

DIE ORGANE UND ORGANISMEN DES EUROPARATES
UND IHRE GEGENSEITIGEN BEZIEHUNGEN

I. Einleitung

1. Allein aus dem Titel "Europarat - Conseil de l'Europe - Council of Europe" könnte man schliessen, es handle sich hier um ein Organ, einen Rat, d.h. um eine Versammlung von Verantwortlichen. Man wird erinnert an Bundesrat, Nationalrat, Verwaltungsrat etc. Beim genannten Ausdruck handelt es sich jedoch um den Titel einer Internationalen Organisation, deren Mitglieder Staaten sind, die ein Statut hat mit einer Zielsetzung und mit einem Organisationsschema.
2. Die Organe des Europarates sind (siehe Art. 10 des Statuts)
 - das Ministerkomitee
 - die Beratende Versammlung.
3. Gemäss dem gleichen Artikel steht beiden Organen zur Seite das
 - Sekretariat des Europarates.
4. Jedes der beiden Organe hat sich selber Organismen geschaffen. Dem Ministerkomitee unterstellt sind die von ihm ins Leben gerufene
 - Expertenkomitees.Die Beratende Versammlung hat ähnlich wie nationale Parlamente
 - Kommissionengeschaffen.

5. Das Ministerkomitee hat zusätzlich einige permanente Institutionen geschaffen, die ihrerseits
 - Komitees mit Spezialstatut besitzen.

6. Des weitern hat das Ministerkomitee die
 - Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europemit eigenen Unterorganen ins Leben gerufen.

7. Ferner ist daran zu erinnern, dass zahlreiche der im Rahmen des Europarates abgeschlossenen europäischen Uebereinkommen
 - Uebereinkommenskomiteesvorsehen.

8. Nicht unerwähnt seien die
 - Fachministerkonferenzen,die eine bedeutende Rolle für das Leben der Organisation darstellen. Diese Konferenzen werden normalerweise von
 - Comités de Hauts Fonctionnairesvorbereitet.

9. Zum Schluss sei noch erwähnt, dass eine gewisse beschränkte Anzahl von Mitgliedstaaten unter sich sogenannte Accords partiels abgeschlossen haben, die ihrerseits
 - Expertenkomitees (Accords partiels)vorsehen.

10. Zusammenfassend stehen wir vor folgenden Organen und Organisationen:
 - Ministerkomitee
 - Beratende Versammlung
 - Sekretariat des Europarates
 - Expertenkomitees des Ministerkomitees (Comités directeurs; Comités ad hoc d'experts; Comités d'experts; Comités restreints d'experts)

- Kommissionen der Versammlung
- Komitees mit Spezialstatut
- Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (mit Kommissionen)
- Uebereinkommens-Komitees
- Fachministerkonferenzen
- Comités de Hauts Fonctionnaires
- Expertenkomitees (Accords partiels)

Ein Organigramm findet sich in der Beilage.

II. Die beiden Organe

A. Das Ministerkomitee

11. Das Ministerkomitee ist das Organ, das zuständig ist, um im Namen des Europarates zu handeln. Es setzt sich aus den Aussenministern oder deren Stellvertretern (Ständige Vertreter) zusammen, hat seine Verfahrensvorschriften und kann in zahlreichen Fällen mit Mehrheitsbeschluss oder mit 2/3-Mehrheiten handeln. Das Ministerkomitee tagt nicht öffentlich.

B. Die Beratende Versammlung

12. Die Beratende Versammlung tagt normalerweise öffentlich. Ursprünglich konnte sie nur mit Zustimmung des Ministerkomitees die Tagesordnung festsetzen, doch dies wurde schon 2 Jahre nach der Gründung abgeändert. Die Beratende Versammlung setzt sich normalerweise aus Mitgliedern der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten zusammen. Die Art und Weise der Mitglieder-Bezeichnung ist verschieden von Land zu Land; entweder tut es die Regierung oder das Parlament oder das Büro des Parlaments.

13. Die Beratende Versammlung hat 1954 sich selber einen neuen Namen gegeben: Parlamentarische Versammlung. Eine Aenderung des Statuts ist jedoch nicht erfolgt. Das Ministerkomitee benützt weiterhin in seinen offiziellen Korrespondenzen und Erlassen den statutarischen Titel "Beratende Versammlung". Die eigenwillige Namensänderung hat nicht zum Vorteil der Versammlung gereicht. Sie ist nicht ein Parlament, denn einerseits werden die Mitglieder nicht vom Volk gewählt sondern von den Mitgliedstaaten bezeichnet und andererseits kann die Versammlung nicht im Namen des Europarates handeln.

III. Das Sekretariat des Europarates

14. Das Sekretariat des Europarates setzt sich zusammen aus dem Generalsekretär, dem stellvertretenden Generalsekretär und dem nötigen Personal. Der Sollbestand erhebt sich heute auf 792 Personen.
15. Der Generalsekretär, der stellvertretende Generalsekretär und der Greffier der Beratenden Versammlung werden von der Beratenden Versammlung gewählt aus einer Liste von Kandidaten, die ihr vom Ministerkomitee vorgelegt werden. Die übrigen Beamten werden vom Generalsekretär ernannt in Anwendung eines vom Ministerkomitee erlassenen Reglementes.
16. Aehnlich wie die Beratende Versammlung hat auch das Sekretariat sich selber einen Uebernamen zugeeignet, nämlich "Generalsekretariat". Eine Aenderung des Statuts in diesem Sinne ist ebenfalls nie erfolgt und das Ministerkomitee benützt weiterhin in offiziellen Mitteilungen den Titel "Sekretariat".

IV. Die übrigen Organismen des Europarates

A. Die dem Ministerkomitee gegenüber verantwortlichen Komitees

17. Zur Ausführung des intergouvernementalen Arbeitsprogramms, das jeweilen auf einem mittelfristigen 5-Jahresplan basiert, hat das Ministerkomitee 11 Comités directeurs geschaffen, die sich aus "fonctionnaires nationaux du grade le plus élevé possible" zusammensetzen. Diese Comités directeurs können ihrerseits wiederum Expertenkomitees und Comités restreints d'experts schaffen. Für einzelne Sonderaufgaben hat das Ministerkomitee sich die Möglichkeit der Schaffung von ad hoc Expertenkomitees reserviert und davon auch mehrfach Gebrauch gemacht. In gewissen Fällen hat das Ministerkomitee in einer auf einen Accord partiel zurückgreifenden beschränkten Zusammensetzung sogenannte Comités accords partiels geschaffen.

In sämtlichen vorher genannten Fällen handeln die Komitees aufgrund eines durch das Ministerkomitee erteilten Auftrages.

18. Die 11 Comités directeurs sind die folgenden:

- Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH)
- Comité directeur pour la Sécurité sociale (CDSS)
- Comité directeur pour les affaires sociales (CDAS)
- Conseil de la coopération culturelle (CDCC)
- Comité pour le développement du Sport (CDDS)
- Comité européen de Santé publique (CDSP)
- Comité européen pour la sauvegarde de la nature et des ressources naturelles (CDSN)
- Comité directeur pour l'aménagement du territoire et le patrimoine architectural (CDAT)
- Comité directeur pour les questions régionales et municipales (CDRM)
- Comité européen de coopération juridique (CDCJ)
- Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC)

19. Ebenfalls dem Ministerkomitee gegenüber verantwortlich sind gewisse Komitees mit Spezialstatut. Es handelt sich insbesondere um Komitees im Zusammenhang mit dem Europäischen Jugendzentrum, dem Europäischen Jugendfonds und der Verwaltung des Europarates.

B. Uebereinkommens-komitees

20. Die vom Europarat abgeschlossenen Uebereinkommen sehen in 7 Fällen regelmässige Zusammenkünfte von Komitees vor. Ihre Aufgaben sind in den entsprechenden Uebereinkommen vorgesehen.*

C. Spezial-Ministerkonferenzen und ihre Vorbereitungsorgane

21. Im Laufe der Jahre hat sich eine gewisse Regelmässigkeit in der Durchführung von Spezial-Ministerkonferenzen ergeben. Es sind deren 10 Typen, die sich normalerweise mit Abständen von 2 - 3 Jahren treffen. In mehr als der Hälfte der Fälle werden diese Konferenzen von sogen. Comités de Hauts Fonctionnaires vorbereitet. Die einzelnen Mitglieder dieser Comités de Hauts Fonctionnaires bekommen ihre Aufträge direkt von den jeweiligen Fachministern.

D. Die Kommissionen der Beratenden Versammlung

22. Die Beratende Versammlung verfügt über eine Ständige Kommission, die zwischen den Sessionen tagt und im Namen der Vollversammlung Beschlüsse fassen kann, die gleich weit reichen wie diejenigen der Vollversammlung.
23. Ferner hat die Beratende Versammlung 13 Fachkommissionen geschaffen, nämlich
- Commission des question politiques
 - Commission des questions économiques et du développement

*) (z.B. 2 Komitees zur Ueberwachung der Anwendung der Sozialcharta).

- Commission des questions sociales et de la santé
- Commission des questions juridiques
- Commission de la culture et de l'éducation
- Commission de la science et de la technologie
- Commission de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux
- Commission du règlement
- Commission de l'agriculture
- Commission des pays européens non membres
- Commission chargée des relations avec les Parlements nationaux et le public
- Commission du budget et du programme de travail
- Commission de la population et des réfugiés.

Die Fachkommissionen bereiten die Beschlüsse der Vollversammlung, bzw. der Ständigen Kommission vor.

E. Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

24. Die nunmehr seit einiger Zeit jährlich tagende Konferenz gilt gewissermassen als zweite Kammer des Europarates, ohne dass man jedoch das Statut des Europarates abgeändert hätte. Ihre Existenz basiert daher auf einem Beschluss des Ministerkomitees.

Zusammensetzung und Arbeitsweise sind ähnlich wie diejenige der Beratenden Versammlung. Die Konferenz verfügt über eine Ständige Kommission und vier Fachkommissionen.

V. Die gegenseitigen Beziehungen der Organe und Organismen des Europarates

A. Das Sekretariat

25. Das Sekretariat führt die Sekretariatsarbeit der beiden Organe, d.h. des Ministerkomitees und der Beratenden Versammlung. Es führt ebenfalls die Sekretariatsarbeit der von den

beiden Organen geschaffenen Organismen. Zusätzlich wird das Sekretariat von Fall zu Fall seitens des Ministerkomitees ermächtigt, die Sekretariatsarbeit anderer Organismen zu übernehmen, insbesondere der Spezial-Ministerkonferenzen und ihrer Vorbereitungsorgane sowie der Uebereinkommens-komitees.

B. Beziehungen zwischen Ministerkomitee und Beratender
Versammlung

26. Motor der gesamten Tätigkeit des Europarates ist das, was man als den "Dialogue entre l'Assemblée consultative et le Comité des Ministres" bezeichnet. Infolge der permanenten Kontrolle des Ministerkomitees durch die Versammlung und der Kritik der letzteren an den Regierungen und insbesondere dank den laufend vorgetragenen, oft gut fundierten Empfehlungen der Versammlung zum Tätigwerden des Ministerkomitees auf bisher unerschlossenen Gebieten, ist der Europarat immer wieder auf der Höhe der Zeit und besitzt ein relativ wirksames Abwehrmittel gegen Verbürokratisierung und Verknöcherung. Die Instrumente dieses Dialoges sind:

- "Recommandation" der Versammlung und Antwort des Ministerkomitees;
- "Demande d'avis" des Ministerkomitees und "Avis" der Versammlung;
- "Question écrite" einzelner Mitglieder der Versammlung und Antwort des Ministerkomitees;
- Colloque;
- Comité mixte;
- Schriftlicher und mündlicher Tätigkeitsbericht des Ministerkomitees vor der Versammlung mit Fragestunde.

27. Jedesmal wenn die Beratende Versammlung möchte, dass die Organisation als solche in einer gewissen Frage tätig wird, richtet sie eine "Recommandation" an das Ministerkomitee. Leider haben die ständigen Fachkommissionen der Versammlung Tendenz, eine allzu grosse Anzahl von Recommendations vorzubereiten, und das

Bureau der Versammlung hat nicht die nötige Autorität, um diese Zahl einzuschränken. Jede derartige Empfehlung muss nämlich durch das Ministerkomitee behandelt werden, selbst wenn das Ergebnis schlussendlich negativ ist. Jede Empfehlung wird daher in den Regierungen der 20 Mitgliedstaaten eingehend geprüft und das Ministerkomitee berät anschliessend, ob und inwieweit es der Empfehlung nachkommen kann. Zum mindesten ist das Ministerkomitee verpflichtet, der Beratenden Versammlung eine formelle - einstimmig beschlossene - Antwort zu erteilen.

28. In einigen Fällen - leider zu wenig oft - ersucht das Ministerkomitee die Versammlung um Stellungnahme. Es handelt sich dabei um die klassische beratende Tätigkeit des zweiten Organs. Die Stellungnahme der Beratenden Versammlung erfolgt in der Form eines "Avis".
29. Einzelne Mitglieder der Beratenden Versammlung haben ebenfalls die Möglichkeit, eine schriftliche Anfrage an das Ministerkomitee zu richten. Diese werden vom letzteren gleich behandelt wie die Empfehlungen.
30. Der Dialog zwischen den beiden Organen erfolgt überdies noch durch das sogenannte Colloque und das sogen. Comité mixte. In beiden Fällen sitzen sich Vertreter beider Organe gegenüber, normalerweise ca. 20 Parlamentarier auf der einen Seite und beim Colloque die Aussenminister sowie beim Comité mixte die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten auf der andern Seite. Die Aussprache erfolgt aufgrund einer vorher von beiden Organen ausgehandelten Tagesordnung. Formelle Beschlüsse können nicht gefasst werden. Das Colloque dient zur Aussprache über politische Aktualitätsprobleme und das Comité mixte zur Ausräumung von Missverständnissen.

31. Das Ministerkomitee erstattet regelmässig sowohl schriftlich als auch mündlich der Beratenden Versammlung Bericht über seine Tätigkeit.
32. Der geschilderte Dialog zwischen beiden Organen wird leider immer wieder in dreierlei Weise gestört:
- a) Wenn das Sekretariat mit Beschlüssen des einen Organ nicht einverstanden ist, wendet es sich an das andere Organ und hofft durch dieses gegenseitige Sich-Ausspielen Vorteile zu erzielen.
 - b) Gewisse Ständige Vertreter haben Tendenz, an den Kommissions-sitzungen der Beratenden Versammlung teilzunehmen und entweder Propagandareden ihrer Regierung zu halten oder die ruhige Tätigkeit der parlamentarischen Kommission zu stören. Gemäss internem Reglement hätten die Kommissionen ohne weiteres die Möglichkeit, die Teilnahme von Diplomaten auszuschliessen. Schweizerischerseits hat der Ständige Vertreter in konstanter Praxis nie an solchen Sitzungen teilgenommen, es sei denn, er wäre von der betreffenden Kommission offiziell dazu eingeladen worden.
 - c) In 5 Fällen hat das Ministerkomitee dem Druck gewisser Parlamentarier nachgegeben und der Beratenden Versammlung ständige Sitze in den folgenden 5 Komitees zugebilligt: CDCJ, CDAT, CDCC, CDDS sowie im Comité des Conseillers du Représentant Spécial.

Diese Anwesenheit von Parlamentariern in intergouvernementalen Kommissionen, die sich zur Hauptsache mit dem Informationsaustausch über Regierungstätigkeiten und der Aushandlung von internationalen Uebereinkommen befassen, hat sich als unerfreulich erwiesen. Leider scheint eine Rückwärtsbewegung nicht mehr möglich zu sein; es gilt daher darüber zu wachen, dass nicht noch weitere Einbrüche erfolgen.

C. Andere Querverbindungen

33. Als Folge von Initiativen allzu aktiver Parlamentarier oder allzu ambitiöser Beamter des Sekretariats haben sich im Laufe der Jahre weitere Querverbindungen etabliert. So möchten gewisse Parlamentarier an den Spezial-Ministerkonferenzen teilnehmen. Im allgemeinen konnte dies bis jetzt abgelehnt werden und statt dessen hat man ein Colloque zwischen den Spezial-Ministern und den entsprechenden Spezial-Kommissionen der Versammlung eingeführt.
34. Noch komplizierter wird die Sache, wenn die Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sich einmischt und zu ihren Tagungen Vertreter der Beratenden Versammlung, Vertreter von gewissen Expertenkomitees und Vertreter von gewissen Comités de Hauts Fonctionnaires einlädt. Folge davon sind ausführliche und zeitraubende Berichterstattungen in den einen Organismen über dasjenige, was die andern Organismen tun.

VI. Zusammenfassung

35. Oberstes Organ des Europarates ist und bleibt das Ministerkomitee.
36. Die Beratende Versammlung ist dem Ministerkomitee gleichgestellt und hat eine äusserst bedeutende Rolle zu spielen, nämlich diejenige der permanenten Initiative und Kontrolle sowie diejenige der öffentlichen Debatte aktueller politischer Probleme.
37. Angesichts des doch eher verwirrenden und doch komplizierten Organigramms der Organisation, ist es von besonderer Bedeutung, dass klare Spielregeln über die gegenseitigen Beziehungen der verschiedenen Organe und Organismen bestehen und dass

diese auch eingehalten werden. Letzteres ist leider jedoch oft nicht der Fall.

38. Da in sozusagen sämtlichen Organen und Organismen Schweizer sitzen - Bundesräte, Nationalräte, Ständeräte, Diplomaten, Chefbeamte und Experten - wäre die Aufrechterhaltung permanenter Kontakte zwischen all diesen Personen von grossem Nutzen. Zu erstmaliger Etablierung dieser Kontakte und der Feststellung der Spielregeln (sowohl derjenigen im Europarat als auch derjenigen auf nationaler Ebene) wäre die Durchführung eines zweitägigen Seminars empfehlenswert.
-



REPRÉSENTATION PERMANENTE DE SUISSE
AUPRÈS DU
CONSEIL DE L'EUROPE

67000 STRASBOURG, le 5 juillet 1978

7, rue Schiller
Téléphone 35'15'18

731-1 - WA/ha

Monsieur le Conseiller fédéral
Pierre AUBERT
Chef du Département politique fédéral

3003 B e r n e

Les différents organes et organismes
du Conseil de l'Europe et les
relations mutuelles entre ceux-ci

Monsieur le Conseiller fédéral,

./.

Au cours des années, le Conseil de l'Europe est devenu une organisation internationale relativement compliquée. Aussi ai-je essayé, sur la base de mon expérience, de résumer la situation actuelle dans une note que j'ai l'honneur de vous envoyer en annexe.

Les relations mutuelles entre les différents organes et organismes sont assez complexes et les Délégués des Ministres n'ont pas toujours le pouvoir de veiller scrupuleusement sur l'application des règles du jeu concernant ces relations. A mon avis, l'organisation d'un séminaire auquel participeraient toutes les personnalités suisses qui ont des responsabilités dans le cadre du Conseil de l'Europe, serait d'une très grande utilité. J'avais établi l'année passée et envoyé à Berne un projet pour le programme d'un tel séminaire et je serais heureux si cette idée pouvait être réalisée au cours de l'hiver prochain.

Copie de cette lettre est envoyée avec annexe à Messieurs l'Ambassadeur Weitnauer et Hegner, ainsi qu'à Monsieur Moret.

Veuillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'assurance de ma haute considération.

LE REPRESENTANT PERMANENT:

(Alfred Wacker)

Annexe mentionnée