent, elles ne sont pas si importantes. Le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de dire à plusieurs reprises, et notamment en réponse à une petite question Tenchio, qu'il n'adressera aux Chambres son message en vue de la ratification de la Convention qu'après la votation sur les articles confessionnels, quelle qu'en soit l'issue. En 1968 et 1969, les associations féminines ont développé la thèse selon laquelle il ne serait pas opportun de signer la Convention avec une réserve aussi importante que celle qui concernait le suffrage féminin. L'idée s'est alors répandue qu'il fallait différer la signature aussi longtemps que subsistera une réserve importante. Les milieux catholiques se sont trouvés devant une situation paradoxale: s'ils ne s'opposaient pas à la signature assortie d'une réserve portant sur les articles confessionnels, cette attitude pourrait être interprétée comme signifiant qu'ils n'attachent pas une si grande importance à l'élimination de ces dispositions discriminatoires. Pour sa part, M. Graber pense qu'il convient de ramener les choses à leurs justes proportions. Lier la signature de la Convention au succès de la votation sur les articles confessionnels pourrait aboutir, le cas échéant, à renvoyer un geste politique important pour de nombreuses années. Il s'agit maintenant, dans le cadre d'une politique étrangère active, d'attester notre ouverture vers l'Europe et notre solidarité avec les pays de ce continent. Le Conseil fédéral a établi le calendrier de la signature et de la ratification de la Convention en accord avec les représentants du parti le plus directement intéressé à l'abrogation des articles confessionnels. La volonté du législateur est d'arriver à une harmonisation aussi complète que possible de notre droit avec la Convention. C'est animé d'un tel esprit que le Conseil fédéral signera, en toute bonne conscience, la Convention si les conclusions de son rapport complémentaire sont approuvées.

Botschafter Diez möchte versuchen, seine Antworten auf die aufgeworfenen Fragen nach sachlichen Gesichtspunkten zu gruppieren.

Seine erste Bemerkung betrifft die grundsätzliche Bedeutung der Vorbehalte: Verschiedene Votanten, u.a. Herr Rasser und Herr Renschler, haben gesagt, dass man mehr von den Vorbehalten spreche, als von der Tatsache des Beitritts. In diesem Zusammenhang weist Herr Diez darauf hin, dass man in Strassburg die Bedeutung der Vorbehalte ganz anders einschätzt als bei uns. In Strassburg misst man z.B. dem Vorbehalt hinsichtlich der administrativen Versorgung eine grosse Bedeutung zu; die konfessionellen Artikel gelten hingegen eher als kleiner Schönheitsfehler. Das gilt auch hinsichtlich des Frauenstimmrechts. Nachdem es weitgehend angenommen worden ist, misst man dieser Frage keine grosse Bedeutung mehr zu.

Dann geht Herr Diez auf die Frage von Herrn Gehler über das Verhalten anderer Staaten ein. Andere Staaten waren ohne Zweifel weniger vorbehaltstreu und machten sich diesbezüglich weniger grosse Sorgen. Im Ausland wird uns gesagt, wir sollten diesbezüglich nicht übertreiben.

Herr Diez nimmt sodann zur Frage von Herrn Rasser Stellung, ob nicht von Fall zu Fall ein Vorbehalt angebracht werden könne. Er erklärt, dass dies aus rechtlichen Gründen nicht geht. Jeder Staat muss bei der Unterzeichnung oder spätestens bei der Ratifizierung sagen, wieweit er die Menschenrechtskonvention gelten lassen will und die entsprechenden Vorbehalte anbringen.

In bezug auf die einzelnen Vorbehalte gibt Herr Diez folgende Präzisierungen: Er weist darauf hin, dass vorgesehen ist, zur Frage der Pflichtverteidiger und Dolmetscher eine auslegende Erklärung abzugeben. Man will die Kantone ganz allgemein nicht zu sehr schulmeistern, sondern sie dazu bringen, selber auf die Erfordernisse der Konvention zu achten. Dies wird heute schon getan, u.a. auch durch die Praxis des Bundesgerichtes, was fast wichtiger ist, als die formellen Verpflichtungen der Konvention.

Herr Diez erklärt, dass sich zur Frage der Öffentlichkeit der Verhandlungen und Urteilsverkündung ähnliche Ueberlegungen anstellen lassen. Auch hier handelt es sich weitgehend um kanto-

nales Recht. Man kann sich im übrigen streiten, ob dieser Grundsatz immer von Vorteil ist. Die Voraussetzungen sind nicht immer die gleichen. Ein Gerichtsverfahren in einer deutschen Grossstadt kann nicht mit demjenigen vor einem kleinen schweizerischen Amtsgericht verglichen werden.

Herr Diez ersucht Herrn Krafft, der den Bericht ausgearbeitet hat, die Frage nach den Kantonen, in denen die Möglichkeit einer administrativen Versorgung besteht, zu beantworten. Was die Frage von Herrn Barchi hinsichtlich eines Grundrechtes auf individuelle Freiheit anbetrifft, verweist Herr Diez auf das Postulat Gerwig. Der Bundesrat wird bald darauf antworten. Es stellt sich in diesem Zusammenhang natürlich die Frage, ob nicht unsere ganze Verfassung und Gesetzgebung den Erfordernissen der Konvention angepasst werden sollte.

Hinsichtlich des Strafvollzuges geht Herr Diez mit Frau Blunschy einig. Sicher stimmt vieles mit dem Geist der Konvention nicht überein. Ein Vorbehalt diesbezüglich wäre seiner Ansicht nach jedoch nicht richtig, denn die erwähnten Misstände sollten ausgeschlossen werden.

Auch hinsichtlich der Beurteilung der vierten Initiative Schwarzenbach geht Herr Diez mit Frau Blunschy einig, dass neue Schwierigkeiten wegen des Familiennachzugs geschaffen würden, vor allem wenn es sich um "faux saisonniers" handelt.

Für die von Herrn Tissières aufgeworfene Frage des Referendums verweist Herr Diez auf den früheren Bericht. Heute gilt nach wie vor BV Art. 89 Abs. 4, der als Kriterium die Zeitdauer vorsieht. Die Konvention ist nach 5 Jahren kündbar; deshalb ist rechtlich eine Unterstellung unter Art. 89 Abs. 4 nicht möglich. Letzten Endes muss das Parlament darüber befinden, wobei aber auch es an die Verfassung gebunden ist.

Herr Diez unterstreicht, dass die Menschenrechtskonvention eine der wichtigsten Konventionen ist, die im Rahmen des Europarates ausgearbeitet wurde. Wegen der Erweiterung der EWG stellt



sich die Frage, welche rechtlichen Fragen in Zukunft in Brüssel und welche in Strassburg behandelt werden sollen. Herr Diez glaubt, dass wirtschaftliche Fragen eher Brüssel übertragen werden, während Fragen des Zivil- und Prozessrechts in Strassburg verbleiben. Damit wird die Bedeutung der Menschenrechtskonvention für die Tätigkeit des Europarates vergrössert. Es würde in Strassburg schwer verstanden, wenn mit dem schweizerischen Beitritt zugewartet würde, bis das letzte Gesetz in der Schweiz der Konvention angepasst wurde. Für wichtige Fragen muss ein Vorbehalt angebracht werden. Hinsichtlich der andern besteht ein gewisses Risiko. Immerhin bleibt zu beachten, dass ein Gesetz noch geändert werden kann, selbst wenn ein konkreter Fall bereits in Strassburg hängig ist. In Berücksichtigung all dieser Umstände ist Herr Diez der Auffassung, dass der vom Bundesrat vorgezeichnete Fahrplan eingehalten werden sollte.

M. Krafft, se référant à une question soulevée par M. Tissières, ajoute que le Conseil fédéral, dans sa réponse à une petite question Gerwig du 29 février 1972, a dressé la liste des cantons qui ne connaissent pas encore une procédure d'internement entièrement judiciaire. Il s'agit des cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Unterwald-le-Haut, Unterwald-le-Bas, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Grisons, Thurgovie, Tessin et Valais. Dans les cantons de Zurich, Berne Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Intérieures et Grisons, la décision d'internement prise en première instance par une autorité administrative peut cependant faire l'objet d'un recours devant une autorité judiciaire.

Désignation des rapporteurs:

- M. Franzoni (rapporteur de langue française)
- M. Schürch (rapporteur de langue allemande)

- 18 -

Votation: la commission décide à l'unanimité de recommander au Conseil national de prendre acte du rapport complémentaire et d'en approuver les conclusions.

Fin de la séance: 11 h.15.

Pressemitteilung

Bern, den 3. Juli 1972

Europäische Menschenrechtskonvention

Die nationalrätliche Kommission zur Vorberatung des bundesrätlichen Ergänzungsberichts an die Bundesversammlung vom 23. Februar 1972 über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist am 3. Juli 1972 in Bern unter dem Vorsitz von Nationalrats-Vizepräsident E. Franzoni und im Beisein von Bundesrat P. Graber, Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements und Botschafter E. Diez, Chef der Rechtsabteilung dieses Departements, zu einer Sitzung zusammengetreten. Nach einlässlicher Debatte hat sie einstimmig beschlossen, dem Nationalrat zu beantragen, vom Ergänzungsbericht Kenntnis zu nehmen und seinen Schlussfolgerungen zuzustimmen.

Communiqué

Berne, le 3 juillet 1972

Convention européenne des droits de l'homme

La commission du Conseil national chargée d'examiner le rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 23 février 1972 sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales à siégé à Berne, le 3 juillet 1972, sous la présidence de M. E. Franzoni, vice-président du Conseil national, et en présence du Conseiller fédéral P. Graber, chef du Département politique fédéral, ainsi que de l'Ambassadeur E. Diez, chef de la Division des affaires juridiques de ce Département. Après une discussion nourrie, elle a décidé à l'unanimité de recommander au Conseil national de prendre acte du rapport complémentaire et d'en approuver les conclusions.