



**Message sur l'adhésion de la Suisse aux
 deux Pactes internationaux de 1966 relatifs
 aux droits de l'homme et une modification de
 la loi fédérale d'organisation judiciaire**

Vu la proposition du DFAE du 9 janvier 1991
 Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé :

Le message sur l'adhésion de la Suisse aux deux Pactes
 internationaux de 1966 relatifs aux droits de l'homme, ainsi
 que les deux projets d'arrêtés fédéraux y relatifs et le
 projet de loi portant modification de l'article 86 de la loi
 fédérale d'organisation judiciaire sont adoptés avec des modi-
 fications conformément au co-rapport du DFJP du 29.1.91 (chiffre
 4.2.3 du message, page 24).

Pour extrait conforme,
 Le secrétaire:

Publication:

Feuille fédérale

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	10	-
	X	EDI	5	-
	X	EJPD	5	-
	X	EMD	5	-
	X	EFD	2	-
	X	EVD	5	-
	X	EVED	5	-
	X	BK	5	-
		EFK		
		Fin.Del.		

Département fédéral
 des affaires étrangères

H. Felber





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Publication dans la feuille fédérale

Annexes : - Projet de décision du Conseil fédéral (en français)

Berne, le 9 janvier 1991

- Projet de message (français et allemand)

- Projet d'arrêté fédéral (français et allemand)

- Projet de loi portant Au Conseil fédéral
(français et allemand)

- Texte des deux Pactes de 1966 relatifs aux droits de l'homme (français et allemand)

- Projet de loi portant modification de l'article 86 de la loi fédérale d'organisation judiciaire (français et allemand)

Message sur l'adhésion de la Suisse aux deux Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits de l'homme et une modification de la loi fédérale d'organisation judiciaire

Nous vous soumettons le projet de message susmentionné, ainsi que les deux projets d'arrêtés fédéraux y relatifs et le projet de loi portant modification de l'article 86 de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

Les offices suivants ont été consultés dans le cadre de la procédure préliminaire et approuvent le projet de message susmentionné : Office fédéral de la justice, Office fédéral des étrangers, Ministère public fédéral, Administration fédérale des finances, Office fédéral des assurances sociales, Office fédéral de la culture, Office fédéral de l'énergie, Direction de l'administration militaire fédérale, Office de l'auditeur en chef, Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

Nous attirons votre attention sur le fait que l'Office fédéral de la justice (Division des affaires internationales), l'OFIAMT (Service des affaires internationales) et la Direction du droit international public (Service des droits de l'homme), qui seront sur le plan fédéral en premier lieu concernés par la mise en oeuvre des Pactes, devront engager un collaborateur supplémentaire de niveau universitaire pour établir les rapports qui doivent être régulièrement présentés aux organes de contrôle des Pactes sur les mesures arrêtées par la Suisse pour donner effet aux droits reconnus dans ces deux instruments (cf. projet de message, ch. 6, p. 36).

Nous vous proposons de prendre la décision ci-jointe.

Département fédéral
des affaires étrangères


R. Felber

Publication dans la feuille fédérale

- Annexes :
- Projet de décision du Conseil fédéral (en français)
 - Projet de message (français et allemand)
 - Projet d'arrêté fédéral (français et allemand)
 - Projet de loi portant modification de l'OJ (français et allemand)
 - Texte des deux Pactes de 1966 relatifs aux droits de l'homme (français et allemand)
 - Projet de communiqué de presse (français et allemand)

Pour co-rapport à : DFJP, DFF, DFI, DFEP, DMF, DFTCE

Extrait de procès-verbal à : DFJP, DFF, DFI, DFEP, DMF, DFTCE, Chancellerie fédérale

Pour extrait conforme,
Le secrétaire

Publication :
feuille fédérale

Deutsche Fassung folgt

**Message sur l'adhésion de la Suisse aux
deux Pactes internationaux de 1966 relatifs
aux droits de l'homme et une modification de
la loi fédérale d'organisation judiciaire**

Vu la proposition du DFAE du 9 janvier 1991
Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé :

Le message sur l'adhésion de la Suisse aux deux Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits de l'homme, ainsi que les deux projets d'arrêtés fédéraux y relatifs et le projet de loi portant modification de l'article 86 de la loi fédérale d'organisation judiciaire sont adoptés.

Pour extrait conforme,
Le secrétaire :

Publication :
Feuille fédérale

Am nom du Conseil fédéral suisse:
Le Président de la Confédération,
Le Chancelier de la Confédération,

Deutsche Fassung folgt

Condensé

Conformément à une intention qu'il a maintes fois manifestée, le Conseil fédéral soumet, par message, par l'adhésion de la Suisse aux deux Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits de l'homme et une modification de la loi fédérale d'organisation judiciaire

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, par le présent message, deux projets d'arrêtés fédéraux, l'un portant approbation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du 16 décembre 1966, l'autre approuvant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du 16 décembre 1966 également, ainsi qu'un projet de loi portant modification de l'article 86 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le Président de la Confédération,
Le Chancelier de la Confédération,

Condensé

Conformément à une intention qu'il a maintes fois manifestée ces douze dernières années, le Conseil fédéral soumet, par le présent message, les deux Pactes des Nations Unies de 1966 relatifs aux droits de l'homme à l'approbation des Chambres.

A l'instar de la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes reflètent pour l'essentiel nos conceptions libérales et individuelles des droits de l'homme. L'adhésion à ces deux instruments manifesterait notre engagement, sur le plan mondial, en faveur du caractère universel et indivisible des droits de l'homme, tant civils et politiques qu'économiques, sociaux et culturels, qui tous se fondent sur la dignité inhérente à tous les êtres humains et sur leur égale valeur, sans distinction d'aucune sorte.

Rassemblant sur le plan universel des Etats dont les systèmes politiques, économiques et sociaux, mais aussi les niveaux de développement sont très différents, les Pactes ont un dénominateur commun moins élevé que celui des instruments correspondants du Conseil de l'Europe. L'adhésion aux Pactes n'aurait dès lors pas pour effet principal de renforcer la protection des droits de l'homme en Suisse, mais réaliserait avant tout un objectif important de politique étrangère sur le plan universel. Disposant en effet d'une base conventionnelle pour intervenir dans le monde en faveur de personnes dont les droits ont été gravement bafoués, nous serions en mesure de mener une politique plus globale et plus cohérente dans le domaine des droits de l'homme.

La conception générale du présent message tient compte du fait que l'adhésion aux Pactes a une portée avant tout politique.

MESSAGE

1. Introduction

En 1977, une année après l'entrée en vigueur des Pactes, le Conseil fédéral a déclaré, dans son Rapport du 29 juin sur les relations de la Suisse avec l'ONU et ses institutions spécialisées (FF 1977 II 781, 853, 854), qu'il était favorable au Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et au Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques. Quatre ans plus tard, en réponse à l'interpellation Crevoisier, du 2 juin 1981, le Conseil fédéral a manifesté l'intention de proposer aux Chambres fédérales que la Suisse devienne partie à ces deux instruments universels de protection des droits de l'homme (BO CN 1981 1341). Puis, dans son Rapport du 2 juin 1982 sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme, le Conseil fédéral a rappelé qu'il entendait "prochainement" signer les Pactes et les soumettre à l'approbation des Chambres fédérales (FF 1982 II 753, 780). Suite à ces déclarations, le Conseil fédéral a annoncé par trois fois dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale (1980-1983, 1984-1987 et 1988-1991) qu'un message relatif à l'approbation des Pactes serait soumis aux Chambres "lors de la présente législature".

Entamés en 1983, les travaux menés par le Département des affaires étrangères en vue de la ratification des Pactes se concrétisèrent à la fin de 1984 par un premier avant-projet de message. La date du vote relatif à l'entrée de la Suisse aux Nations Unies ayant été fixée au 16 mars 1986, il fut cependant décidé d'attendre les résultats de ce vote avant de présenter le projet de message aux offices concernés dans le cadre de la procédure interne de consultation. Après le vote négatif du 16 mars 1986 et suite à la décision du Conseil fédéral de poursuivre une

politique de participation soutenue à des activités des Nations Unies ouvertes à la Suisse, en particulier dans le domaine juridique, un avant-projet de message fut soumis en août 1986 aux offices concernés. Cette procédure de consultation ne fut pas menée jusqu'à son terme car le Conseil fédéral entendait attendre la décision des Chambres fédérales sur la Charte sociale européenne avant de leur soumettre un message concernant l'adhésion de la Suisse aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Après le refus des Chambres d'approuver la Charte sociale¹⁾, le Conseil fédéral a, dans son Rapport du 29 juin 1988 sur la politique de paix et sécurité, réaffirmé son souhait de voir la Suisse devenir partie aux deux Pactes, qu'il conçoit "avant tout comme un instrument de politique étrangère" (FF 1989 I 648 ch. 222). Puis, dans sa réponse du 5 décembre 1988 à la motion Rechsteiner du 7 octobre 1988 qui, cosignée par 72 conseillers nationaux, le chargeait de présenter dès que possible aux Chambres un message relatif aux deux Pactes, le Conseil fédéral, tout en se félicitant de "l'appui donné par la motion à la ratification des Pactes...", a néanmoins proposé de transformer ladite motion en postulat pour le motif suivant: "nous entendons nous réserver une certaine flexibilité en ce qui concerne le moment de la présentation de ce message. La raison en est que nous avons prévu de présenter en priorité un message relatif à la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale" (BO CN 1988 1919).

Comme les résultats de la procédure de consultation engagée auprès des cantons, des partis politiques et des organisations intéressées à propos de cette Convention et de la révision correspondante du Code pénal et du Code pénal militaire n'ont pu être publiés qu'en décembre 1990, ce n'est qu'au cours de cette année qu'un message pourra vous être présenté à ce sujet. Le

1) Le Conseil des Etats a refusé d'approuver la Charte le 7 mars 1984, le Conseil national le 2 décembre 1987.

Conseil fédéral a dès lors pris la décision de vous soumettre sans plus attendre la question de l'adhésion aux deux Pactes relatifs aux droits de l'homme.

2. Aperçu de l'historique et du contenu des Pactes

Adoptés à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ("Pacte I") et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ("Pacte II"), ainsi que le Protocole facultatif se rapportant à celui-ci sont entrés en vigueur le 3 janvier 1976, respectivement le 23 mars 1976. Aujourd'hui, la quasi-totalité des Etats occidentaux figure parmi les 96 Etats parties au Pacte I et les 91 Etats parties au Pacte II; néanmoins, treize Etats occidentaux ne sont pas parties au Protocole facultatif²⁾, qui a été ratifié par 50 Etats. Il convient d'ajouter que l'Assemblée générale a, le 15 décembre 1989, adopté un deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte II, qui vise à abolir la peine de mort. Signé à ce jour par 18 Etats, pour la plupart européens, et ratifié par trois d'entre eux, ce Protocole entrera en vigueur après la date du dépôt du dixième instrument de ratification ou d'adhésion³⁾.

2) Les Etats-Unis d'Amérique, Malte, Monaco, la Turquie et le Liechtenstein ne sont pas parties aux deux Pactes; les Etats-Unis d'Amérique les ont signés; la Grèce n'est partie qu'au Pacte I, que Malte a signé; parmi les Etats parties au Pacte II, la République fédérale d'Allemagne, l'Australie, la Belgique, Chypre, la Grande-Bretagne et le Japon ne sont pas parties au Protocole facultatif.

3) La Suisse a ratifié le 13.10.1987 le Protocole additionnel no 6 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), du 28.4.1983, concernant l'abolition de la peine de mort (RS 0.101.06). Le 2ème Protocole facultatif au Pacte II sera soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale une fois que la question de l'abolition de la peine de mort dans le Code pénal militaire aura été tranchée par le souverain (cf. dans ce sens l'initiative parlementaire Pini du 21.6.1989, no 89.234, et la motion Rechsteiner du 15.6.1989, no 89.509).

Formant avec la Déclaration universelle des droits de l'homme (FF 1982 II 812) la "Charte internationale des droits de l'homme"⁴⁾, les Pactes traduisent les principes abstraits de celle-ci en obligations concrètes des Etats qui y sont parties et prévoient un mécanisme international non judiciaire destiné à contrôler le respect par les Etats des engagements qu'ils ont souscrits.

Le fait d'avoir élaboré deux Pactes internationaux distincts au lieu d'un seul a permis de tenir compte des différences relatives à la nature juridique et à la mise en oeuvre des droits qu'ils contiennent. Instruments généraux de protection des droits de l'homme sur le plan universel, les Pactes, s'ils sont juridiquement distincts, forment toutefois pratiquement un tout dans la mesure où les droits à caractère économique, social et culturels sont le complément indispensable des droits civils et politiques, car la garantie de ceux-ci doit être appréciée dans le contexte d'une existence matérielle décente (principe de l'indivisibilité des droits de l'homme)⁵⁾.

Les Pactes ont deux dispositions communes importantes, l'une sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de

4) Cf. pour plus de détails à ce sujet le Rapport du 2.6.1982 sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme (FF 1982 II 753 ss, ch. 231.1, p. 778 et ch. 12, p. 759).

5) Cf. Rés.32/130 de l'Assemblée générale de l'ONU, du 16.12.1977, ainsi que les Résolutions subséquentes, dont la dernière (Rés.45/135 du 14.12.1990); voir dans le même sens le "Menschenrechtsbericht der Bundesregierung für die 11. Legislaturperiode", Deutscher Bundestag, Drucksache 11/6553 du 1.3.1990, p., 8 ch. II. L'idée que ces deux groupes de droits doivent être placés sur le même pied s'est également imposée dans les discussions qui ont eu lieu à ce sujet au Conseil de l'Europe. Voir dans le même sens le Document de clôture de la Réunion CSCE de Vienne, du 15.1.1989, Principes nos 12 et 14 dans le chapitre "Questions relatives à la sécurité en Europe" (FF 1989 II p. 414 ss), ainsi que le chiffre 23 du Document de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, du 29.6.1990 (publié dans la "Revue universelle des droits de l'homme" du 22.10.1990, Editions N.P.Engel, vol. 2, no 9, p. 344 ss.).

jouir et tirer parti pleinement et librement de leurs richesses et ressources naturelles (art. 1er), l'autre sur le droit égal de l'homme et de la femme de jouir de tous les droits que les deux Pactes contiennent (art. 3).

2.1. Le Pacte I contient un catalogue de droits économiques sociaux et culturels (art. 6 à 15) que chaque Etat partie s'engage à mettre en oeuvre progressivement, au maximum de ses ressources disponibles et par tous les moyens appropriés, en particulier des mesures législatives (art. 2, § 1) ou d'assistance et de coopération internationales (art. 23). Ceci montre bien le caractère de programme de l'ensemble de ces droits, qui doivent être exercés sans discrimination aucune (art. 2, § 2)⁶⁾ et ne peuvent être soumis qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique (art. 4). La seule mesure de mise en oeuvre du Pacte que celui-ci prévoit oblige les Etats parties à présenter périodiquement au Comité des droits économiques, sociaux et culturels⁷⁾ des rapports détaillés sur les mesures qu'ils ont adoptées en vue d'assurer le respect des droits contenus dans le Pacte (art. 16 ss.). Les Etats parties sont ainsi invités à exposer au Comité la situation générale dans leur pays ainsi que les principaux programmes et institutions s'occupant des droits contenus dans le Pacte; à communiquer les textes des principales mesures législatives et réglementaires, conventions collectives et décisions judiciaires pertinentes; à faire rapport

6) Seuls les pays en développement peuvent établir une discrimination entre nationaux et non nationaux pour ce qui concerne les droits économiques (art. 2, § 3).

7) Composé de 18 membres, il a été créé le 28.5.1985 par la Rés. 1985/17 du Conseil économique et social des Nations Unies (cité ci-après "ECOSOC").

sur les mesures prises, les difficultés rencontrées et les progrès accomplis pour assurer sans discrimination l'exercice des droits conférés par le Pacte et à indiquer les limitations éventuellement imposées à leur exercice, les raisons de ces restrictions et les sauvegardes contre les abus en la matière. Sur la base des rapports présentés par les Etats et d'un dialogue avec leurs représentants, le Comité prend connaissance du degré de réalisation des droits énoncés dans le Pacte; à cet égard, ses membres portent une appréciation sur chaque pays examiné au regard de sa situation spécifique, sans établir de comparaison entre les niveaux respectifs de développement des Etats parties. Le Comité n'a pas non plus proposé à l'ECOSOC⁸⁾ l'établissement d'une échelle d'évaluation des rapports présentés par les Etats, qui permettrait de dresser un bilan général du degré de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels dans les Etats parties au Pacte.

2.2. Le Pacte sur les droits civils et politiques garantit les droits de l'homme et les libertés fondamentales classiques (art. 6 à 27). Chaque Etat partie s'engage à faire en sorte que toute personne victime d'une violation de ses droits dispose d'un recours effectif devant toute autorité compétente selon sa législation (art. 2, § 3). Ces droits, qui sont à respecter dès la ratification du Pacte par les Etats parties, doivent être garantis, sans discrimination aucune, à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence (art. 2, § 1).

8) L'ECOSOC peut formuler des recommandations de caractère général en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte (art. 21). D'entente avec les autres organes de l'ONU, leurs organes subsidiaires et des institutions spécialisées intéressées, l'ECOSOC peut aussi promouvoir l'adoption de mesures internationales propres à aider les Etats parties à mettre en oeuvre effectivement et progressivement le Pacte (art. 22).

En cas de danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation, qui doit être proclamé par un acte officiel et signalé aussitôt à l'ONU, ces droits peuvent être limités dans la stricte mesure où la situation l'exige et à certaines conditions précises⁹⁾ (art. 4, § 1). En temps normal, plusieurs de ces droits peuvent, à l'image de ceux garantis par le droit constitutionnel suisse et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹⁰⁾, faire l'objet de restrictions légales, qui sont nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la morale publique, ou les droits et les libertés d'autrui (art. 12, 14, 18, 19, 21, 22)¹¹⁾. Les mesures de mise en oeuvre du Pacte prévoient l'obligation pour les Etats de présenter périodiquement à un organe international de 18 membres, le Comité des droits de l'homme (art. 28 à 39), des rapports détaillés sur les mesures qu'ils ont arrêtées et qui donnent effet aux droits reconnus dans le Pacte, sur les facteurs et les difficultés qui affectent sa mise en oeuvre et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits (art. 40, § 1 et 2). Les Etats sont

9) A l'exception de cinq droits absolus qui ne souffrent aucune dérogation: selon l'art. 4, § 2, il s'agit du droit à la vie (art. 6), de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 7), de l'interdiction de l'esclavage et de la servitude (art. 8, § 1 et 2), de l'interdiction de l'emprisonnement pour dettes (art. 11), du principe de la non-rétroactivité des lois (art. 15), de la reconnaissance de la personnalité juridique (art. 16) et de la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 18).

10) Le système quasi judiciaire prévu par la CEDH permet de lutter de manière efficace contre l'utilisation abusive de ces clauses par les Etats.

11) Afin de lutter contre l'utilisation abusive de ces clauses par les Etats, l'Assemblée générale de l'ONU, en 1987, et l'ECOSOC, en 1988, ont souligné, dans leurs résolutions respectives, qu'il faut éviter de restreindre les droits de l'homme par des dérogations et respecter strictement les conditions et les procédures prévues pour les dérogations aux termes du Pacte II, compte tenu du fait que les parties doivent fournir les informations les plus détaillées possibles, afin que le bien-fondé et l'opportunité des mesures prises puissent être évaluées par le Comité des droits de l'homme institué par le Pacte.

ainsi invités à indiquer le cadre juridique dans lequel ces droits sont garantis, en particulier leur caractère constitutionnel ou non, les conditions exactes auxquelles ils peuvent être restreints, le point de savoir s'ils sont directement applicables ou non pour le citoyen, les voies de recours existantes en cas de violation alléguée de ces droits et l'application qui est donnée de chacun de ces droits dans la pratique. Dans ses "observations générales" (art. 40, § 4) - que les Etats peuvent commenter (art. 40, § 5) -, le Comité a interprété le contenu et la portée d'un grand nombre de droits garantis par le Pacte afin d'aider les parties contractantes à les appliquer effectivement dans la pratique; ses observations permettent au Comité, au cours du dialogue qu'il mène avec les représentants des Etats parties à l'occasion de l'examen de leurs rapports, d'exiger le cas échéant un meilleur respect des droits civils et politiques protégés par le Pacte.

En vertu d'une disposition facultative du Pacte (art. 41), le Comité doit s'efforcer, lorsqu'il est saisi d'une communication d'un Etat alléguant qu'un autre Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte, d'obtenir un règlement fondé sur le respect des droits de l'homme (art. 42). En outre, le Comité peut, en vertu d'un Protocole facultatif au Pacte II, examiner les communications de particuliers qui allèguent être victimes, de la part d'un Etat partie, d'une violation de l'un des droits garantis par le Pacte. Suite à cet examen, le Comité ne peut que faire part de ses constatations au plaignant et au Gouvernement concerné. A la différence de la CEDH, qui prévoit l'intervention d'organes internationaux chargés de contrôler, selon une procédure contradictoire de nature quasi judiciaire pouvant aboutir à un arrêt de la Cour des droits de l'homme ou à une Résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe condamnant l'Etat qui n'a pas respecté ses obligations au titre de la Convention, le

mécanisme de contrôle du Pacte n'est pas juridictionnel et ne comporte pas de sanction en cas de non-respect du Pacte.

3. Appréciation de l'importance des Pactes sur le plan universel et du point de vue de la Suisse

3.1. Les Pactes en tant que contribution importante au respect des droits de l'homme dans le monde

Sur le plan universel, les Pactes ont été les premiers instruments internationaux à élever les droits de l'homme au niveau de règles juridiques appelées à régir les relations mutuelles entre les Etats contractants et à faire des droits de l'homme un élément important des relations internationales. Alors que le principe du respect des droits de l'homme a acquis, en droit international, une valeur coutumière, le grand mérite des Pactes a été d'établir un catalogue de droits fondamentaux dont la violation peut être invoquée par les Etats parties indépendamment de la nationalité des personnes qui en ont été les victimes. Instruments de référence, les Pactes donnent une base juridique aux interventions des Etats soucieux de faire avancer la cause des droits de l'homme dans les Etats parties. Les organes des Pactes y contribuent également, puisqu'ils permettent de contrôler la mise en oeuvre de ces instruments par lesdits Etats. En outre, les Pactes servant d'étalon pour le respect des droits de l'homme, ils permettent une approche juridique de la question des violations des droits de l'homme dans le monde, ce qui enlève au débat son caractère purement politique et oblige les Etats concernés à se justifier devant les enceintes internationales (p.ex. la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, à Genève). Par conséquent, les Pactes contribuent à renforcer

l'efficacité de la protection des droits de l'homme sur le plan universel.

3.2. L'adhésion de la Suisse aux Pactes en tant qu'instrument de notre politique étrangère

Rassemblant sur le plan universel des Etats dont les systèmes politiques, économiques et sociaux, mais aussi les niveaux de développement sont très différents, les Pactes ont un dénominateur commun moins élevé que celui des instruments correspondants du Conseil de l'Europe, ce qui signifie un niveau de protection des droits de l'homme en général plus faible; néanmoins, même si leurs mécanismes de contrôle sont beaucoup moins élaborés et efficaces, on peut considérer que le bilan de l'activité des organes des Pactes est globalement positif et que ceux-ci contribuent par conséquent au respect et à la promotion des droits de l'homme dans le monde. L'adhésion de la Suisse aux Pactes n'aurait dès lors pas pour effet principal de renforcer la protection des droits de l'homme dans notre pays - comme c'est le cas de la CEDH - mais réaliserait avant tout un objectif important de politique étrangère sur le plan universel¹²⁾. Un tel but ne saurait par ailleurs être atteint que si la Suisse adhérerait aux deux Pactes. En effet, face aux pays en développement, qui accordent aux droits économiques, sociaux et culturels une grande importance et face aux difficultés économiques et sociales qui accompagnent les profonds et positifs changements politiques et de société de notre continent, l'Europe se doit de montrer qu'elle attache, sur le plan universel, de l'importance à

12) Cf. Rapport du 29.6.1988 sur la politique de paix et de sécurité, FF 1989 I 648 ch. 222; cf. aussi le Rapport du 1.10.1990 sur la politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation, FF 1990 III 826.

tous les droits de l'homme, qu'ils soient civils et politiques ou économiques, sociaux et culturels (cf. ch. 2 et note 5 ci-dessus).

L'action de notre pays en faveur de la sauvegarde et de la promotion des droits de l'homme, tant sur le plan national qu'international, est intimement liée au système de valeurs sur lequel est fondé l'Etat suisse, qui place la dignité humaine au centre de ses préoccupations. Cet engagement, qui s'est intensifié ces dernières années sur les plans bilatéral et multilatéral, est devenu une constante de la politique étrangère suisse. Il s'explique par le fait que le respect des droits de l'homme constitue un fondement essentiel de la sécurité nationale et internationale, sans laquelle une paix durable, fondée sur la stabilité et la justice, n'est pas possible¹³⁾. A cet égard, les Pactes représentant l'instrument de référence en matière des droits de l'homme sur le plan universel, l'adhésion de notre pays à ces instruments apporterait une contribution aux efforts accomplis pour accroître la sécurité dans le monde; en même temps, elle renforcerait la position de la Suisse et, par là, celle des pays occidentaux qui, au sein des organes des Nations Unies compétents dans ce domaine (en particulier la Commission des droits de l'homme), luttent pour que la démocratie, l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁴⁾ gagnent du ter-

13) Cf. Rapport du 29.6.1988 sur la politique de paix et de sécurité, FF 1989 I 648 ch. 222. Cf. aussi le Rapport du 1.10.1990 sur la politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation, FF 1990 III 826.

14) Cf. à ce sujet le préambule et le ch. I du Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (publié dans la "Revue universelle des droits de l'homme" du 22.10.1990, Editions N.P.Engel, vol. 2, no 9, p. 339 ss.), ainsi que le début de la première partie de la "Charte de Paris pour une nouvelle Europe" du 21.11.1990.

rain dans le monde. De plus, les deux Pactes représentant des instruments de référence indispensables aussi bien sur le plan universel qu'à l'égard des Etats participant à la CSCE¹⁵⁾, nous disposerions - si nous étions en mesure de les invoquer à l'égard d'autres Etats parties qui ne les respectent pas - d'une base plus concrète et plus solide (que la Déclaration universelle des droits de l'homme) pour intervenir dans le monde en faveur de personnes dont les droits ont été gravement bafoués¹⁶⁾.

En cas de conflits armés, les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels complètent les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui s'appliquent en principe en tout temps, sous réserve des dérogations admises par le Pacte II. C'est pour cette raison que l'adhésion de la Suisse aux Pactes renforcerait également notre position sur le plan de la codification et de la mise en oeuvre du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés et faciliterait nos possibilités d'intervention en faveur du respect de ce droit.

15) Cf. les appels pressants lancés par la première Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme (Vienne 1985), l'Assemblée générale des Nations Unies et l'ECOSOC en 1990, ainsi que les Réunions CSCE de Vienne dans son Document de clôture du 15.1.1989 et de Copenhague dans son Document du 29.6.1990, qui prient instamment tous les Etats de devenir parties aux Pactes et au Protocole facultatif.

16) L'entrée en vigueur des Pactes en 1976 et l'adoption, dans l'Acte final d'Helsinki du 1er août 1975 (FF 1975 II 939), du principe No VII (droits de l'homme et libertés fondamentales) régissant les relations mutuelles des Etats participant à la CSCE ont largement contribué à faire admettre que le respect des droits de l'homme constitue, pour les Etats, une obligation de droit international. Dans ces conditions, un Etat ne peut pas invoquer le principe de non-immixtion dans ses affaires intérieures pour s'opposer à ce que la situation des droits de l'homme sur son territoire soit discutée dans le cadre d'une enceinte internationale ou fasse l'objet d'interventions d'autres pays (pour plus de détails, cf. le Rapport sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme, FF 1982 762 ch. 14). Cf aussi le Rapport du 1.10.1990 sur la politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation, FF 1990 III 826.

Enfin, l'adhésion aux Pactes serait aussi en harmonie avec notre politique envers l'ONU après le vote du 16 mars 1986, selon laquelle nous entendons poursuivre notre participation active à des activités onusiennes ponctuelles qui nous sont ouvertes, en particulier dans le domaine de la coopération juridique, et qui répondent à des priorités de notre politique étrangère.

4. Les Pactes et l'ordre juridique suisse

4.1. Contenu des droits garantis par le Pacte I

Le Pacte I contient certains droits qui ne figurent pas dans la Charte sociale européenne¹⁷⁾. Ces droits sont le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ainsi que de leurs richesses et ressources naturelles (art. 1er), le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant et à l'amélioration de ses conditions d'existence, le droit de toute personne d'être à l'abri de la faim (art. 11), le droit à la culture (art. 15) et le droit à l'éducation¹⁸⁾ (art. 13); tel qu'il est garanti par le Pacte I, ce droit à l'éducation postule des standards minima en la matière qui sont depuis longtemps pleinement réalisés en Suisse.

17) Inversement, la Charte contient certains droits que le Pacte I ne reconnaît pas: ainsi, le droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale, le droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres parties contractantes, ainsi que le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance.

18) Couvert sur le plan européen par l'article 2 du Ier Protocole additionnel à la CEDH, que la Suisse n'a pas encore ratifié.

Figurant en tête des deux Pactes (art. 1er) vu son importance, le droit à l'autodétermination, qui comprend le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de leurs richesses et ressources naturelles, trouve son origine dans le processus de décolonisation des années 50; ce droit est, selon les Pactes, une condition essentielle du respect effectif des droits de l'homme. Selon nous, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne saurait être garanti que dans le cadre d'un ordre politique et économique libre de toute ingérence étrangère et choisi démocratiquement sur le plan intérieur.

Autre aspect du droit à l'autodétermination, le droit des peuples à disposer librement de leurs richesses et ressources naturelles est, aujourd'hui encore, l'un des thèmes centraux du dialogue Nord-Sud. L'affirmation d'un tel droit collectif étant assortie d'une réserve faite en faveur des "obligations qui découlent de la coopération économique internationale, , et du droit international", nous pouvons souscrire à cette disposition des Pactes dans la mesure où sont sauvegardés nos intérêts économiques sur le plan international, ainsi les investissements suisses à l'étranger, qui sont protégés par le droit international coutumier et conventionnel.

Le Pacte I et la Charte sociale européenne se différencient par le fait que les droits contenus dans le Pacte I ont souvent un énoncé très général, qui s'apparente dans la plupart des cas à de simples déclarations de principe. Ils impliquent des exigences en règle générale beaucoup moins élevées et précises que les droits semblables de la Charte. Ainsi l'article 9 du Pacte I, selon lequel les Etats parties reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, est réalisé en Suisse, alors que l'article 12 de la Charte, qui

pose des exigences détaillées et élevées dans le même domaine, n'était pas acceptable pour la Suisse¹⁹⁾. Un autre exemple frappant est donné par l'article 8 du Pacte I, qui permet de soumettre à des restrictions légales l'exercice du droit de grève par les membres de forces armées, de la police ou de la fonction publique; tel n'est pas le cas pour l'article correspondant de la Charte (art. 6), ce qui rendait particulièrement difficile son acceptation par la Suisse²⁰⁾.

Notre pays réalise l'ensemble des droits reconnus par le Pacte I. La ratification de ce dernier est compatible avec notre ordre juridique, nos institutions démocratiques ainsi que nos conceptions en matière de législation sociale et de droit du travail et s'inscrit dans la ligne définie par le Conseil fédéral à l'égard des Conventions de l'OIT²¹⁾.

4.2. Contenu des droits garantis par le Pacte II; réserves du droit suisse

4.2.1. Les droits ancrés dans le Pacte II sont semblables à ceux qui sont garantis par la CEDH et ses protocoles additionnels, mais le Pacte contient certains droits qui ne figurent pas dans ces instruments du Conseil de l'Europe ou qui vont au-delà de ces engagements:

- le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de leurs richesses et ressources naturelles (art. 1er, cf. ch. 4.1.).

19) cf. message du 13.6.1983, FF 1983 II p. 1324 ss., ch. 224.

20) cf. message susmentionné, FF 1983 II p. 1309 ss., ch. 223.

21) cf. notamment FF 1969 I 728 ss., FF 1974 I 1577 et FF 1982 II 786.

- Le droit de toute personne privée de liberté d'être traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine, qui comprend l'obligation pour l'Etat de séparer les prévenus des condamnés ainsi que les jeunes délinquants des adultes, et de les soumettre à un régime distinct (art. 10; cf. à ce sujet ch. 4.2.2.).
- Le droit de chacun à la vie privée (cf. art. 8 CEDH) et à ne pas faire l'objet d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation (art. 17). Ces valeurs sont protégées en droit suisse par le titre troisième du Code pénal relatif aux infractions contre l'honneur et contre le domaine secret ou privé (art. 173 ss. CPS).
- L'interdiction de la propagande de guerre et de tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse (art. 20; cf. à ce sujet ch. 4.2.2.).
- Le droit de tout enfant à des mesures de protection, qui comprend le droit d'avoir un nom et une nationalité²²⁾ (art. 24). Ces exigences sont remplies en droit suisse; tel est notamment le cas pour le droit de tout enfant à une nationalité, ceci à certaines conditions prévues par la loi, notamment l'écoulement d'un certain délai.
- Les droits politiques (art. 25), dans la mesure où ceux-ci dépassent le droit de participer à des élections libres au scrutin secret reconnu par l'article 3 du Ier Protocole additionnel à la CEDH, qui n'a pas encore été ratifié par la Suisse (cf. à ce sujet ch. 4.2.2.).

22) cf. aussi la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée le 20.11.1989 par l'Assemblée générale des Nations Unies et entrée en vigueur le 2.9.1990. Suite à un postulat Bär du 1.10.1990' (N 90753) qui incitait le Conseil fédéral à proposer la ratification prochaine de cette Convention, celui-ci s'est déclaré prêt à accepter le postulat (cf. aussi Question Longet du 29.11.1989, Heure des questions du 4.12.1989).

- Le droit à l'égalité devant la loi et le droit sans discrimination à une égale protection de la loi (art. 26; cf. à ce sujet ch. 4.2.2.).
- La protection des droits des minorités (art. 27). Notre structure étatique et notre ordre juridique tiennent largement compte de la protection des droits des diverses minorités ethniques, religieuses, linguistiques et culturelles vivant en Suisse.

4.2.2. Dans la mesure où l'Etat partie n'a pas formulé de réserve lors de la ratification, les droits civils et politiques garantis par le Pacte II doivent être réalisés dès l'entrée en vigueur de celui-ci pour cet Etat. A cet égard, la pratique du Conseil fédéral en matière de ratification des traités internationaux (cf. Rapport de gestion 1988, DFAE, p. 46, ch. IV/1) exige d'apporter des réserves si l'ordre juridique interne diffère d'un accord à ratifier. Cette attitude tient au fait que le respect strict des normes du droit international, en particulier des traités internationaux - quelle que soit leur portée juridique - fait partie des principes de l'Etat de droit suisse. L'adhésion au Pacte II entraînerait dès lors la formulation de réserves sur tous les points où des incompatibilités existent avec notre ordre juridique. Le Conseil fédéral entend supprimer les situations de fait ou de droit qui sont à l'origine de ces réserves dès que cela sera possible; l'arrêté fédéral portant approbation de ce Pacte prévoit dès lors la possibilité pour le Conseil fédéral de retirer ces réserves lorsqu'elles seront devenues sans objet.

Les réserves que nous nous proposons de formuler sont les suivantes:

- Une réserve pour tenir compte du fait que la séparation entre jeunes prévenus et adultes imposée par l'article

10, § 2, lettre b du Pacte n'est pas garantie sans exception dans notre pays. Dans son "observation générale" no 9 du 27 juillet 1982, le Comité des droits de l'homme a précisé que l'article 10, § 2, lettre b du Pacte, qui dispose notamment que les jeunes prévenus doivent être séparés des adultes, est une disposition impérative dont l'inexécution ne peut être justifiée par quelque considération que ce soit. Or, en Suisse, la séparation entre jeunes prévenus et adultes n'est pas garantie dans tous les cas, tant en droit - dans le cadre des codes de procédure pénale cantonaux - qu'en fait, en particulier en cas de détention préventive de courte durée.

- Au titre de l'article 12, § 1, qui garantit le droit de circuler librement sur le territoire d'un Etat et d'y choisir sa résidence, une réserve en faveur de la législation fédérale de police des étrangers, selon laquelle les autorisations de séjour ou d'établissement ne sont valables que pour le canton qui les a délivrées.

- Une réserve portant sur l'article 14, § 1, selon laquelle: le principe de la publicité des audiences ne sera pas appliqué dans les procédures qui ont trait à des contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil ou au bien-fondé d'une accusation en matière pénale et qui, conformément à des lois cantonales, se déroulent devant une autorité administrative; le principe de la publicité du prononcé du jugement sera appliqué sans préjudice des dispositions des lois cantonales de procédure civile et pénale prévoyant que le jugement n'est pas rendu en séance publique, mais est communiqué aux parties par écrit²³⁾; la garantie d'un procès équitable, en ce qui concerne les contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil, vise uniquement à assurer un contrôle judiciaire final (c'est-à-dire limité à l'application de la

loi, tel un contrôle de type cassatoire) des actes ou décisions de l'autorité publique touchant à de tels droits ou obligations²⁴⁾.

- Une réserve selon laquelle la garantie de la gratuité de l'assistance d'un avocat d'office et d'un interprète (art. 14, § 3, lit. d et f) ne libère pas définitivement le bénéficiaire du paiement des frais qui en résultent²⁴⁾.
- Une réserve à l'article 14, § 5, en faveur de la législation fédérale en matière d'organisation judiciaire sur le plan pénal, qui prévoit une exception au droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation lorsque l'intéressé a été jugé en première instance par la plus haute juridiction²⁵⁾.
- Une réserve à l'article 20, § 1, aux termes de laquelle la Suisse déclare ne pas vouloir adopter de nouvelles mesures aux fins d'interdire toute propagande en faveur de la guerre.

Dans son "observation générale" no 11 du 29 juillet 1983 relative à l'article 20, le Comité a déclaré que les Etats parties sont tenus d'adopter les mesures législatives voulues pour interdire les actions qui y sont mentionnées et précise à ce sujet que la loi devrait indiquer clairement que la propagande de guerre est contraire à l'ordre public et prescrire une sanction appropriée en cas de violation.

23) Cf. par analogie la réserve faite à l'art. 6, § 1 CEDH (cf. RS 0.101.).

24) Cf. par analogie les déclarations interprétatives faites par la Suisse à l'art. 6, § 1 et § 3 CEDH (cf. RS 0.101). Ces déclarations doivent être comprises comme des réserves (Rapport de gestion 1988, DFAE, Direction du droit international public, ch. IV, p. 48).

25) Cf. art. 2 Protocole additionnel no 7 à la CEDH qui, lui, prévoit des exceptions, notamment lorsque l'intéressé a été jugé en première instance par la plus haute juridiction (cf. RS 0.101.07).

Même si certains actes de propagande de guerre pourraient tomber en Suisse sous le coup de quelques dispositions du Code pénal²⁶⁾, il n'existe cependant dans notre pays aucune loi formelle interdisant spécifiquement la propagande de guerre en tant que telle. Il serait par ailleurs très difficile de définir cette notion en droit pénal et de dégager les éléments constitutifs d'une infraction. De plus, le fait de pénaliser un tel acte pourrait constituer une atteinte sensible à certains autres droits fondamentaux, notamment le droit à la liberté d'expression. Il convient de relever en outre que, en cas de nécessité, le "pouvoir général de police" - qui se fonde, au niveau fédéral sur l'art. 102 ch. 9 et 10 cst. féd. - permettrait au Conseil fédéral et aux gouvernements cantonaux d'interdire la propagande en faveur de la guerre.

- Une réserve à l'article 20, § 2 qui prescrit l'interdiction par la loi de tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse.

Notre Code pénal ne couvre à l'heure actuelle que certains aspects restreints de l'article 20, § 2 du Pacte²⁷⁾. Une nouvelle disposition pénale tenant compte des exigences posées à l'article 20, § 2 du Pacte devrait être adoptée à l'occasion de l'adhésion prochaine à la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui fera l'objet d'un message aux Chambres fédérales dans le courant de cette année. Cette réserve à l'article 20, § 2 du Pacte sera retirée dès l'entrée en vigueur du nouvel article 261 bis du Code pénal.

26) Cf. le Titre 13^{ème} (infractions contre l'Etat et la défense nationale) et le Titre 16^{ème} (infractions de nature à compromettre les relations avec l'étranger).

27) cf. ainsi les dispositions générales du Code pénal aux art. 24 ss en liaison avec les infractions de sa partie spéciale (art. 111 ss).

- Une réserve à l'article 25, lettre b, selon laquelle cette disposition s'applique sans préjudice des dispositions des constitutions cantonales prévoyant que les élections au Conseil des Etats ou au Grand Conseil ont lieu à la "Landsgemeinde".

- Une réserve portant sur l'article 26, à teneur de laquelle l'égalité de toutes les personnes devant la loi et leur droit, sans discrimination, à une égale protection de la loi, ne seront garantis qu'en liaison avec d'autres droits reconnus par le présent Pacte.

Selon une pratique récente du Comité des droits de l'homme (cf. son "observation générale" no 18 du 9.11.1989, l'article 26 est un droit autonome, de portée indépendante, dont l'application n'est pas limitée aux droits garantis par le Pacte, mais qui interdit toute discrimination en droit ou en fait dans chaque domaine réglementé et protégé par les pouvoirs publics. Selon cette conception, le contenu et le champ d'application de l'article 26 du Pacte II correspondraient pour l'essentiel au principe d'égalité garanti à l'article 4 cst. féd., dont le respect par les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale ne peut cependant pas être contrôlé par le Tribunal fédéral (cf. art. 113, 3e al., cst. féd.). Or, certains de ces actes législatifs fédéraux contiennent des inégalités de traitement au regard de l'article 4 cst. féd., en particulier ceux qui traitent inégalement l'homme et la femme²⁸⁾.

28) Ces lois sont en cours de révision, cf. Rapport sur le programme législatif "Egalité des droits entre hommes et femmes" du 26.2.1986, FF 1986 II 1132 ss.).

En vue de ne pas créer des niveaux de protection différents dans des instruments internationaux en matière de droits de l'homme portant sur des objets semblables, le Conseil fédéral souhaite éviter que la portée de l'article 26 du Pacte II soit plus large que celle découlant de l'article 14 CEDH, selon lequel "la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée sans distinction aucune". La réserve proposée a par conséquent pour objet d'indiquer clairement que la garantie de l'article 26 du Pacte II ne vaudra qu'en liaison avec d'autres droits reconnus par ce Pacte.

4.2.3. Il n'est pas nécessaire de faire une réserve à l'article 13 du Pacte, qui prévoit le droit d'être entendu pour les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'expulsion²⁹⁾. En effet, cette disposition prévoit une exception à ce droit lorsque des "raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent". Cette exception permet de tenir compte de l'article 70 cst. féd. qui autorise le Conseil fédéral, par un acte de gouvernement ne pouvant être porté devant une autorité judiciaire, à expulser sans audition tout étranger compromettant la sûreté intérieure ou extérieure du pays.

Il n'est pas non plus nécessaire de faire une réserve à l'article 23, § 4 du Pacte relatif à l'égalité de droits et de responsabilités des époux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution. En

29) La Suisse a fait une réserve à l'encontre d'une disposition semblable, mais plus large, à l'art. 1er du Protocole additionnel no 7 à la CEDH (cf. RS 0.101.07 et message du 7.5.1986, FF 1986 II 613 ss., ch. 321).

effet, à la différence de l'article 5 du Protocole additionnel no 7 à la CEDH³⁰⁾, l'article 23, § 4 du Pacte n'est pas directement applicable puisqu'il ne fait qu'imposer à l'Etat partie l'obligation de prendre les mesures appropriées pour garantir ce postulat. Cette disposition ne fonde donc pas un droit subjectif du citoyen que celui-ci pourrait invoquer directement devant le juge national. Dès lors, comme notre nouveau droit matrimonial et de la filiation répond aux principes exigés par l'article 23, § 4, sauf sur deux points isolés et de portée limitée (le nom et le droit de cité), nous estimons pouvoir renoncer à faire une réserve à cette disposition.

4.3. Nature des droits contenus dans les Pactes et question de leur applicabilité directe en droit suisse

4.3.1. Pacte I

Il découle du texte clair du Pacte I (cf. ci-dessus ch. 2) que celui-ci a été conçu dans l'ensemble comme un instrument fixant des objectifs de politique des droits de l'homme dans le domaine social, qui impose aux Etats des obligations de droit international à caractère programmatoire, que les Etats s'engagent à réaliser progressivement, au maximum de leurs ressources disponibles et par tous les moyens appropriés, en particulier l'adoption de mesures législatives (cf. art. 2, ch. 1 du Pacte I);

30) La Suisse a fait une réserve à l'encontre de cette disposition directement applicable pour tenir compte du fait que le nouveau droit matrimonial ne respecte pas formellement le postulat de l'égalité entre époux sur deux points - il s'agit du nom et du droit de cité (cf. RS 0.101.07 et message du 7.5.1986, FF 1986 II 621 ss., ch. 325).

il en résulte sans équivoque que les dispositions du Pacte I ne s'adressent en principe pas aux particuliers, mais aux législateurs des parties contractantes, qui doivent dès lors considérer ces dispositions comme des lignes directrices pour leur activité législative. Par conséquent, conformément à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, les dispositions du Pacte I ne créent en principe pas de droits subjectifs et justiciables, sauf d'éventuelles rares exceptions (cf. art. 8, § 1, let. a: droit de former un syndicat); elles ne peuvent dès lors pas être directement invoquées par les particuliers devant les autorités administratives ou judiciaires suisses; tout au plus le juge pourrait-il s'inspirer, le cas échéant, de l'une de ces dispositions pour interpréter une loi.

4.3.2. Pacte II

Dès 1975 (ATF 101 Ia 67), le Tribunal fédéral a considéré que les droits formulés dans la CEDH ont le caractère de droits constitutionnels et que les garanties offertes par le droit constitutionnel suisse (fédéral et cantonal) écrit et non écrit peuvent être concrétisées par les dispositions y relatives de la CEDH - dans la mesure où celle-ci a une portée qui leur est supérieure - avec les précisions apportées par la jurisprudence des organes de Strasbourg (cf. aussi ATF 106 Ia 35, 105 Ia 29, 102 Ia 283, 284 et 381, 101 V 253). Le Tribunal fédéral admet en outre que les garanties matérielles de la CEDH sont directement applicables en Suisse, que ladite convention a, dans l'ordre juridique interne, tout au moins le rang d'une loi fédérale (ATF 103 V 192) et que, faisant partie intégrante du droit fédéral, elle doit être prise en considération pour déterminer l'ordre public suisse (ATF 103 Ia 205). Enfin, le Tribunal fédéral

a consacré de manière générale, dans sa jurisprudence récente, la primauté du droit international conventionnel sur le droit interne (cf. ATF 106 Ib 402, 109 Ib 173, et un avis commun de l'OFJ et de la DDIP du 26.4.1989 publié dans JAAC 1989, 53/IV, no 54, p. 437 ss.).

Le Tribunal fédéral a pu reconnaître aux dispositions de la CEDH le caractère de droits constitutionnels, car cette Convention répond à un des objectifs expressément formulés dans le préambule et à l'article Ier du Statut du Conseil de l'Europe, en vertu desquels les membres de cette organisation proclament leur attachement inébranlable aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable. De plus, le mécanisme de garantie collective des droits de l'homme et des libertés fondamentales mis sur pied par la CEDH a conduit à l'établissement progressif d'un véritable ordre juridique européen dans ce domaine.

Le Pacte II est, quant à lui, un instrument international différent de la CEDH de par sa nature et son caractère mêmes; il présente également des différences sur le plan des droits garantis, du libellé de ces droits et du mécanisme de mise en oeuvre (cf. ch. 2.2. et 3. ci-dessus). Le Conseil fédéral estime dès lors que le citoyen ne pourrait invoquer directement certaines dispositions du Pacte devant les tribunaux suisses que dans la mesure où celles-ci, considérées dans leur contexte et à la lumière tant de l'objet que du but du Pacte, sont inconditionnelles et suffisamment précises pour produire un effet direct et s'appliquer comme telles à un cas d'espè-

ce et constituer le fondement d'une décision concrète (ATF 112 Ib 184; FF 1988 III 332).

Le Pacte II, comme d'ailleurs le Pacte I, feront, à l'image de tout autre traité, partie intégrante de l'ordre juridique suisse dès leur entrée en vigueur pour notre pays et constitueront une obligation de droit international à la charge des autorités suisses dans la mesure où ils contiennent des règles de droit.

4.4. Les Pactes et le droit suisse de procédure Révision de l'article 86 de la loi fédérale d'organisation judiciaire

L'article 2, § 3, du Pacte II oblige les Etats parties à prévoir une procédure de recours effective, par laquelle les violations des droits et libertés reconnus dans le Pacte II peuvent être sanctionnées. La réglementation procédurale, telle qu'elle est fixée dans les dispositions légales y relatives de la procédure fédérale - en particulier la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ, RS 173.110) et la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (LPA, RS 172.021) - répond pour l'essentiel à cette exigence.

La procédure subsidiaire du recours de droit public peut être utilisée contre des décisions cantonales attaquées pour violation de dispositions des Pactes qui sont directement applicables. En vertu de l'article 84, 1er alinéa, let.c, OJ, le recours de droit public est en effet recevable contre des décisions cantonales pour violation de dispositions conventionnelles directement applicables.

Compte tenu des dispositions actuellement en vigueur de l'OJ, la question se pose de savoir si des recours de

droit public pour violation des Pactes ne sont possibles que contre des décisions cantonales prises en dernière instance. Selon l'article 86, 2ème alinéa, OJ, les recours pour violation de droits constitutionnels des citoyens ne sont recevables qu'après que les moyens de droit cantonal ont été épuisés; le même alinéa prévoit quelques exceptions à ce principe. S'agissant du recours pour violation d'un traité international, il n'est cependant pas nécessaire que les moyens de droit cantonal soient épuisés. Comme de nombreux droits garantis par le Pacte II figurent déjà dans la Constitution fédérale et dans la CEDH, il importe d'examiner si, pour des recours pour violation de tels droits, la règle concernant les droits constitutionnels ou celle concernant les droits relatifs à des traités internationaux est applicable.

Dans son message concernant l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), laquelle - nous l'avons vu - contient des dispositions comparables à celles des Pactes, le Conseil fédéral a relevé que, dans ce contexte, des recours pour violation de droits inscrits dans la CEDH devraient être traités comme des recours pour violation de droits constitutionnels (FF 1974 I 1042 ss). Dès lors, le Conseil fédéral a proposé de réviser l'OJ, afin que les conditions à remplir pour que le Tribunal fédéral puisse être saisi par la voie du recours de droit public soient les mêmes, que l'on invoque la violation d'un des droits garantis par la Convention ou celle de droits garantis par la Constitution fédérale ou par des constitutions cantonales. Il a également suggéré d'étendre l'exigence de l'épuisement des instances cantonales aux recours pour violation à d'autres conventions internationales, tels les Pactes relatifs aux droits de l'homme. Le Parlement différa cependant la révision envisagée de l'OJ en faveur d'une révision plus complète que celle prévue alors.

Le Tribunal fédéral a, par la suite, repris l'argumentation du Conseil fédéral. Sans s'exprimer sur l'ordre hiérarchique entre la Constitution et la CEDH, il a, dans plusieurs arrêts, assimilé, du point de vue du droit de procédure, des recours pour violation de la CEDH à des recours pour violation de droits constitutionnels, puisque les droits découlant de la CEDH ont "de par leur nature un contenu constitutionnel" (ATF 101 Ia 69). Malgré l'absence de disposition expresse, le Tribunal fédéral a ainsi fait dépendre l'admissibilité du recours pour violation de la CEDH de l'épuisement des moyens de droit cantonal (ATF 101 Ia 67ss, 102 Ia 199, 112 Ia 86). Le projet de révision de l'OJ le plus récent prévoyait entre autres une modification de l'article 86 qui aurait codifié cette pratique et dont le champ d'application aurait été étendu en principe à tous les recours de droit public (cf. message du 29.5.1985, ch. 213.2, FF 1985 II 802 ss.). Le projet fut rejeté en votation populaire le 1er avril 1990; pourtant, la révision proposée de l'article 86 OJ n'a été combattue ni lors des délibérations des Chambres fédérales ni au cours de la discussion précédant le vote du peuple.

Si les Pactes devaient entrer en vigueur sans que l'article 86 OJ n'ait été révisé au préalable, il en résulterait une situation peu claire en ce qui concerne la procédure applicable aux recours pour violation de dispositions des Pactes directement applicables. On ignore si le Tribunal fédéral étendrait aux Pactes la pratique exposée ci-dessus au sujet des recours pour violation de la CEDH. Ne pas retenir l'exigence de l'épuisement des moyens de droit cantonal ne serait toutefois pas satisfaisant sur le plan de la systématique. Les auteurs de recours pour violation de droits constitutionnels ou de droits de la CEDH qui sont en même temps reconnus dans les Pactes auraient alors la possibilité de saisir directement le Tribunal fédéral sans que les moyens de droit cantonal n'aient été

épuisés, comme cela est actuellement le cas. Cela pourrait conduire à une charge supplémentaire non souhaitable pour le Tribunal fédéral. Une révision de l'article 86 OJ s'impose donc dans l'intérêt de la sécurité du droit, afin de créer une base légale claire en matière d'égalité de traitement dans le domaine procédural, s'agissant des recours pour violation des Pactes et de la CEDH et de ceux pour violation de droits constitutionnels.

Après l'échec de la dernière révision de l'OJ, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées déjà pendant la session d'été de 1990 au sujet d'un nouveau projet. Deux motions du groupe radical du Conseil national du 5 juin 1990 ainsi que les motions Kùchler et Schoch présentées au Conseil des Etats également le 5 juin 1990 demandent au Conseil fédéral de soumettre à nouveau à bref délai les éléments du projet rejeté par le peuple qui n'avaient pas été contestés pendant la période précédant la votation et de reprendre les travaux en vue d'une réforme complète de la procédure fédérale. Même si un nouveau projet de révision contenant également la modification précitée de l'article 86 était soumis sous peu au Parlement, il n'est pas certain que ce projet puisse être adopté dans un délai raisonnable. En tous les cas, on ne peut guère compter qu'une telle révision - vu son ampleur et sa complexité - soit terminée avant l'entrée en vigueur des deux Pactes pour la Suisse.

L'article 86 OJ devrait dès lors être révisé parallèlement à la procédure d'adhésion aux Pactes afin de ne pas différer davantage la procédure de ratification de ces deux instruments internationaux. Ainsi que nous l'avons vu, la question de l'épuisement des moyens de droit cantonal en matière de recours pour violation de droits issus d'un traité international s'est posée à ce jour avant tout en rapport avec la CEDH; elle trouve une nouvelle actualité

avec l'adhésion aux Pactes relatifs aux droits de l'homme. On constate, il est vrai, l'existence des mêmes problèmes partout où des dispositions de conventions internationales touchent à des droits fondamentaux dont la violation peut être invoquée également comme une violation de droits constitutionnels. Cela vaut à la fois pour la CEDH et ses protocoles additionnels ainsi que pour les Pactes; mais cela pourrait également concerner, dans une mesure beaucoup plus limitée, la Convention contre la torture de l'ONU (RS 0.105) et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, dont le Conseil fédéral proposera prochainement la ratification. Dès lors, il convient de compléter l'article 86 OJ par un nouvel alinéa dans le sens suivant: en principe, les recours pour violation de dispositions directement applicables de traités internationaux multilatéraux en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne seront recevables qu'après épuisement des moyens de droit cantonal.

Avec cette modification, la procédure réglant de tels recours pour violation de droits issus de traités internationaux serait conforme au principe fixé à l'article 86, 2ème alinéa, concernant les recours pour violation de droits constitutionnels. Certes, l'article 86, 2ème alinéa, OJ prévoit des exceptions au principe de l'épuisement des moyens de droit cantonal pour certains recours en matière de droits constitutionnels. Dans ces cas, la situation procédurale reste à éclaircir s'agissant des recours formés simultanément pour violation de droits constitutionnels et de dispositions de traités internationaux. C'est pourquoi il y aurait lieu d'ajouter, dans une seconde phrase du nouvel alinéa 4 de l'article 86, que la procédure réglant les recours formés simultanément pour violation de droits constitutionnels et de traités internationaux serait celle prévue pour la violation de droits constitutionnels.

Le présent projet d'article 86, 4ème alinéa, a été soumis pour avis au Tribunal fédéral, qui s'est exprimé de façon positive.

La révision de l'article 86 OJ entreprise ici n'est qu'une solution transitoire. Elle doit créer une situation juridique claire à l'entrée en vigueur des Pactes. Elle ne tient cependant pas compte des éléments qui avaient trouvé leur expression dans l'article 86 du dernier projet de révision de l'OJ. Ce projet proposait, dans le souci de décharger le Tribunal fédéral, d'étendre l'exigence de l'épuisement des moyens de droit cantonal non seulement aux recours pour violation de conventions en matière des droits de l'homme mais encore à tous les recours de droit public selon l'article 84 OJ (recours pour violation d'un concordat, recours pour violation d'un traité international, recours pour violation de prescriptions de droit fédéral sur la délimitation de compétence). Mais c'est à la faveur d'une révision plus étendue qu'un tel projet devrait être réalisé.

5. La Suisse et les procédures de contrôle prévues par le Pacte II et le Protocole facultatif s'y rapportant

La Suisse s'est toujours engagée en faveur du renforcement et du développement de moyens destinés à garantir le contrôle, sur le plan international, d'engagements assurés par les Etats en matière de sauvegarde des droits des individus³¹⁾, qui est un élément déterminant de toute politique en faveur d'une meilleure protection de ces droits.

31) Cf. ainsi la Convention européenne des droits de l'homme (RS 0.101), la Convention ONU de 1984 contre la torture (RS 0.105) et la Convention européenne de 1987 pour la prévention de la torture (FF 1988 II 881).

Pour des raisons de cohérence et de crédibilité, notre pays se devrait dès lors de reconnaître la compétence du Comité des droits de l'homme pour examiner des communications étatiques (art. 41 Pacte II) et individuelles (Protocole facultatif se rapportant au Pacte II) en cas de violation alléguée d'un droit garanti par ce Pacte.

La coexistence, voire la concurrence entre les procédures susmentionnées, d'une part, et, d'autre part, celles de la plainte étatique (obligatoire) et du droit de requête individuelle (facultative) prévues par la CEDH pourraient toutefois soulever des problèmes.

Pour les résoudre, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a, le 15 mai 1970, invité, dans sa Résolution (70) 17, les Etats membres du Conseil de l'Europe parties au Pacte II à n'utiliser la communication étatique du Pacte II que "lorsqu'il s'agira de droits non garantis dans la Convention européenne (ou ses protocoles) ou à l'égard d'Etats qui ne sont pas parties à cette Convention". En outre, le "Comité d'experts en matière de droits de l'homme" du Conseil de l'Europe a recommandé aux Etats susmentionnés de faire, lors de la ratification du Protocole facultatif, une déclaration équivalant à une réserve, selon laquelle "la compétence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies ne porterait pas sur la faculté de recevoir et d'examiner des requêtes individuelles relatives à des affaires qui sont en train d'être, ou ont déjà été examinées selon la procédure prévue par la Convention européenne"³²⁾.

Nous nous proposons de reconnaître pour une durée de cinq ans, qui pourra être prolongée par le Conseil fédéral, la compé-

32) Parmi les quinze Etats du Conseil de l'Europe parties au Pacte II et au Protocole facultatif s'y rapportant, onze ont fait cette déclaration ou une déclaration semblable.

tence du Comité des droits de l'homme pour examiner des communications étatiques selon l'article 41 du Pacte II, qui est une procédure de bons offices pouvant déboucher sur une conciliation ad hoc menée par le Comité entre les deux Etats, procédure qui n'a jamais été utilisée à ce jour.

Pour ce qui est du Protocole facultatif, nous estimons préférable d'examiner attentivement les problèmes que pourrait poser l'adhésion de la Suisse, avant de vous proposer d'accepter la procédure de communication individuelle. Il s'agira, en particulier, d'étudier soigneusement la pratique du Comité relative aux communications individuelles, d'entrer en consultation avec les gouvernements des pays du Conseil de l'Europe qui ont ratifié le Protocole facultatif aux fins de connaître les expériences faites en la matière et d'analyser soigneusement la portée et les effets de la déclaration que le Conseil de l'Europe a proposé aux Etats membres de faire lors de la ratification dudit protocole³³⁾ (cf. supra).

6. Effets sur le personnel et conséquences financières

L'adhésion aux deux Pactes n'aura pas de conséquences financières directes pour la Confédération puisqu'elle participe aux frais d'administration des Nations Unies sur une base de contributions annuelles forfaitaires. Au cas où la Suisse serait partie à un différend nécessitant la constitution d'une commission de conciliation ad hoc (cf. la procédure prévue à l'art. 42 du Pacte II, qui n'a encore jamais été utilisée), elle devrait participer aux dépenses de cette commission.

33) Vu les problèmes que peut poser aux Etats membres du Conseil de l'Europe cette procédure de communication individuelle, un colloque d'experts a eu lieu à Ottawa en juin 1990 à ce sujet. Les conclusions de ce colloque - qui n'ont pas encore été publiées - seront fort utiles à cette étude.

La mise en oeuvre des Pactes aura une incidence sur l'effectif du personnel de la Confédération vu les rapports qui devront être établis régulièrement sur les mesures arrêtées par la Suisse pour donner effet aux droits reconnus dans les Pactes (cf. art. 16 Pacte I et art. 40 Pacte II). L'Office fédéral de la justice (pour le Pacte II en particulier), l'OFIAMT (surtout pour le Pacte I) et la Direction du droit international public (pour les deux Pactes), qui seront sur le plan fédéral en premier lieu concernés par la mise en oeuvre des Pactes, devront engager un collaborateur supplémentaire de niveau universitaire pour établir les rapports susmentionnés. Les demandes correspondantes seront présentées par la voie du budget.

L'entrée en vigueur des Pactes n'entraînera aucune charge financière pour les cantons et n'aura pas d'effets sur l'état de leur personnel.

7. Programme de législation

Le présent projet est prévu dans le Rapport sur le programme de la législature 1987 - 1991 (FF 1988 I 395, appendice 2).

8. Constitutionnalité

La constitutionnalité des deux projets d'arrêté fédéral approuvant les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme repose sur l'article 8 de la constitution, qui donne à la Confédération la compétence de conclure des traités internationaux. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'article 85, chiffre 5, de la constitution.

A la différence de la CEDH, les Pactes ne contiennent pas de clause expresse de dénonciation³⁴⁾. L'impossibilité de dénoncer les Pactes tient à leur nature, à savoir le caractère fondamental et universel³⁵⁾ des droits qu'ils protègent, au fait qu'ils codifient - en les concrétisant - des obligations qui découlent directement de la Charte des Nations Unies (cf. art. 1er, § 3; art. 55 et 56) et à l'importance que la communauté internationale attribue de plus en plus à la protection des droits de l'homme.

Comme les Pactes ne sont pas dénonçables, les arrêtés fédéraux que nous vous proposons d'adopter sont sujets au référendum facultatif en vertu de l'article 89, 3e alinéa, lettre a, cst. féd.

La modification proposée de la loi fédérale d'organisation judiciaire se fonde sur l'article 85, ch. 1 cst. féd.

Article premier

Le Pacte international du 15 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est approuvé.

Le Conseil fédéral est autorisé à adhérer au Pacte.

Art. 2

Le présent arrêté est sujet au référendum en matière de traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables (art. 89, 3e al. let. a, cst.).

34) Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte II contient, lui, une clause de dénonciation (art. 12).

35) Cf. obiter dictum de la Cour internationale de justice du 5.2.1970 (Barcelona Traction Light and Power Company, Limited, CIJ Recueil 1970, p. 32); cf. aussi l'opinion individuelle du juge Petren dans l'affaire des essais nucléaires dans le Pacifique (CIJ Recueil 1974, p. 487 ss.).

ARRETE FEDERAL

concernant le Pacte international relatif aux
droits économiques, sociaux et culturels

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 8 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du

1),

arrête :

Article premier

¹ Le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est approuvé.

² Le Conseil fédéral est autorisé à adhérer au Pacte.

Art. 2

Le présent arrêté est sujet au référendum en matière de traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables (art. 89, 3e al, let.a, cst).

1) FF

ARRETE FEDERAL

concernant le Pacte international relatif aux
droits civils et politiques
du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 8 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du

1),

arrête :

Article premier

¹ Le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques est approuvé avec les réserves suivantes:

- Réserve portant sur l'article 10, § 2, lettre b :

La séparation entre jeunes prévenus et adultes n'est pas garantie sans exception.

- Réserve portant sur l'article 12, § 1 :

Le droit de circuler et de choisir librement sa résidence est applicable sous réserve des dispositions de la législation fédérale sur les étrangers, selon lesquelles les autorisations de séjour et d'établissement ne sont valables que pour le canton qui les a délivrées.

1) FF

- Réserves portant sur l'article 14, § 1 :

Le principe de la publicité des audiences ne sera pas applicable aux procédures qui ont trait à une contestation relative à des droits et obligations de caractère civil ou au bien-fondé d'une accusation en matière pénale et qui, conformément à des lois cantonales, se déroulent devant une autorité administrative; le principe de la publicité du prononcé du jugement sera appliqué sans préjudice des dispositions des lois cantonales de procédure civile et pénale prévoyant que le jugement n'est pas rendu en séance publique, mais est communiqué aux parties par écrit.

La garantie d'un procès équitable, en ce qui concerne les contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil, vise uniquement à assurer un contrôle judiciaire final des actes ou décisions de l'autorité publique qui touchent à de tels droits ou obligations. Par "contrôle judiciaire final", il y a lieu d'entendre un contrôle judiciaire limité à l'application de la loi, tel qu'un contrôle de type cassatoire.

- Réserve portant sur l'article 14, § 3, lettres d et f :

La garantie de la gratuité de l'assistance d'un avocat d'office et d'un interprète ne libère pas définitivement le bénéficiaire du paiement des frais qui en résultent.

- Réserve portant sur l'article 14, § 5 :

Est réservée la législation fédérale en matière d'organisation judiciaire sur le plan pénal, qui prévoit une exception au droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation, lorsque l'intéressé a été jugé en première instance par la plus haute juridiction.

- Réserve portant sur l'article 20 :

La Suisse se réserve le droit de ne pas adopter de nouvelles mesures visant à interdire toute propagande en faveur de la guerre, qui est proscrite par l'article 20, § 1.

La Suisse se réserve le droit d'adopter une disposition pénale tenant compte des exigences de l'article 20, § 2, à l'occasion de l'adhésion prochaine à la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

- Réserve portant sur l'article 25, lettre b :

Cette disposition sera appliquée sans préjudice des dispositions des constitutions cantonales prévoyant que les élections au Conseil des Etats ou au Grand Conseil ont lieu à la "Landsgemeinde".

- Réserve portant sur l'article 26 :

L'égalité de toutes les personnes devant la loi et leur droit, sans discrimination, à une égale protection de la loi ne seront garantis qu'en liaison avec d'autres droits contenus dans le présent Pacte.

² Le Conseil fédéral est autorisé à adhérer au Pacte international relatif aux droits civils et politiques en formulant les réserves mentionnées ci-dessus.

³ Le Conseil fédéral est autorisé à retirer ces réserves si elles deviennent sans objet.

Art. 2

- ¹ Le Conseil fédéral est autorisé à déclarer, en vertu de l'article 41 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qu'il reconnaît, pour une durée de cinq ans, la compétence du Comité des droits de l'homme pour recevoir et examiner des communications dans lesquelles un Etat partie prétend qu'un autre Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte.
- ² Le Conseil fédéral est autorisé à prolonger cette période.

Art. 3

Le présent arrêté est sujet au référendum en matière de traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables (art. 89, 3e al., let.a, cst).

Pacte international relatif aux droits civils et politiques
adopté par l'Assemblée des Nations Unies dans sa Résolution 2203 (XXII)
du 16 décembre 1966 à New-York
ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion le 16 décembre 1966
entrée en vigueur le 23 mars 1976

Projet

Loi fédérale d'organisation judiciaire
Modification du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du ... 1)

arrête :

La loi fédérale d'organisation judiciaire 2)
est modifiée comme il suit :

Art. 86, 4e al. (nouveau)

4 Les recours pour violation de dispositions directement applicables de conventions multilatérales en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne sont recevables qu'après que les moyens de droit cantonal ont été épuisés. Pour les recours formés à la fois pour violation de telles conventions et de droits constitutionnels, les exceptions énoncées au 2e alinéa sont applicables.

1 La présente loi est sujette au référendum facultatif.

2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

1)

2)

Pacte international relatif aux droits civils et politiques

- adopté par l'Assemblée des Nations Unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 à New York
- ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion le 19 décembre 1966
- entré en vigueur: le 23 mars 1976

PRÉAMBULE

Les Etats parties au présent Pacte,

Considérant que, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

Reconnaissant que ces droits découlent de la dignité inhérente à la personne humaine,

Reconnaissant que, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, jouissant des libertés civiles et politiques et libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits civils et politiques, aussi bien que de ses droits économiques, sociaux et culturels, sont créées,

Considérant que la Charte des Nations Unies impose aux Etats l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et des libertés de l'homme,

Prenant en considération le fait que l'individu a des devoirs envers autrui et envers la collectivité à laquelle il appartient et est tenu de s'efforcer de promouvoir et de respecter les droits reconnus dans le présent Pacte,

Sont convenus des articles suivants :

PREMIÈRE PARTIE

Article premier

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.

3. Les Etats parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies.

DEUXIÈME PARTIE

Article 2

1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

2. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur.

3. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à :

a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ;

b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'Etat, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel ;

c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié.

Article 3

Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le présent Pacte.

Article 4

1. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les Etats parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18.

3. Les Etats parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres Etats parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations.

Article 5

1. Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupe ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte.

2. Il ne peut être admise aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout Etat partie au présent Pacte en application de lois, de conventions, de règlements ou de coutumes, sous prétexte que le présent Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré.

TROISIÈME PARTIE

Article 6

1. Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie.

2. Dans les pays où la peine de mort n'a pas été abolie, une sentence de mort ne peut être prononcée que pour les crimes les plus graves, conformément à la législation en vigueur au moment où le crime a été commis et qui ne doit pas être en contradiction avec les dispositions du présent Pacte ni avec la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Cette peine ne peut être appliquée qu'en vertu d'un jugement définitif rendu par un tribunal compétent.

3. Lorsque la privation de la vie constitue le crime de génocide, il est entendu qu'aucune disposition du présent article n'autorise un Etat partie au présent Pacte à déroger d'aucune manière à une obligation quelconque assumée en vertu des dispositions de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.

4. Tout condamné à mort a le droit de solliciter la grâce ou la commutation de la peine. L'amnistie, la grâce ou la commutation de la peine de mort peuvent dans tous les cas être accordées.

5. Une sentence de mort ne peut être imposée pour des crimes commis par des personnes âgées de moins de 18 ans et ne peut être exécutée contre des femmes enceintes.

6. Aucune disposition du présent article ne peut être invoquée pour retarder ou empêcher l'abolition de la peine capitale par un Etat partie au présent Pacte.

Article 7

Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En particulier, il est interdit de soumettre une personne sans son libre consentement à une expérience médicale ou scientifique.

Article 8

1. Nul ne sera tenu en esclavage; l'esclavage et la traite des esclaves, sous toutes leurs formes, sont interdits.

2. Nul ne sera tenu en servitude.

3. a) Nul ne sera astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire;

b) L'alinéa a du présent paragraphe ne saurait être interprété comme interdisant, dans les pays où certains crimes peuvent être punis de détention accompagnée de travaux forcés, l'accomplissement d'une peine de travaux forcés, infligée par un tribunal compétent;

c) N'est pas considéré comme « travail forcé ou obligatoire » au sens du présent paragraphe :

i) Tout travail ou service, non visé à l'alinéa b, normalement requis d'un individu qui est détenu en vertu d'une décision de justice régulière ou qui, ayant fait l'objet d'une telle décision, est libéré conditionnellement;

ii) Tout service de caractère militaire et, dans les pays où l'objection de conscience est admise, tout service national exigé des objecteurs de conscience en vertu de la loi;

iii) Tout service exigé dans les cas de force majeure ou de sinistres qui menacent la vie ou le bien-être de la communauté;

iv) Tout travail ou tout service formant partie des obligations civiques normales.

Article 9

1. Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraires. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure prévus par la loi.

2. Tout individu arrêté sera informé, au moment de son arrestation, des raisons de cette arrestation et recevra notification, dans le plus court délai, de toute accusation portée contre lui.

3. Tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale sera traduit dans le plus court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires, et devra être jugé dans un délai raisonnable ou libéré. La détention de personnes qui attendent de passer en jugement ne doit pas être de règle, mais la mise en liberté peut être subordonnée à des garanties assurant la comparution de l'intéressé à l'audience, à tous les autres actes de la procédure et, le cas échéant, pour l'exécution du jugement.

4. Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.

5. Tout individu victime d'arrestation ou de détention illégale a droit à réparation.

Article 10

1. Toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.

2. a) Les prévenus sont, sauf dans des circonstances exceptionnelles, séparés des condamnés et sont soumis à un régime distinct, approprié à leur condition de personnes non condamnées ;

b) Les jeunes prévenus sont séparés des adultes et il est décidé de leur cas aussi rapidement que possible.

3. Le régime pénitentiaire comporte un traitement des condamnés dont le but essentiel est leur amendement et leur reclassement social. Les jeunes délinquants sont séparés des adultes et soumis à un régime approprié à leur âge et à leur statut légal.

Article 11

Nul ne peut être emprisonné pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle.

Article 12

1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte.

4. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays.

Article 13

Un étranger qui se trouve légalement sur le territoire d'un Etat partie au présent Pacte ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ne s'y opposent, il doit avoir la possibilité de faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion et de faire examiner son cas par l'autorité compétente, ou par une ou plusieurs personnes spécialement désignées par ladite autorité, en se faisant représenter à cette fin.

Article 14

1. Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le huis clos peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes mœurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimerait absolument nécessaire, lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice ; cependant, tout jugement rendu en matière pénale ou civile sera public, sauf si l'intérêt de mineurs exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur des différends matrimoniaux ou sur la tutelle des enfants.

2. Toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

3. Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes :

a) A être informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle ;

b) A disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense et à communiquer avec le conseil de son choix ;

c) A être jugée sans retard excessif ;

d) A être présente au procès et à se défendre elle-même ou à avoir l'assistance d'un défenseur de son choix ; si elle n'a pas de défenseur, à être informée de son droit d'en avoir un, et, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, à se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer ;

e) A interroger ou faire interroger les témoins à charge et à obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;

f) A se faire assister gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ;

g) A ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable.

4. La procédure applicable aux jeunes gens qui ne sont pas encore majeurs au regard de la loi pénale tiendra compte de leur âge et de l'intérêt que présente leur rééducation.

5. Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi.

6. Lorsqu'une condamnation pénale définitive est ultérieurement annulée ou lorsque la grâce est accordée parce qu'un fait nouveau ou nouvellement révélé prouve qu'il s'est produit une erreur judiciaire, la personne qui a subi une peine à raison de cette condamnation sera indemnisée, conformément à la loi, à moins qu'il ne soit prouvé que la non-révélation en temps utile du fait inconnu lui est imputable en tout ou partie.

7. Nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays.

Article 15

1. Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier.

2. Rien dans le présent article ne s'oppose au jugement ou à la condamnation de tout individu en raison d'actes ou omissions qui, au moment où ils ont été commis, étaient tenus pour criminels, d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations.

Article 16

Chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique.

Article 17

1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

Article 18

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

4. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions.

Article 19

1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires:

- a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui;
- b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Article 20

1. Toute propagande en faveur de la guerre est interdite par la loi.

2. Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi.

Article 21

Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui.

Article 22

1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte — ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte — aux garanties prévues dans ladite convention.

Article 23

1. La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat.

2. Le droit de se marier et de fonder une famille est reconnu à l'homme et à la femme à partir de l'âge nubile.

3. Nul mariage ne peut être conclu sans le libre et plein consentement des futurs époux.

4. Les Etats parties au présent Pacte prendront les mesures appropriées pour assurer l'égalité de droits et de responsabilités des époux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution. En cas de dissolution, des dispositions seront prises afin d'assurer aux enfants la protection nécessaire.

Article 24

1. Tout enfant, sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance, a droit, de la part de sa famille, de la société et de l'Etat, aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur.

2. Tout enfant doit être enregistré immédiatement après sa naissance et avoir un nom.

3. Tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité.

Article 25

Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables:

- a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;

b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ;

c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

Article 26

Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Article 27

Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

QUATRIÈME PARTIE

Article 28

1. Il est institué un comité des droits de l'homme (ci-après dénommé le Comité dans le présent Pacte). Ce comité est composé de dix-huit membres et a les fonctions définies ci-après.

2. Le Comité est composé de ressortissants des Etats parties au présent Pacte, qui doivent être des personnalités de haute moralité et possédant une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme. Il sera tenu compte de l'intérêt que présente la participation aux travaux du Comité de quelques personnes ayant une expérience juridique.

3. Les membres du Comité sont élus et siègent à titre individuel.

Article 29

1. Les membres du Comité sont élus au scrutin secret sur une liste de personnes réunissant les conditions prévues à l'article 28, et présentées à cet effet par les Etats parties au présent Pacte.

2. Chaque Etat partie au présent Pacte peut présenter deux personnes au plus. Ces personnes doivent être des ressortissants de l'Etat qui les présente.

3. La même personne peut être présentée à nouveau.

Article 30

1. La première élection aura lieu au plus tard six mois après la date de l'entrée en vigueur du présent Pacte.

2. Quatre mois au moins avant la date de toute élection au Comité, autre qu'une élection en vue de pourvoir à une vacance déclarée conformément à l'article 34, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies invite par écrit les Etats parties au présent

Pacte à désigner, dans un délai de trois mois, les candidats qu'ils proposent comme membres du Comité.

3. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies dresse la liste alphabétique de toutes les personnes ainsi présentées en mentionnant les Etats parties qui les ont présentées et la communique aux Etats parties au présent Pacte au plus tard un mois avant la date de chaque élection.

4. Les membres du Comité sont élus au cours d'une réunion des Etats parties au présent Pacte convoquée par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies au Siège de l'Organisation. A cette réunion, où le quorum est constitué par les deux tiers des Etats parties au présent Pacte, sont élus membres du Comité les candidats qui obtiennent le plus grand nombre de voix et la majorité absolue des votes des représentants des Etats parties présents et votants.

Article 31

1. Le Comité ne peut comprendre plus d'un ressortissant d'un même Etat.

2. Pour les élections au Comité, il est tenu compte d'une répartition géographique équitable et de la représentation des diverses formes de civilisation ainsi que des principaux systèmes juridiques.

Article 32

1. Les membres du Comité sont élus pour quatre ans. Ils sont rééligibles s'ils sont présentés à nouveau. Toutefois, le mandat de neuf des membres élus lors de la première élection prend fin au bout de deux ans ; immédiatement après la première élection, les noms de ces neuf membres sont tirés au sort par le Président de la réunion visée au paragraphe 4 de l'article 30.

2. A l'expiration du mandat, les élections ont lieu conformément aux dispositions des articles précédents de la présente partie du Pacte.

Article 33

1. Si, de l'avis unanime des autres membres, un membre du Comité a cessé de remplir ses fonctions pour toute cause autre qu'une absence de caractère temporaire, le Président du Comité en informe le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui déclare alors vacant le siège qu'occupait ledit membre.

2. En cas de décès ou de démission d'un membre du Comité, le Président en informe immédiatement le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui déclare le siège vacant à compter de la date du décès ou de celle à laquelle la démission prend effet.

Article 34

1. Lorsqu'une vacance est déclarée conformément à l'article 33 et si le mandat du membre à remplacer n'expire pas dans les six mois qui suivent la date à laquelle la vacance a été déclarée, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en avise les Etats parties au présent Pacte qui peuvent, dans un délai de deux mois, désigner des candidats conformément aux dispositions de l'article 29 en vue de pourvoir à la vacance.

2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies dresse la liste alphabétique des personnes ainsi présentées et la communique aux Etats parties au présent Pacte. L'élection en vue de pourvoir à la vacance a lieu ensuite conformément aux dispositions pertinentes de la présente partie du Pacte.

3. Tout membre du Comité élu à un siège déclaré vacant conformément à l'article 33 fait partie du Comité jusqu'à la date normale d'expiration du mandat du membre dont le siège est devenu vacant au Comité conformément aux dispositions dudit article.

Article 35

Les membres du Comité reçoivent, avec l'approbation de l'Assemblée générale des Nations Unies, des émoluments prélevés sur les ressources de l'Organisation des Nations Unies dans les conditions fixées par l'Assemblée générale, eu égard à l'importance des fonctions du Comité.

Article 36

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies met à la disposition du Comité le personnel et les moyens matériels qui lui sont nécessaires pour s'acquitter efficacement des fonctions qui lui sont confiées en vertu du présent Pacte.

Article 37

1. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies convoque les membres du Comité, pour la première réunion, au Siège de l'Organisation.

2. Après sa première réunion, le Comité se réunit à toute occasion prévue par son règlement intérieur.

3. Les réunions du Comité ont normalement lieu au Siège de l'Organisation des Nations Unies ou à l'Office des Nations Unies à Genève.

Article 38

Tout membre du Comité doit, avant d'entrer en fonctions, prendre en séance publique l'engagement solennel de s'acquitter de ses fonctions en toute impartialité et en toute conscience.

Article 39

1. Le Comité élit son bureau pour une période de deux ans. Les membres du bureau sont rééligibles.

2. Le Comité établit lui-même son règlement intérieur; celui-ci doit, toutefois, contenir entre autres les dispositions suivantes :

a) Le quorum est de douze membres ;

b) Les décisions du Comité sont prises à la majorité des membres présents.

Article 40

1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à présenter des rapports sur les mesures qu'ils auront arrêtées et qui donnent effet aux droits reconnus dans le présent Pacte et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits :

a) Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du présent Pacte, pour chaque Etat partie intéressé en ce qui le concerne ;

b) Par la suite, chaque fois que le Comité en fera la demande.

2. Tous les rapports seront adressés au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies qui les transmettra au Comité pour examen. Les rapports devront indiquer, le cas échéant, les facteurs et les difficultés qui affectent la mise en œuvre des dispositions du présent Pacte.

3. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies peut, après consultation du Comité, communiquer aux institutions spécialisées intéressées copie de toutes parties des rapports pouvant avoir trait à leur domaine de compétence.

4. Le Comité étudie les rapports présentés par les Etats parties au présent Pacte. Il adresse aux Etats parties ses propres rapports, ainsi que toutes observations générales qu'il jugerait appropriées. Le Comité peut également transmettre au Conseil économique et social ces observations accompagnées de copies des rapports qu'il a reçus d'Etats parties au présent Pacte.

5. Les Etats parties au présent Pacte peuvent présenter au Comité des commentaires sur toute observation qui serait faite en vertu du paragraphe 4 du présent article.

Article 41

1. Tout Etat partie au présent Pacte peut, en vertu du présent article, déclarer à tout moment qu'il reconnaît la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications dans lesquelles un Etat partie prétend qu'un autre Etat partie ne s'acquiesce pas de ses obligations au titre du présent Pacte. Les communications présentées en vertu du présent article ne peuvent être reçues et examinées que si elles émanent d'un Etat partie qui a fait une déclaration reconnaissant, en ce qui le concerne, la compétence du Comité. Le Comité ne reçoit aucune communication intéressant un Etat partie qui n'a pas fait une telle déclaration. La procédure ci-après s'applique à l'égard des communications reçues conformément au présent article :

a) Si un Etat partie au présent Pacte estime qu'un autre Etat également partie à ce pacte n'en applique pas les dispositions, il peut appeler, par communication écrite, l'attention de cet Etat sur la question. Dans un délai de trois mois à compter de la réception de la communication, l'Etat destinataire fera tenir à l'Etat qui a adressé la communication des explications ou toutes autres déclarations écrites élucidant la question, qui devront comprendre, dans toute la mesure possible et utile, des indications sur ses règles de procédure et sur les moyens de recours soit déjà utilisés, soit en instance, soit encore ouverts.

b) Si, dans un délai de six mois à compter de la date de réception de la communication originale par l'Etat destinataire, la question n'est pas réglée à la satisfaction des deux Etats parties intéressés, l'un comme l'autre auront le droit de la soumettre au Comité, en adressant une notification au Comité ainsi qu'à l'autre Etat intéressé.

c) Le Comité ne peut connaître d'une affaire qui lui est soumise qu'après s'être assuré que tous les recours internes disponibles ont été utilisés et épuisés, conformément aux principes de droit international généralement reconnus. Cette règle ne s'applique pas dans les cas où les procédures de recours excèdent les délais raisonnables.

d) Le Comité tient ses séances à huis clos lorsqu'il examine les communications prévues au présent article.

e) Sous réserve des dispositions de l'alinéa c, le Comité met ses bons offices à la disposition des Etats parties intéressés, afin de parvenir à une solution amiable de la question fondée sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tels que les reconnaît le présent Pacte.

f) Dans toute affaire qui lui est soumise, le Comité peut demander aux Etats parties intéressés visés à l'alinéa b de lui fournir tout renseignement pertinent.

g) Les Etats parties intéressés, visés à l'alinéa b, ont le droit de se faire représenter lors de l'examen de l'affaire par le Comité et de présenter des observations oralement ou par écrit, ou sous l'une et l'autre forme.

h) Le Comité doit présenter un rapport dans un délai de douze mois à compter du jour où il a reçu la notification visée à l'alinéa b :

i) Si une solution a pu être trouvée conformément aux dispositions de l'alinéa e, le Comité se borne, dans son rapport, à un bref exposé des faits et de la solution intervenue :

ii) Si une solution n'a pu être trouvée conformément aux dispositions de l'alinéa e, le Comité se borne, dans son rapport, à un bref exposé des faits ; le texte des observations écrites et le procès-verbal des observations orales présentées par les Etats parties intéressés sont joints au rapport.

Pour chaque affaire, le rapport est communiqué aux Etats parties intéressés.

2. Les dispositions du présent article entreront en vigueur lorsque dix Etats parties au présent Pacte auront fait la déclaration prévue au paragraphe 1 du présent article. Ladite déclaration est déposée par l'Etat partie auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en communique copie aux autres Etats parties. Une déclaration peut être retirée à tout moment au moyen d'une notification adressée au Secrétaire général. Ce retrait est sans préjudice de l'examen de toute question qui fait l'objet d'une communication déjà transmise en vertu du présent article ; aucune autre communication d'un Etat partie ne sera reçue après que le Secrétaire général aura reçu notification du retrait de la déclaration, à moins que l'Etat partie intéressé n'ait fait une nouvelle déclaration

Article 42

1. a) Si une question soumise au Comité conformément à l'article 41 n'est pas réglée à la satisfaction des Etats parties intéressés, le Comité peut, avec l'assentiment préalable des Etats parties intéressés, désigner une commission de conciliation *ad hoc* (ci-après dénommée la Commission). La Commission met ses bons offices à la disposition des Etats parties intéressés, afin de parvenir à une solution amiable de la question, fondée sur le respect du présent Pacte :

b) La Commission est composée de cinq membres nommés avec l'accord des Etats parties intéressés. Si les Etats parties intéressés ne parviennent pas à une entente sur tout ou partie de la composition de la Commission dans un délai de trois mois, les membres de la Commission au sujet desquels l'accord ne s'est pas fait sont élus au scrutin secret parmi les membres du Comité, à la majorité des deux tiers des membres du Comité.

2. Les membres de la Commission siègent à titre individuel. Ils ne doivent être ressortissants ni des Etats parties intéressés, ni d'un Etat qui n'est pas partie au présent Pacte, ni d'un Etat partie qui n'a pas fait la déclaration prévue à l'article 41.

3. La Commission élit son président et adopte son règlement intérieur.

4. La Commission tient normalement ses réunions au Siège de l'Organisation des Nations Unies ou à l'Office des Nations Unies à Genève. Toutefois, elle peut se réunir en tout autre lieu approprié que peut déterminer la Commission en consultation avec le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et les Etats parties intéressés.

5. Le secrétariat prévu à l'article 36 prête également ses services aux commissions désignées en vertu du présent article.

6. Les renseignements obtenus et dépouillés par le Comité sont mis à la disposition de la Commission, et la Commission peut demander aux Etats parties intéressés de lui fournir tout renseignement complémentaire pertinent.

7. Après avoir étudié la question sous tous ses aspects, mais en tout cas dans un délai maximum de douze mois après qu'elle en aura été saisie, la Commission soumet un rapport au Président du Comité qui le communique aux Etats parties intéressés :

a) Si la Commission ne peut achever l'examen de la question dans les douze mois, elle se borne à indiquer brièvement dans son rapport où elle en est de l'examen de la question :

b) Si l'on est parvenu à un règlement amiable de la question, fondé sur le respect des droits de l'homme reconnus dans le présent Pacte, la Commission se borne à indiquer brièvement dans son rapport les faits et le règlement auquel on est parvenu :

c) Si l'on n'est pas parvenu à un règlement au sens de l'alinéa b, la Commission fait figurer dans son rapport ses conclusions sur tous les points de fait relatifs à la question débattue entre les Etats parties intéressés ainsi que ses constatations sur les possibilités de règlement amiable de l'affaire ; le rapport renferme également les observations écrites et un procès-verbal des observations orales présentées par les Etats parties intéressés ;

d) Si le rapport de la Commission est soumis conformément à l'alinéa c, les Etats parties intéressés font savoir au Président du Comité, dans un délai de trois mois après la réception du rapport, s'ils acceptent ou non les termes du rapport de la Commission.

8. Les dispositions du présent article s'entendent sans préjudice des attributions du Comité prévues à l'article 41.

9. Toutes les dépenses des membres de la Commission sont réparties également entre les Etats parties intéressés, sur la base d'un état estimatif établi par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

10. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies est habilité, si besoin est, à défrayer les membres de la Commission de leurs dépenses, avant que le remboursement en ait été effectué par les Etats parties intéressés, conformément au paragraphe 9 du présent article.

Article 43

Les membres du Comité et les membres des commissions de conciliation *ad hoc* qui pourraient être désignées conformément à l'article 42 ont droit aux facilités, privilèges et immunités reconnus aux experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies, tels qu'ils sont énoncés dans les sections pertinentes de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies.

Article 44

Les dispositions de mise en œuvre du présent Pacte s'appliquent sans préjudice des procédures instituées en matière de droits de l'homme aux termes ou en vertu des instruments constitutifs et des conventions de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, et n'empêchent pas les Etats parties de recourir à d'autres procédures pour le règlement d'un différend conformément aux accords internationaux généraux ou spéciaux qui les lient.

Article 45

Le Comité adresse chaque année à l'Assemblée générale des Nations Unies, par l'intermédiaire du Conseil économique et social, un rapport sur ses travaux.

CINQUIÈME PARTIE

Article 46

Aucune disposition du présent Pacte ne doit être interprétée comme portant atteinte aux dispositions de la Charte des Nations Unies et des constitutions des institutions spécialisées qui définissent les responsabilités respectives des divers organes de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées en ce qui concerne les questions traitées dans le présent Pacte.

Article 47

Aucune disposition du présent Pacte ne sera interprétée comme portant atteinte au droit inhérent de tous les peuples à profiter et à user pleinement et librement de leurs richesses et ressources naturelles.

SIXIÈME PARTIE

Article 48

1. Le présent Pacte est ouvert à la signature de tout Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies ou membre de l'une quelconque de ses institutions spécialisées, de tout Etat partie au Statut de la Cour internationale de Justice, ainsi que de tout autre Etat invité par l'Assemblée générale des Nations Unies à devenir partie au présent Pacte.

2. Le présent Pacte est sujet à ratification et les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

3. Le présent Pacte sera ouvert à l'adhésion de tout Etat visé au paragraphe 1 du présent article.

4. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

5. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informe tous les Etats qui ont signé le présent Pacte ou qui y ont adhéré du dépôt de chaque instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 49

1. Le présent Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des Etats qui ratifieront le présent Pacte ou y adhéreront après le dépôt du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion, ledit Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt de cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 50

Les dispositions du présent Pacte s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des Etats fédératifs.

Article 51

1. Tout Etat partie au présent Pacte peut proposer un amendement et en déposer le texte auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général transmet alors tous projets d'amendements aux Etats parties au présent Pacte en demandant de lui indiquer s'ils désirent voir convoquée une conférence d'Etats parties pour examiner ces projets et les mettre aux voix. Si un tiers au moins des Etats parties déclarent en faveur de cette convocation, le Secrétaire général convoque la conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté par la majorité des Etats présents et votants à la conférence est soumis pour approbation à l'Assemblée générale des Nations Unies.

2. Ces amendements entrent en vigueur lorsqu'ils ont été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies et acceptés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par une majorité des deux tiers des Etats parties au présent Pacte.

3. Lorsque ces amendements entrent en vigueur, ils sont obligatoires pour les Etats parties qui les ont acceptés, les autres Etats parties restant liés par les dispositions du présent Pacte et par tout amendement antérieur qu'ils ont accepté.

Article 52

Indépendamment des notifications prévues au paragraphe 5 de l'article 48, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informera tous les Etats parties au paragraphe 1 dudit article :

a) Des signatures apposées au présent Pacte et des instruments de ratification et d'adhésion déposés conformément à l'article 48 ;

b) De la date à laquelle le présent Pacte entrera en vigueur conformément à l'article 49 et de la date à laquelle entreront en vigueur les amendements prévus à l'article 51.

Article 53

1. Le présent Pacte, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé aux archives de l'Organisation des Nations Unies.

2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies transmettra une copie certifiée conforme du présent Pacte à tous les Etats visés à l'article 48.

Considérant que, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ;

Admettant que ces droits découlent de la dignité inhérente à la personne humaine ;

Reconnaissant que, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'état de l'ère humaine face à la peur et de la misère, ne peut être durable que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, sont bien établies et que ces droits soient en politique, sont créés ;

Considérant que la Charte des Nations Unies impose aux Etats l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et des libertés de l'homme ;

Admettant et constatant le fait que l'individu a des droits envers aussi bien la collectivité à laquelle il appartient et en tant que s'efforcer de promouvoir et de respecter les droits reconnus dans le présent Pacte ;

Les conviennent des articles suivants :

PREMIERE PARTIE

Article premier

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement les leurs politiques et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

2. Pour atteindre leurs buts, tous les peuples peuvent accéder librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.

3. Les Etats parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies.

DEUXIEME PARTIE

Article 2

1. Chaque des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par ses efforts propres que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par toutes les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

2. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, le couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine ethnique ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

3. Les pays en voie de développement, compte tenu de leur état des droits de l'homme et de leur économie nationale, peuvent dévier dans quelle mesure ils garantissent les droits économiques reconnus dans le présent Pacte à des rythmes différents.

Article 3

Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels qui sont énumérés dans le présent Pacte.

Article 4

Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent que, dans la jouissance des droits assurés par l'Etat conformément au présent Pacte, l'Etat ne peut soumettre ces droits qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique.

Article 5

1. Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupe ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou l'abolition reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues dans ledit Pacte.

2. Il ne peut être invoqué aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout pays en vertu de lois, de conventions, de règlements ou de procédures, sous prétexte que le présent Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

- adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 X (XXI) du 16 décembre 1966 à New York
- ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion le 19 décembre 1966
- entré en vigueur: le 3 janvier 1976

PRÉAMBULE

Les Etats parties au présent Pacte,

Considérant que, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde.

Reconnaissant que ces droits découlent de la dignité inhérente à la personne humaine,

Reconnaissant que, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées.

Considérant que la Charte des Nations Unies impose aux Etats l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et des libertés de l'homme.

Prenant en considération le fait que l'individu a des devoirs envers autrui et envers la collectivité à laquelle il appartient et est tenu de s'efforcer de promouvoir et de respecter les droits reconnus dans le présent Pacte.

Sont convenus des articles suivants :

PREMIÈRE PARTIE

Article premier

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.

3. Les Etats parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies.

DEUXIÈME PARTIE

Article 2

1. Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

2. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

3. Les pays en voie de développement, compte dûment tenu des droits de l'homme et de leur économie nationale, peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le présent Pacte à des non-ressortissants.

Article 3

Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels qui sont énumérés dans le présent Pacte.

Article 4

Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent que, dans la jouissance des droits assurés par l'Etat conformément au présent Pacte, l'Etat ne peut soumettre ces droits qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique.

Article 5

1. Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues dans ledit Pacte.

2. Il ne peut être admise aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout pays en vertu de lois, de conventions, de règlements ou de coutumes, sous prétexte que le présent Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré.

TROISIEME PARTIE

Article 6

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'à toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit.

2. Les mesures que chacun des Etats parties au présent Pacte prendra en vue d'assurer le plein exercice de ce droit doivent inclure l'orientation et la formation techniques et professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales.

Article 7

Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'à toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment :

a) La rémunération qui procure, au minimum, à tous les travailleurs :

i) Un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune ; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail ;

ii) Une existence décente pour eux et leur famille conformément aux dispositions du présent Pacte ;

b) La sécurité et l'hygiène du travail ;

c) La même possibilité pour tous d'être promus, dans leur travail, à la catégorie supérieure appropriée, sans autre considération que la durée des services accomplis et les aptitudes ;

d) Le repos, les loisirs, la limitation raisonnable de la durée du travail et les congés payés périodiques, ainsi que la rémunération des jours fériés.

Article 8

1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer :

a) Le droit qu'à toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

b) Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier.

c) Le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de

la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

2. Le présent article n'empêche pas de soumettre des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte — ou d'appliquer une loi de façon à porter atteinte — aux garanties prévues dans ladite convention.

Article 9

Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales.

Article 10

Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent que :

1. Une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille, qui est l'élément naturel et fondamental de la société, en particulier pour sa formation et aussi longtemps qu'elle a la responsabilité de l'entretien et de l'éducation d'enfants en charge. Le mariage doit être librement consenti par les futurs époux.

2. Une protection spéciale doit être accordée aux mères pendant une période de temps raisonnable avant et après la naissance des enfants. Les mères salariées doivent bénéficier, pendant cette même période, d'un congé payé ou d'un congé accompagné de prestations de sécurité sociale adéquates.

3. Des mesures spéciales de protection et d'assistance doivent être prises en faveur de tous les enfants et adolescents, sans discrimination aucune pour des raisons de filiation ou autres. Les enfants et adolescents doivent être protégés contre l'exploitation économique et sociale. Le fait de les employer à des travaux de nature à compromettre leur moralité ou leur santé, à mettre leur vie en danger ou à nuire à leur développement normal doit être sanctionné par la loi. Les Etats doivent aussi fixer les limites d'âge au-dessous desquelles l'emploi salarié de la main-d'œuvre enfantine sera interdit et sanctionné par la loi.

Article 11

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent avec effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

2. Les Etats parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets :

a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles ;

b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.

Article 12

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre.

2. Les mesures que les Etats parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer :

a) La diminution de la mortalité et de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant ;

b) L'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle ;

c) La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies ;

d) La création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie.

Article 13

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

2. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit :

a) L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous ;

b) L'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ;

c) L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ;

d) L'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée, dans toute la mesure possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme ;

e) Il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant.

3. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux, de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, mais conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'Etat en matière d'éducation, et de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions.

4. Aucune disposition du présent article ne doit être interprétée comme portant atteinte à la liberté des individus et des personnes morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, sous réserve que les principes énoncés au paragraphe 1 du présent article soient observés et que l'éducation donnée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales qui peuvent être prescrites par l'Etat.

Article 14

Tout Etat partie au présent Pacte qui, au moment où il devient partie, n'a pas encore pu assurer dans sa métropole ou dans les territoires placés sous sa juridiction le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire s'engage à établir et à adopter, dans un délai de deux ans, un plan détaillé des mesures nécessaires pour réaliser progressivement, dans un nombre raisonnable d'années fixé par ce plan, la pleine application du principe de l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous.

Article 15

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent à chacun le droit :

a) De participer à la vie culturelle ;

b) De bénéficier du progrès scientifique et de ses applications ;

c) De bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.

2. Les mesures que les Etats parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre celles qui sont nécessaires pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la culture.

3. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices.

4. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent les bienfaits qui doivent résulter de l'encouragement et du développement de la coopération et des contacts internationaux dans le domaine de la science et de la culture.

QUATRIÈME PARTIE

Article 16

1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à présenter, conformément aux dispositions de la présente partie du Pacte, des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées et sur les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte.

2. a) Tous les rapports sont adressés au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en transmet copie au Conseil économique et social, pour examen, conformément aux dispositions du présent Pacte;

b) Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies transmet également aux institutions spécialisées copie des rapports, ou de toutes parties pertinentes des rapports, envoyés par les Etats parties au présent Pacte qui sont également membres desdites institutions spécialisées, pour autant que ces rapports, ou parties de rapports, ont trait à des questions relevant de la compétence desdites institutions aux termes de leurs actes constitutifs respectifs.

Article 17

1. Les Etats parties au présent Pacte présentent leurs rapports par étapes, selon un programme qu'établira le Conseil économique et social dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur du présent Pacte, après avoir consulté les Etats parties et les institutions spécialisées intéressées.

2. Les rapports peuvent faire connaître les facteurs et les difficultés empêchant ces Etats de s'acquitter pleinement des obligations prévues au présent Pacte.

3. Dans le cas où des renseignements à ce sujet ont déjà été adressés à l'Organisation des Nations Unies ou à une institution spécialisée par un Etat partie au Pacte, il ne sera pas nécessaire de reproduire lesdits renseignements et une référence précise à ces renseignements suffira.

Article 18

En vertu des responsabilités qui lui sont conférées par la Charte des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil économique et social pourra conclure des arrangements avec les institutions spécialisées, en vue de la présentation par celles-ci de rapports relatifs aux progrès accomplis quant à l'observation des dispositions du présent Pacte qui entrent dans le cadre de leurs activités. Ces rapports pourront comprendre des données sur les décisions et recommandations adoptées par les organes compétents des institutions spécialisées au sujet de cette mise en œuvre.

Article 19

Le Conseil économique et social peut renvoyer à la Commission des droits de l'homme aux fins d'étude et de recommandations d'ordre général ou pour information, s'il y a lieu, les rapports concernant les droits de l'homme que communiquent les Etats conformément aux articles 16 et 17 et les rapports concernant les droits de l'homme que communiquent les institutions spécialisées conformément à l'article 18.

Article 20

Les Etats parties au présent Pacte et les institutions spécialisées intéressées peuvent présenter au Conseil économique et social des observations sur toute recommandation d'ordre général faite en vertu de l'article 16 ou sur toute mention d'une recommandation d'ordre général figurant dans un rapport de la Commission des droits de l'homme ou dans tout document mentionné dans ledit rapport.

Article 21

Le Conseil économique et social peut présenter de temps en temps à l'Assemblée générale des rapports contenant des recommandations de caractère général et un résumé des renseignements reçus des Etats parties au présent Pacte et des institutions spécialisées sur les mesures prises et les progrès accomplis en vue d'assurer le respect général des droits reconnus dans le présent Pacte.

Article 22

Le Conseil économique et social peut porter à l'attention des autres organes de l'Organisation des Nations Unies, de leurs organes subsidiaires et des institutions spécialisées intéressées qui s'occupent de fournir une assistance technique toute question que soulèvent les rapports mentionnés dans la présente partie du présent Pacte et qui peut aider ces organismes à se prononcer chacun dans sa propre sphère de compétence, sur l'opportunité de mesures internationales propres à contribuer à la mise en œuvre effective et progressive du présent Pacte.

Article 23

Les Etats parties au présent Pacte conviennent que les mesures d'ordre international destinées à assurer la réalisation des droits reconnus dans ledit Pacte comprennent notamment la conclusion de conventions, l'adoption de recommandations, la fourniture d'assistance technique et l'organisation, en liaison avec les gouvernements intéressés, de réunions régionales et de réunions techniques aux fins de consultations et d'échange

Article 24

Aucune disposition du présent Pacte ne doit être interprétée comme portant atteinte aux dispositions de la Charte des Nations Unies et des constitutions des institutions spécialisées qui définissent les responsabilités respectives des divers organes de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées en ce qui concerne les questions traitées dans le présent Pacte.

Article 25

Aucune disposition du présent Pacte ne sera interprétée comme portant atteinte au droit inhérent de tous les peuples à profiter et à user pleinement et librement de leurs richesses et ressources naturelles.

CINQUIÈME PARTIE

Article 26

1. Le présent Pacte est ouvert à la signature de tout Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies ou membre de l'une quelconque de ses institutions spécialisées, de tout Etat partie au Statut de la Cour internationale de Justice, ainsi que tout autre Etat invité par l'Assemblée générale des Nations Unies à devenir partie au présent Pacte.

2. Le présent Pacte est sujet à ratification et les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

3. Le présent Pacte sera ouvert à l'adhésion de tout Etat visé au paragraphe 1 du présent article.

4. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

5. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informe tous les Etats qui ont signé le présent Pacte ou qui y ont adhéré du dépôt de chaque instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 27

1. Le présent Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des Etats qui ratifieront le présent Pacte ou y adhéreront après le dépôt du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion, ledit Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 28

Les dispositions du présent Pacte s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des Etats fédératifs.

Article 29

1. Tout Etat partie au présent Pacte peut proposer un amendement et en déposer le texte auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général transmet alors tous projets d'amendements aux Etats parties au présent Pacte en leur demandant de lui indiquer s'ils désirent voir convoquer une conférence d'Etats parties pour examiner ces projets et les mettre aux voix. Si un tiers au moins des Etats se déclarent en faveur de cette convocation, le Secrétaire général convoque la conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté par la majorité des Etats présents et votants à la conférence est soumis pour approbation à l'Assemblée générale des Nations Unies.

2. Ces amendements entrent en vigueur lorsqu'ils ont été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies et acceptés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par une majorité des deux tiers des Etats parties au présent Pacte.

3. Lorsque ces amendements entrent en vigueur, ils sont obligatoires pour les Etats parties qui les ont acceptés, les autres Etats parties restant liés par les dispositions du présent Pacte et par tout amendement antérieur qu'ils ont accepté.

Article 30

Indépendamment des notifications prévues au paragraphe 5 de l'article 26, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informera tous les Etats visés au paragraphe 1 dudit article :

a) Des signatures apposées au présent Pacte et des instruments de ratification et d'adhésion déposés conformément à l'article 26 ;

b) De la date à laquelle le présent Pacte entrera en vigueur conformément à l'article 27 et de la date à laquelle entreront en vigueur les amendements prévus à l'article 29.

Article 31

1. Le présent Pacte, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé aux archives de l'Organisation des Nations Unies.

2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies transmettra une copie certifiée conforme du présent Pacte à tous les Etats visés à l'article 26.



DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Botschaft

betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten vom 3. O. JA 1990

Für die PR.-Sitzung
vom 3. O. JA 1990

Sehr geehrte Herren Präsidenten
sehr geehrte Damen und Herren

Vir haben die Ehre, Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe

In Ergänzung des Antrags an den Bundesrat vom 9. Januar 1990 betreffend den Beitritt zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten:

- DEUTSCHE FASSUNG DER BOTSCHAFT DES BUNDESRATES BETREFFEND DEN BEITRITT ZU DEN BEIDEN INTERNATIONALEN MENSCHENRECHTSPAKTEN
- DEUTSCHE FASSUNG DER BEIDEN PAKTE

Art. 66 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege zu unterbreiten.

Vir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Der Bundeskanzler:

Botschaft

Übersicht

betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten vom

Sehr geehrte Herren Präsidenten
sehr geehrte Damen und Herren

Wir haben die Ehre, Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe zweier Bundesbeschlüsse betreffend die Genehmigung des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 und die Genehmigung des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, ebenfalls vom 16. Dezember 1966, sowie den Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Revision von Art. 86 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege zu unterbreiten.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Der Bundeskanzler:

Uebersicht

Seiner während der letzten zwölf Jahre verschiedentlich zum Ausdruck gebrachten Absicht entsprechend unterbreitet der Bundesrat mit dieser Botschaft die beiden internationalen Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen von 1966 der Zustimmung der Räte.

Nach dem Muster der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte geben die Pakte im wesentlichen unsere freiheitlichen und individuellen Vorstellungen der Menschenrechte wieder. Der Beitritt zu diesen beiden Instrumenten wäre ein Zeichen unserer Engagements für den universellen und unteilbaren Charakter der Menschenrechte, sowohl der bürgerlichen und politischen wie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die sich alle auf die Würde und Gleichheit der Menschen stützen, ohne Unterschied ihrer Art und Herkunft. Da sie auf universeller Ebene Staaten verbinden, deren politische, wirtschaftliche und soziale Ordnungen und deren jeweiliger Entwicklungsstand sehr verschieden sind, haben die Pakte einen kleineren gemeinsamen Nenner als die entsprechenden Konventionen des Europarates. Der Beitritt zu den Pakten hätte deshalb nicht das vorrangige Ziel, den Schutz der Menschenrechte in der Schweiz auszubauen, sondern würde vor allem ein wichtiges Anliegen unserer Aussenpolitik im universellen Rahmen verwirklichen. Mit den Pakten als vertragliche Grundlage für Interventionen in aller Welt zugunsten von Menschen, deren Rechte in schwerwiegender Weise verletzt werden, wären wir nämlich in der Lage, eine globaler ausgerichtete und kohärentere Menschenrechtspolitik zu führen.

Die vorliegende Botschaft trägt inhaltlich der Tatsache Rechnung, dass dem Beitritt zu den Pakten vor allem eine politische Bedeutung zukommt.

Botschaft

1. Einleitung

Der Bundesrat erklärte 1977, ein Jahr nach dem Inkrafttreten der Menschenrechtspakte, in seinem Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen (BB1 1977 II 813, S. 885f.), dass er sowohl dem internationalen Pakt von 1966 über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wie dem internationalen Pakt von 1966 über die bürgerlichen und politischen Rechte gegenüber positiv eingestellt sei. Vier Jahre später brachte der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation Crevoisier vom 2. Juni 1981 seine Absicht zum Ausdruck, den eidgenössischen Räten einen Beitritt der Schweiz zu diesen beiden universellen Instrumenten des Menschenrechtsschutzes vorzuschlagen (Amtl. Bull. NR 1981 1341). In seinem Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982 wiederholte der Bundesrat sein Vorhaben, die Pakte "in naher Zukunft" zu unterzeichnen und sie den Räten zur Genehmigung zu unterbreiten (BB1 1982 II 729, 757f., 789). Nachfolgend kündigte der Bundesrat dreimal in seinen Richtlinien der Regierungspolitik (1980 - 1983, 1984 - 1987, 1988 - 1991) an, dass den Räten eine Botschaft betreffend die Genehmigung der Pakte noch "während der laufenden Legislaturperiode" unterbreitet würde.

Die 1983 begonnenen Arbeiten des Departementes für auswärtige Angelegenheiten im Hinblick auf eine Ratifikation der Pakte konkretisierten sich Ende 1984 in einem ersten Botschafts-Vorentwurf. Weil der Termin der Abstimmung über einen Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen auf den 16. März 1986 festgelegt wurde, entschied man sich allerdings, den Ausgang dieser Abstimmung abzuwarten, bevor der Vorentwurf den betroffenen Aemtern im Rahmen des Mitberichtsverfahrens vorgelegt würde. Nach dem negativen Ergebnis der Volksabstimmung vom 16. März

1986 wurde in der Folge eines Beschlusses des Bundesrates, sich stärker an den der Schweiz offenstehenden - insbesondere juristischen - Aktivitäten der Vereinten Nationen zu beteiligen, den entsprechenden Aemtern im August 1986 der Vorentwurf einer Botschaft unterbreitet. Dieses Mitberichtsverfahren wurde nicht zu Ende geführt, weil der Bundesrat den Beschluss der Räte über die Europäische Sozialcharta abwarten wollte, bevor er ihnen eine Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den internationalen Menschenrechtspakten unterbreitete. Nachdem die Räte die Sozialcharta nicht genehmigt hatten¹, wiederholte der Bundesrat in seinem Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz vom 29. Juni 1988 seinen Wunsch, dass die Schweiz den zwei Pakten, die er vor allem als "ein Instrument der Aussenpolitik" (BB1 1989 I 668, Ziff. 222) betrachtet, beitrete. In seiner Antwort vom 5. Dezember 1988 auf die von 72 Nationalräten mitunterzeichnete Motion Rechsteiner vom 7. Oktober 1988, die ihn beauftragte, den Räten schnellstmöglich eine Botschaft betreffend die beiden Menschenrechtspakte zu unterbreiten, schlug der Bundesrat vor, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Denn obwohl er sich über die Unterstützung einer Ratifikation der Pakte durch die Motion glücklich zeigte, führte er aus: "Wir möchten uns aber eine gewisse Flexibilität über den Zeitpunkt der Unterbreitung der Botschaft bewahren, da wir geplant haben in erster Priorität die Botschaft betreffend das Uebereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung aus dem Jahre 1965 vorzulegen." (Amtl. Bull. NR 1988 1920).

Weil die Ergebnisse der bei den Kantonen, politischen Parteien und interessierten Organisationen durchgeführten Vernehmlassung über dieses Abkommen und die damit verbundenen Aenderungen des

¹ Der Ständerat lehnte die Genehmigung der Charta am 7. März 1984 ab, der Nationalrat am 2. Dezember 1987.

Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes erst im Dezember 1990 veröffentlicht werden konnten, wird Ihnen eine diesbezügliche Botschaft erst im Laufe dieses Jahres unterbreitet werden können. Der Bundesrat hat sich deshalb entschieden, Ihnen die Frage eines Beitrittes zu den beiden Menschenrechtspakten ohne weiteres Zuwarten zu unterbreiten.

2. Uebersicht über die Geschichte und den Inhalt der Pakte

Durch einstimmigen Beschluss der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 16. Dezember 1966 verabschiedet, sind der internationale Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ("Pakt I") und der internationale Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte ("Pakt II") sowie das sich auf letzteren beziehende Fakultativprotokoll am 3. Januar 1976, respektive am 23. März 1976 in Kraft getreten. Heute gehören fast alle westlichen Länder zu den 96 Mitgliedstaaten des ersten und den 91 Mitgliedstaaten des zweiten Paktes; 13 westliche Staaten sind allerdings dem Fakultativprotokoll nicht beigetreten², das von insgesamt 50 Staaten ratifiziert wurde. Hinzuzufügen bleibt, dass die Generalversammlung am 15. Dezember 1989 ein zweites Fakultativprotokoll zum Pakt II über die Abschaffung der Todesstrafe verabschiedet hat. Bis jetzt von mehrheitlich europäischen Staaten unterzeichnet und von dreien

² Die Vereinigten Staaten von Amerika, Malta, Mexiko, die Türkei und Liechtenstein haben die beiden Pakte nicht ratifiziert, die Vereinigten Staaten von Amerika haben sie unterzeichnet; Griechenland ist Mitglied des Paktes I, den Malta nur unterzeichnet hat. Unter den Mitgliedstaaten des Paktes II haben die Bundesrepublik Deutschland, Australien, Belgien, Zypern, Grossbritannien und Japan das Zusatzprotokoll nicht ratifiziert.

ratifiziert, wird dieses Protokoll drei Monate nach dem Zeitpunkt der Hinterlegung der zehnten Ratifikationsurkunde oder Beitrittserklärung in Kraft treten³.

Mit der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (BB1 1982 II 791) die "Internationale Charta der Menschenrechte" bildend⁴, übertragen die beiden Pakte deren abstrakte Grundsätze in konkrete Pflichten der Mitgliedstaaten und sehen einen internationalen Mechanismus zur nicht-gerichtlichen Kontrolle der Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen vor.

Der Umstand, dass anstatt eines einzigen zwei Pakte ausgearbeitet wurden, hat es erlaubt, die durch die jeweilige Rechtsnatur und die praktische Umsetzung der darin enthaltenen Rechte bedingten Unterschiede zu berücksichtigen. Als allgemeine Instrumente zum Schutze der Menschenrechte auf universeller Ebene bilden die Pakte, obwohl rechtlich getrennt, in der Masse eigentlich ein Ganzes, als die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte das unabdingbare Gegenstück der bürgerlichen und politischen Rechte sind, denn die Gewährleistung letzterer ist nur im Zusammenhang mit einer angemessenen

3 Die Schweiz hat am 13.10.1987 das Zusatzprotokoll Nr. 6. vom 28.4.1983 zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Abschaffung der Todesstrafe ratifiziert (SR 0.101.06). Das zweite Fakultativprotokoll zum Pakt II wird der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterbreitet, sobald die Frage der Abschaffung der Todesstrafe durch den Souverän entschieden worden ist (vgl. in diesem Sinn die parlamentarische Initiative Pini vom 21.6.1989, Nr. 89.234 und die Motion Rechsteiner vom 15.6.1989, Nr. 89.509).

4 Vgl. für weiterführende Angaben den Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 22.6.1982 (BB1 1982 II 729, Ziff. 231.1, S. 756 und Ziff. 12, S.733).

materiellen Existenz zu bewerten (Grundsatz der Unteilbarkeit der Menschenrechte)⁵.

Den Pakten sind zwei wichtige Bestimmungen gemeinsam: die eine über das Selbstbestimmungsrecht der Völker und ihr Recht, über Naturschätze und deren Ausbeutung ausschliesslich und alleine zu verfügen (Art. 1), und die andere über das Gleichheitsgebot von Mann und Frau in Bezug auf die in den Pakten enthaltenen Rechte (Art. 3).

2.1 Pakt I enthält einen Katalog wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte (Art. 6 bis 15), zu deren vollen Verwirklichung sich jeder Vertragsstaat unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten und mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzliche Massnahmen (Art. 2 Abs.1) oder durch internationale Unterstützung und Zusammenarbeit (Art. 23), verpflichtet. Dies zeigt deutlich den programmatischen Charakter all dieser Rechte, die ohne jede Diskriminierung zu gewährleisten sind (Art. 2 Abs. 2)⁶ und nur solchen Ein-

⁵ Vgl. die Resolution 32/130 der UNO-Generalversammlung vom 16.12.1977 sowie die darauf folgenden Resolutionen, vor allem die letzte (Resolution 45/135 vom 14.12.1990). Vgl. im gleichen Sinne den "Menschenrechtsbericht der Bundesregierung für die 11. Legislaturperiode", Deutscher Bundestag, Drucksache 11/6553 vom 1.3.1990, S. 8 Ziff. II. Der Gedanke dass die beiden Kategorien von Rechten auf gleicher Stufe zu behandeln sind, hat sich 1980 auch in den entsprechenden Diskussionen des Europarates durchgesetzt. Vgl. in diesem Sinne auch das abschliessende Dokument des Wiener Treffens der KSZE vom 15.1.1989, Prinzipien Nr. 12 und 14 im Kapitel "Fragen der Sicherheit in Europa" (BB1 1989 II 424 ff.) wie auch Ziffer 23 des Kopenhagener Dokumentes der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 29.6.1990 (veröffentlicht in der Europäischen Grundrechte-Zeitschrift EUGRZ 1990, S. 239 ff.)

⁶ Lediglich die Entwicklungsländer können Unterscheidungen in bezug auf die wirtschaftlichen Rechte - nämlich zwischen Personen, die die Staatsangehörigkeit besitzen

schränkungen unterworfen werden dürfen, die gesetzlich vorgesehen und mit der Natur dieser Rechte vereinbar sind und deren ausschliesslicher Zweck es ist, das allgemeine Wohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern (Art. 4). Die einzige Massnahme, die der Pakt zu seiner Durchsetzung vorsieht, verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁷ ausführliche Berichte über die von ihnen hinsichtlich der Beachtung der im Pakt enthaltenen Rechte getroffenen Massnahmen vorzulegen (Art. 16ff.). So werden die Vertragsstaaten eingeladen, dem Ausschuss die allgemeine Situation in ihrem Land, sowie die hauptsächlichen Programme und Institutionen zu schildern, welche sich mit den im Pakt enthaltenen Rechten befassen, die Texte der hauptsächlichen gesetzgeberischen und reglementarischen Massnahmen, Tarifverträge und einschlägigen Gerichtsurteile zu übermitteln. Weiter sollen sie über die getroffenen Massnahmen, die eingetretenen Schwierigkeiten und die erzielten Fortschritte berichten, welche die Ausübung der im Pakt anerkannten Rechte ohne Diskriminierung sicherstellen sollen, sowie auf die ihrer Ausübung allenfalls auferlegten Einschränkungen, die dafür bestehenden Gründe und die gegen Missbrauch bestehenden Sicherungen hinweisen. Aufgrund der von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte und des Dialogs mit ihren Vertretern nimmt der Ausschuss vom Verwirklichungsgrad der im Pakt enthaltenen Rechte Kenntnis, er bewertet diesen aber nicht, indem er zum Beispiel zwischen den Entwicklungsstufen der betroffenen Vertragsstaaten

und Personen, die diese nicht besitzen - vorsehen (Art. 2 Abs. 3).

7

Aus 18 Mitgliedern bestehend, wurde er am 28.5.1985 durch die Resolution 1985/17 des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen (nachfolgend "ECOSOC" genannt) geschaffen.

unterscheiden würde. Der Ausschuss hat bisher dem ECOSOC⁸ auch noch nicht die Errichtung einer Bewertungsskala für die von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte vorgeschlagen, die es ihm erlauben würde, eine allgemeine Auswertung des Verwirklichungsgrades der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in den Vertragsstaaten des Paktes vorzunehmen.

- 2.2 Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte garantiert die klassischen Menschenrechte und Grundfreiheiten (Art. 6 bis 27). Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, dafür Sorge zu tragen, dass jede Person, die in diesen Rechten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde vor einer nach seinen Rechtsvorschriften zuständigen Stelle einzulegen (Art. 2 Abs. 3). Diese Rechte, die die Vertragsstaaten vom Zeitpunkt ihrer Ratifikation des Paktes an achten müssen, sind allen auf ihrem Gebiet befindlichen und ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne jede Diskriminierung zu gewähren. (Art. 2 Abs.1).

Im Falle eines öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht und der amtlich zu verkünden und unverzüglich der UNO mitzuteilen ist, können die Rechte des Paktes in dem Umfang, den

8

Der ECOSOC kann im Hinblick auf die allgemeine Achtung der im Pakt anerkannten Rechte Empfehlungen allgemeiner Art abgeben (Art. 21). Im Einvernehmen mit den anderen Organen der UNO, ihren Unterorganen und den interessierten Spezialorganisationen kann der ECOSOC auch die Annahme internationaler Massnahmen beschliessen, die dazu geeignet sind, die Vertragsstaaten bei der wirksamen, schrittweisen praktischen Umsetzung des Paktes zu unterstützen.

die Lage unbedingt erfordert, und unter bestimmten klaren Voraussetzungen eingeschränkt werden⁹ (Art. 4 Abs. 1). In gewöhnlichen Zeiten können einige dieser Rechte, gleich wie die im schweizerischen Verfassungsrecht und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) anerkannten Rechte¹⁰, durch gesetzlich vorgesehene Massnahmen, die zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind, eingeschränkt werden (Art. 12, 14, 18, 19, 21, 22)¹¹. Die Massnahmen zur praktischen Umsetzung des Paktes sehen die Verpflichtung der Vertragsstaaten vor, einem aus 18 Mitgliedern bestehenden internationalen Organ, dem Ausschuss für Menschenrechte (Art. 28 bis 39), regelmässig ausführliche Berichte über die Massnahmen, die sie zur Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte getroffen haben, über die Umstände und Schwierigkeiten, die seine praktische Umsetzung behindern, und über die bei der Ausübung dieser Rechte erzielten Fortschritte vorzulegen (Art. 40 Abs. 1 und 2). So werden die Vertragsstaaten eingeladen, den

9 Ausgenommen sind fünf absolut gewährleistete Rechte, die keinerlei Beeinträchtigung erdulden: gemäss Art. 4 Abs. 2 handelt es sich um das Recht auf Leben (Art. 6), das Verbot der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Art. 7), das Verbot der Sklaverei und der Leibeigenschaft (Art. 8 Abs. 1 und 2), das Verbot des Schuldverhafts (Art. 11), den Grundsatz der Nichtrückwirkung der Gesetze (Art. 15), die Anerkennung der Rechtsfähigkeit (Art. 16) und die Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18).

10 Das in der EMRK vorgesehene quasi-gerichtliche Kontrollsystem erlaubt es, auf wirksame Weise einen Missbrauch dieser Klauseln durch die Mitgliedstaaten zu bekämpfen.

11 Um gegen den Missbrauch dieser Klauseln durch die Vertragsstaaten ankämpfen zu können, haben die Generalversammlung der UNO und der ECOSOC 1988 in gleichlautenden Resolutionen unterstrichen, dass Einschränkungen der

rechtlichen Rahmen anzugeben, in dem diese Rechte gewährleistet sind, insbesondere ob sie den Charakter verfassungsmässiger Rechte haben oder nicht, unter welchen Voraussetzungen sie eingeschränkt werden können, ob sie für den Bürger direkt anwendbar sind oder nicht, welche Beschwerdemöglichkeiten bei behaupteter Verletzung dieser Rechte bestehen und wie diese Rechte in der Praxis angewendet werden. In seinen "allgemeinen Bemerkungen" (Art. 40 Abs.4), zu denen die Vertragsstaaten Stellung nehmen können (Art. 40 Abs. 5), hat der Ausschuss Inhalt und Tragweite einer grossen Anzahl der im Pakt enthaltenen Rechte dargelegt, um den Vertragsstaaten behilflich zu sein, diese in der Praxis wirksam anzuwenden; diese Bemerkungen erlauben es dem Ausschuss, im Rahmen des Dialogs, den er mit den Vertretern der Vertragsstaaten anlässlich der Prüfung ihrer Berichte führt, notwendigenfalls eine bessere Achtung der durch den Pakt geschützten bürgerlichen und politischen Rechte zu verlangen.

Aufgrund einer fakultativen Vorschrift des Paktes (Art. 41) muss der Ausschuss, wenn er mit der Mitteilung eines Vertragsstaates befasst wird, der geltend macht, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen aus dem Pakt nicht nach, danach trachten, eine gütliche Regelung der Streitigkeit auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte herbeizuführen (Art. 42). Im übrigen kann der Ausschuss aufgrund eines Fakultativprotokolls zum Pakt II Mitteilungen von Einzelpersonen prüfen, die behaupten, Opfer

Menschenrechte durch Derogation zu vermeiden seien und dass die für Derogation im Sinne von Pakt II vorgesehenen Voraussetzungen und Verfahren genauestens einzuhalten seien, dies angesichts der Tatsache, dass die Vertragsstaaten möglichst ausführliche Informationen liefern müssen, damit die Begründetheit und Zweckmässigkeit der getroffenen Massnahmen von der durch den Pakt eingesetzten Menschenrechtskommission beurteilt werden können.

einer Verletzung eines im Pakt niedergelegten Rechts durch einen Vertragsstaat zu sein. Aufgrund einer solchen Prüfung ist der Ausschuss lediglich befugt, seine Auffassungen dem betroffenen Vertragsstaat und der Einzelperson mitzuteilen. Im Unterschied zur EMRK, die das Eingreifen internationaler Organe mit dem Auftrag vorsieht, in einem kontradiktorischen Verfahren quasi-gerichtlichen Charakters, das in einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte oder in einer Resolution des Ministerkomitees des Europarates gipfeln kann, festzustellen, ob ein Mitgliedsstaat seinen aus der Konvention fliessenden Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, ist das Kontrollsystem von Pakt II nicht gerichtlich und sieht keine Sanktion im Falle der Nichteinhaltung des Paktes vor.

3. Würdigung der Bedeutung der Pakte auf universeller Ebene und aus schweizerischer Sicht

3.1 Die Pakte als wichtiger Beitrag zur weltweiten Achtung der Menschenrechte

Auf universeller Ebene waren die Pakte die ersten internationalen Instrumente, welche die Menschenrechte auf die Ebene rechtlicher Vorschriften gehoben haben, die dazu bestimmt sind, die gegenseitigen Beziehungen der Vertragsstaaten zu regeln und die Menschenrechte zu einem wichtigen Element der internationalen Beziehungen zu machen. Während der Grundsatz der Achtung der Menschenrechte im Völkerrecht gewohnheitsrechtliche Bedeutung erlangt hat, war es das grosse Verdienst der Pakte, einen Katalog von Menschenrechten zu errichten, deren Verletzung von jedem Vertragsstaat unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Personen, die ihre Opfer geworden sind, geltend gemacht werden kann.

Als Instrumente, auf die sich die Vertragsstaaten beziehen können, vermitteln die Pakte in der Tat eine rechtliche Grundlage für Interventionen von Vertragsstaaten, die sich für Fortschritte in der Sache der Menschenrechte in den anderen Vertragsstaaten einsetzen. Dazu tragen auch die Organe der Pakte bei, denn sie ermöglichen, dass die praktische Umsetzung dieser Instrumente durch die Vertragsstaaten kontrolliert werden kann. Im übrigen ermöglichen die Pakte als Massstab für die Achtung der Menschenrechte auch, dass Fragen der Verletzung von Menschenrechten in der Welt auf rechtlicher Ebene angegangen werden können, was der Diskussion darüber ihren rein politischen Charakter nimmt und die betroffenen Vertragsstaaten dazu verpflichtet, sich vor internationalen Gremien (z.B. vor der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Genf) zu rechtfertigen. Daraus folgt, dass die Pakte zu einer verstärkten Wirksamkeit des universellen Menschenrechtsschutzes beitragen.

3.2 Der Beitritt der Schweiz zu den Pakten als Instrument unserer Aussenpolitik

Da die Pakte Staaten auf universeller Ebene zusammenbringen, deren politische, wirtschaftliche und soziale Systeme sowie deren Entwicklungsniveaus sehr unterschiedlich sind, haben sie einen kleineren gemeinsamen Nenner als die entsprechenden Instrumente des Europarates, was einen im allgemeinen schwächeren Schutz der Menschenrechte zur Folge hat; trotzdem und obwohl ihre Kontrollmechanismen viel weniger ausgebaut sind, kann man die Bilanz der Tätigkeiten der Organe der Pakte im grossen und ganzen positiv beurteilen und daraus schliessen, dass sie zur weltweiten Achtung und Förderung der Menschenrechte beitragen. Der Beitritt der Schweiz zu den Pakten hätte deshalb nicht in erster Linie zur Folge, den Menschenrechtsschutz in unserem Land zu ver-

stärken, wie dies bei der EMRK der Fall ist, sondern würde vor allem ein wichtiges aussenpolitisches Ziel auf universeller Ebene verwirklichen¹². Dieses Ziel könnte allerdings nur durch den Beitritt der Schweiz zu beiden Pakten erreicht werden. Angesichts der grossen Bedeutung, die die Entwicklungsländer den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten beimessen, und in Anbetracht der wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten, welche die tiefgreifenden politischen und gesellschaftlichen Veränderungen unseres Kontinentes begleiten, muss Europa Zeichen dafür setzen, dass es der Wahrung aller Menschenrechte, der bürgerlichen und politischen sowie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen (vgl. oben Ziff. 2 und Anmerkung 5), auf universeller Ebene grosse Bedeutung beimisst.

Die Aktivitäten unseres Landes für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene ist eng mit dem Wertsystem verbunden, auf dem der schweizerische Staat beruht. Im Mittelpunkt seines Interesses steht die Menschenwürde. Dieses Engagement, das sich in den letzten Jahren auf bilateraler und multilateraler Ebene intensiviert hat, ist eine Konstante der schweizerischen Aussenpolitik. Dies erklärt sich aus der

12

Vgl. den Bericht des Bundesrates vom 29.6.1988 über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz, BBl 1989 I 668, Ziff. 222,; weiter den Bericht des Bundesrates vom 1.10.1990 über die schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, BBl 1990 II 847.

Tatsache, dass die Achtung der Menschenrechte eine wichtige Grundlage der nationalen und internationalen Sicherheit darstellt, ohne die ein dauerhafter, auf Stabilität und Gerechtigkeit beruhender Frieden nicht möglich ist¹³. In dieser Hinsicht würde der Beitritt unseres Landes zu den Pakten, die im Bereich des universellen Menschenrechtsschutzes den eigentlichen Bezugstext darstellen, zu den Bemühungen um eine erhöhte Sicherheit in der Welt beitragen; im selben Atemzug würde er die Position der Schweiz und dadurch diejenige der westlichen Staaten verstärken, die im Rahmen der für die Menschenrechte zuständigen Organe der Vereinten Nationen (vor allem der Menschenrechtskommission) dafür kämpfen, dass Demokratie, Rechtsstaat und Freiheitsrechte¹⁴ auf der Welt an Boden gewinnen. Da die beiden Pakte unabdingbare Bezugstexte sowohl auf universeller Ebene als auch gegenüber den an der KSZE teilnehmenden Staaten darstellen¹⁵, würden wir - wenn wir sie gegenüber anderen Vertragsstaaten anrufen könnten, die sie nicht respektieren - über eine konkretere und solidere Basis (als es die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist) verfügen, um in

13 Vgl. den Bericht des Bundesrates vom 29.6.1988 über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz. BBl 1989 I 668 Ziff. 222; weiter den Bericht des Bundesrates vom 1.10.1990 über die schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, BBl 1990 II 847.

14 Vgl. zu diesem Punkt die Präambel und die Ziff. I des Kopenhagener Dokumentes der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 29.6.1990 (veröffentlicht in der Europäischen Grundrecht-Zeitschrift, 1990, S. 239 ff.)

15 Vgl. die eindringlichen Appelle, welche die erste europäische Ministerkonferenz für Menschenrechte in Wien 1985, die Generalversammlung der Vereinten Nationen und der ECOSOC 1990 sowie die KSZE-Konferenzen von Wien in ihrem Schlussdokument vom 15.1.1989 und von Kopenhagen in ihrem Dokument vom 29.6.1990 verabschiedeten und welche alle Staaten auffordern, unverzüglich Vertragsparteien der Pakte und des Fakultativprotokolls zu werden.

der Welt zugunsten von Personen zu intervenieren, deren Rechte grob missachtet worden sind¹⁶.

Im Falle bewaffneter Konflikte ergänzen die Genfer Konventionen von 1949 und ihre Zusatzprotokolle die internationalen Menschenrechtspakte, die grundsätzlich - unter Vorbehalt der nach Pakt II zulässigen Derogationen - jederzeit anwendbar sind. Aus diesem Grund würde ein Beitritt der Schweiz zu den Pakten auch unsere Position im Bereich der Kodifikation und Verwirklichung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechtes und unsere Interventionsmöglichkeiten zugunsten der Achtung dieses Rechts verstärken.

16

Das Inkrafttreten der Pakte 1976 und die Verabschiedung des Grundsatzes VII (Menschenrechte und Grundfreiheiten) in der Schlussakte von Helsinki vom 1. August 1975 (BB1 1975 II 930), der die gegenseitigen Beziehungen der an der KSZE teilnehmenden Staaten regelt, haben massgeblich dazu beigetragen, dass die Achtung der Menschenrechte für die Staaten heute als völkerrechtliche Verpflichtung anerkannt ist. Unter diesen Verhältnissen kann kein Staat den Grundsatz der Nichteinmischung in seine internen Angelegenheiten geltend machen, um sich dagegen zu wehren, dass die Situation der Menschenrechte auf seinem Hoheitsgebiet im Rahmen eines internationalen Gremiums diskutiert wird oder Gegenstand von Interventionen seitens anderer Staaten bildet (für mehr Details vgl. den Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik, BB1 1982 II 740 Ziff. 14). Vgl. weiter den Bericht vom 1.10.1990 über die schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, BB1 1990 II 847.

Schliesslich stünde ein Beitritt zu den Pakten auch im Einklang mit unserer Politik gegenüber der UNO nach dem 16. März 1986, nach welcher wir unsere aktive Beteiligung an punktuellen, uns offenstehenden UNO-Tätigkeiten, insbesondere im Bereich der rechtlichen Zusammenarbeit fortzusetzen beabsichtigen, und der Beitritt entspräche den Prioritäten unserer Aussenpolitik.

4. Die Pakte und die schweizerische Rechtsordnung

4.1 Inhalt der in Pakt I garantierten Rechte

Pakt I enthält gewisse Rechte, die nicht in der Europäischen Sozialcharta enthalten sind¹⁷. Diese Rechte umfassen das Selbstbestimmungsrecht der Völker sowie ihr Recht auf freie Verfügung über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel (Art. 1), das Recht jedes Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard und die stetige Verbesserung seiner Lebensbedingungen, das Recht jeder Person, vor Hunger geschützt zu sein (Art. 11), das Recht auf Kultur (Art. 15) und das Recht auf Bildung¹⁸ (Art. 13); in der Weise, wie es vom Pakt I garantiert wird, verlangt dieses Recht auf Bildung einen "minimal standard", wie er in der Schweiz seit langem vollumfänglich gewährleistet ist.

¹⁷ Umgekehrt enthält die Charta gewisse Rechte die der Pakt I nicht anerkennt: so z.B. das Recht der körperlich, geistig oder seelisch Behinderten auf berufliche Ausbildung sowie auf berufliche und soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung, das Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien sowie das Recht der Wanderarbeiter auf Schutz und Beistand.

¹⁸ Auf europäischer Ebene wird dieses Recht durch Art. 2 des 1. Zusatzprotokoll zur EMRK gewährleistet, welches die Schweiz noch nicht ratifiziert hat.

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das aufgrund seiner Bedeutung im ersten Artikel beider Pakte geregelt ist, findet seine Wurzeln im Dekolonisierungsprozess der fünfziger Jahre. Es umfasst das Recht der Völker, über sich und ihre natürlichen Reichtümer und Mittel frei zu verfügen. Gemäss den Pakten ist dieses Recht Grundvoraussetzung eines wirksamen Menschenrechtsschutzes. Unserer Ansicht nach kann das Selbstbestimmungsrecht nur im Rahmen einer politischen und wirtschaftlichen Ordnung gewährleistet werden, die frei von jeglicher äusserer Einmischung ist und demokratisch gewählt wurde.

Ein anderer Aspekt des Selbstbestimmungsrechts, das Recht der Völker, frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel zu verfügen, ist heute noch eines der beherrschenden Themen des Nord-Süd-Dialoges. Da die Anerkennung eines solchen Kollektivrechts unter dem Vorbehalt der "Verpflichtungen, die aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit ... sowie aus dem Völkerrecht erwachsen", steht, können wir uns dieser Vorschrift in dem Masse anschliessen, als unsere wirtschaftlichen Interessen auf internationaler Ebene geschützt sind, namentlich die schweizerischen Investitionen im Ausland, welche sowohl völkergewohnheitsrechtlich und völkervertraglich abgesichert sind. Der Pakt I und die Europäische Sozialcharta unterscheiden sich dadurch, dass die im Pakt enthaltenen Rechte oftmals allgemeine Formulierungen aufweisen, die sich in der Mehrzahl der Fälle einfachen Grundsatzserklärungen annähern. Sie setzen allgemein viel geringere und weniger präzise Anforderungen als die vergleichbaren Rechte der Sozialcharta fest. Art. 9 des Paktes I zum Beispiel, der die Anerkennung des Rechts jeder Person auf soziale Sicherheit einschliesslich Sozialversicherungen vorsieht, ist in der Schweiz schon verwirklicht, während die detaillierte und anspruchsvolle Regelung desselben Bereichs in Art. 12 der

Charta für die Schweiz nicht akzeptabel war¹⁹. Ein weiteres, schlagendes Beispiel findet sich in Art. 8 des Paktes I, der es erlaubt, die Ausübung des Streikrechts für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der öffentlichen Verwaltung rechtlichen Einschränkungen zu unterwerfen. Der entsprechende Artikel der Sozialcharta liess solches nicht zu, was die Annahme durch die Schweiz ganz besonders erschwerte²⁰.

Unser Land verwirklicht alle in Pakt I gewährleisteten Rechte. Die Ratifikation von Pakt I ist vereinbar mit unserer Rechtsordnung, unseren demokratischen Strukturen sowie unseren Grundvorstellungen in der Sozialgesetzgebung und im Arbeitsrecht und bewegt sich auf der vom Bundesrat in bezug auf die IAO-Konventionen vorgegebenen Linie²¹.

4.2 Inhalt der in Pakt II garantierten Rechte; Vorbehalte des schweizerischen Rechts

4.2.1 Die in Pakt II garantierten Rechte sind den in der EMRK und deren Zusatzprotokollen gewährleisteten ähnlich, wobei der Pakt gewisse Rechte kennt, die entweder nicht in den Instrumenten des Europarates enthalten sind oder weiter als die dortigen Verpflichtungen gehen:

- Das Selbstbestimmungsrecht der Völker sowie ihr Recht auf freie Verfügung über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel (Art. 1; vgl. Ziff. 4.1).

19 Vgl. die Botschaft vom 13.6.1983, BBl 1983 II 1294, Ziff. 224.

20 Vgl. die Botschaft vom 13.6.1983, BBl 1983 II 279, Ziff. 223.

21 Vgl. namentlich BBl 1969 I 713 ff., 1974 I 1633 ff., 1982 II 764.

- Das Recht jedes Menschen, dem die Freiheit entzogen ist menschlich und mit Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde behandelt zu werden. Dies beinhaltet insbesondere die Pflicht, Beschuldigte von Verurteilten und jugendliche Delinquenten von Erwachsenen zu trennen und verschieden zu behandeln (Art. 10, vgl. zu diesem Punkt Ziff. 4.2.2.).
- Das Recht auf Wahrung des Privatlebens (vgl. Art. 8 EMRK) und auf Schutz vor rechtswidrigen Beeinträchtigungen der Ehre und des Rufes (Art. 17). Diese Rechtsgüter sind in der Schweiz durch den dritten Titel des Strafgesetzbuches betreffend die strafbaren Handlungen gegen die Ehre und den Geheim- oder Privatbereich geschützt (Art. 173 ff. StGB).
- Das Verbot der Kriegspropaganda und jeden Eintretens für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass (Art. 20, vgl. zu diesem Punkt 4.2.2.).
- Das Recht eines jeden Kindes auf Schutzmassnahmen, welches das Recht auf einen Namen und eine Staatsangehörigkeit umfasst²² (Art. 24). Diese Forderungen sind im schweizerischen Recht erfüllt; das ist namentlich in bezug auf das Recht des Kindes auf Staats-

²² Vgl. auch das von der UNO-Generalversammlung am 20.11.1989 verabschiedete und am 2.9.1990 in Kraft getretene Uebereinkommen über die Rechte des Kindes. In Beantwortung eines Postulates Bär vom 1.10.1990 (N 90753), das den Bundesrat einlud, die Ratifikation dieses Uebereinkommens nächstens vorzuschlagen, hat sich dieser am 14.11.1990 bereit erklärt, das Postulat anzunehmen (vgl. auch die Antwort auf die Frage Longet vom 29.11.1989, Fragestunde des Nationalrates vom 4.12.1989).

angehörigkeit der Fall, welches bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Bedingungen, insbesondere einem gewissen Zeitablauf, untersteht.

- Die politischen Rechte (Art. 25), soweit diese über das in Art. 3 des von der Schweiz noch nicht ratifizierten ersten Zusatzprotokolls zur EMRK enthaltene Recht auf Teilnahme an freien und geheimen Wahlen hinausgehen (vgl. zu diesem Punkt Ziff. 4.2.2).
- Das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und der Anspruch auf gleichen Schutz ohne Diskriminierung durch das Gesetz (Art. 26, vgl. Ziff. 4.2.2).
- Der Schutz der Minderheitenrechte (Art. 27). Unsere Staatsstruktur und unsere Rechtsordnung tragen dem Schutz der Rechte der verschiedenen ethnischen, religiösen, sprachlichen und kulturellen Minderheiten der Schweiz weitgehend Rechnung.

4.2.2 Soweit ein Vertragsstaat bei seiner Ratifikation keinen Vorbehalt erklärt, müssen die im Pakt II gewährleisteten Rechte vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages für diesen Staat garantiert werden. In dieser Hinsicht verlangt die bundesrätliche Praxis zur Ratifikation internationaler Verträge (vgl. Geschäftsbericht des Bundesrates 1988, EDA S.47, Ziff.IV/1), dass Vorbehalte angebracht werden, wenn das Landesrecht von dem in Frage stehenden Abkommen abweicht. Diese Haltung entspringt der Tatsache, dass die strikte Anwendung völkerrechtlicher, insbesondere völkervertraglicher Normen unabhängig ihrer rechtlichen Tragweite zu den Grundsätzen des schweizerischen Rechtsstaates zählt. Der Beitritt zu Pakt II hätte demnach die Erklärung von Vorbehalten zu all jenen Punkten zur Folge, von denen unsere Rechtsordnung abweicht. Der Bundesrat beabsichtigt, die tatsächlichen und rechtlichen Situationen, die den

Grund für diese Vorbehalte abgeben, zu beseitigen, sobald dies möglich sein wird. Der Bundesbeschluss betreffend die Annahme des Paktes II sieht deshalb vor, dass der Bundesrat die Vorbehalte dann zurückziehen kann, wenn sie gegenstandslos geworden sind.

Wir schlagen folgende Vorbehalte vor:

- Einen Vorbehalt, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die in Art. 10 § 2 Bst.b des Paktes II vorgesehene Trennung von jugendlichen Beschuldigten und Erwachsenen in unserem Land nicht ausnahmslos gewährleistet wird. In seiner "allgemeinen Empfehlung" Nr. 9 vom 27. Juli 1982 hat der Ausschuss für Menschenrechte Art. 10 § 2 Bst.b des Paktes dahingehend präzisiert, dass die Bestimmung zwingend sei und ihre Nichtanwendung durch keine Begründung gerechtfertigt werden könne. In der Schweiz ist indes die Trennung zwischen jugendlichen Beschuldigten und Erwachsenen nicht in jedem Fall gewährleistet, sowohl rechtlich nicht - im Rahmen der kantonalen Strafprozessrechtsordnungen - als auch sachlich nicht, insbesondere bei Untersuchungshaft von nur kurzer Dauer.
- Einen Vorbehalt in bezug auf Art. 12 § 1, der das Recht auf freie Bewegung und freie Wahl des Wohnsitzes im Hoheitsgebiet eines Staates regelt, betreffend die fremdenpolizeiliche Bundesgesetzgebung, nach welcher Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nur für das Gebiet des ausstellenden Kantons gültig sind.
- Einen Vorbehalt zu Art. 14 § 1, wonach zum ersten das Prinzip der Oeffentlichkeit der Verhandlung auf Verfahren, die sich auf eine Streitigkeit über zivilrechtliche Rechte und Pflichten oder auf die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage beziehen und die nach kantonalen Gesetzen vor einer Verwaltungs-

behörde stattfinden, keine Anwendung findet; wonach im weiteren der Grundsatz der Öffentlichkeit der Urteilsverkündung unter Vorbehalt der Bestimmungen der kantonalen Gesetze über den Zivil- und Strafprozess Anwendung finden, die vorsehen, dass das Urteil nicht an einer öffentlichen Verhandlung eröffnet, sondern den Parteien schriftlich mitgeteilt wird²³; wonach schliesslich die Garantie eines gerechten Prozesses, in bezug auf Streitigkeiten über zivilrechtliche Rechte und Pflichten einzig bezweckt, dass eine letztinstanzliche richterliche Prüfung (d.h. auf die Rechtsanwendung beschränkte Prüfung kassatorischer Natur) der Akte oder Entscheidungen der öffentlichen Gewalt, welche solche Rechte und Pflichten berühren, stattfindet²⁴.

- Einen Vorbehalt, wonach die Garantie der Unentgeltlichkeit des Beistandes eines amtlichen Verteidigers und eines Dolmetschers (Art. 14 § 3 Bst. d und f) die begünstigte Person nicht endgültig von der Zahlung der entsprechenden Kosten befreit²⁴.
- Einen Vorbehalt zu Art. 14 § 5 zugunsten der Bundesgesetzgebung über die Organisation der Bundesrechtspflege auf dem Gebiete des Strafrechts, die im Fall der erstinstanzlichen Beurteilung durch das höchste Gericht eine Ausnahme vom Recht, einen

23 Vgl. den analogen Vorbehalt zu Art. 6 § 1 EMRK (SR 0.101)

24 Vgl. die analogen auslegenden Erklärungen der Schweiz zu Art. 6 § 1 und § 3 EMRK (SR 0.101). Diese Erklärungen sind als Vorbehalte zu verstehen (Geschäftsbericht des Bundesrates 1988, EDA, Direktion für Völkerrecht, Ziff.IV, S.48).

Schuldspruch oder eine Verurteilung von einer höheren Instanz überprüfen zu lassen, vorsieht²⁵.

- Einen Vorbehalt zu Art. 20 § 1, wonach die Schweiz keine neuen Massnahmen zum Verbot jeglicher Kriegspropaganda zu ergreifen gewillt ist. Der Ausschuss hat in seiner "allgemeinen Empfehlung" Nr. 11 vom 29. Juli 1983 betreffend Art. 20 erklärt, dass die Mitgliedstaaten gehalten sind, die gesetzgeberischen Massnahmen zum Verbot der dort aufgeführten Verhaltensweisen zu erlassen. Insbesondere präzisierte er, dass das Gesetz ausdrücklich darauf hinweisen sollte, dass Kriegspropaganda gegen die öffentliche Ordnung (ordre public) verstösst und für den Fall der Zuwiderhandlung eine entsprechende Sanktion vorsehen sollte. Selbst wenn gewisse Arten der Kriegspropaganda in der Schweiz unter einzelne Vorschriften des Strafgesetzbuches fallen könnten²⁶, gibt es in unserem Land kein Gesetz, das die Kriegspropaganda als solche ausdrücklich verbieten würde. Es wäre des weitern sehr schwierig, den Begriff strafrechtlich zu fassen und die zur Schaffung eines Deliktstatbestandes nötigen Merkmale zu definieren. Darüber hinaus könnte die Strafbarkeit eines solchen Verhaltens eine gewichtige Einschränkung gewisser Grundrechte, namentlich der Meinungsäusserungsfreiheit, darstellen. Es muss in diesem Zusammenhang auch daran

25 Vgl. Art. 2 des Zusatzprotokolls Nr. 7 zur EMRK, das Ausnahmen vorsieht, namentlich wenn der Betroffene erstinstanzlich vom höchsten Gericht beurteilt wurde (SR 0.101.7).

26 Vgl. den 13. Titel (Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und die Landesverteidigung) und den 16. Titel (Störung der Beziehungen zum Ausland).

erinnert werden, dass die polizeiliche Generalklausel - die sich auf Bundesebene auf Art. 102 Ziff.9 und 10 BV stützt - dem Bundesrat und den kantonalen Regierungen durchaus erlauben würde, die Kriegspropaganda zu untersagen.

- Einen Vorbehalt zu Art. 20 § 2, der das gesetzliche Verbot jeden Eintretens für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass vorschreibt.

Unser Strafgesetzbuch deckt zur Zeit nur einzelne Bereiche des Art.20 § 2 ab²⁷. Eine neue strafrechtliche Bestimmung, die den in Art. 20 § 2 des Paktes geforderten Vorschriften entspricht, sollte anlässlich des bevorstehenden Beitritts zum internationalen Uebereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965 eingeführt werden. Im Laufe dieses Jahres wird dieser Beitritt Gegenstand einer Botschaft an die eidgenössischen Räte sein. Nach Inkrafttreten des neuen Art. 261^{bis} wird der Vorbehalt zu Art. 20 §2 des Paktes zurückgezogen werden.

- Einen Vorbehalt, wonach Art. 25 Bst. b unbeschadet der kantonalen Verfassungsbestimmungen, welche die Grossrats- oder Regierungsratswahlen an der Landsgemeinde vorsehen, angewendet werden soll.

- Einen Vorbehalt zu Art. 26, wonach die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz und ihr Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz nur im Zusammenhang mit anderen in diesem Pakt garantierten Rechten gewährleistet wird.

Nach einer neueren Praxis der Menschenrechtskommission (vgl. die "allgemeine Empfehlung" Nr. 18 vom 9.11.1989)

27

Vgl. in diesem Sinne die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches in Art. 24 ff. in Verbindung mit den Strafbestimmungen im besonderen Teil (Art.111 ff.).

ist Art. 26 ein selbständiges Recht mit eigenem Geltungsbereich, dessen Anwendung nicht auf die anderen Rechte des Paktes eingeschränkt wird. Vielmehr verbietet es jegliche rechtliche und faktische Diskriminierung in allen durch das Gemeinwesen geregelten und geschützten Gebieten. Nach dieser Auffassung entsprechen Inhalt und Anwendungsbereich von Art. 26 des Paktes II im wesentlichen dem in Art. 4 BV enthaltenen Gleichheitsgrundsatz, dessen Achtung durch Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse vom Bundesgericht nicht überprüft werden kann (vgl. Art. 113 Abs.3 BV). Einige dieser Bundeserlasse enthalten aber Ungleichbehandlungen in bezug auf Art. 4 BV, insbesondere im Verhältnis zwischen Mann und Frau²⁸.

Um unter den internationalen Menschenrechtspakten nicht in ähnlichen Regelungsbereichen unterschiedliche Schutzvorkehrungen zu schaffen, sucht der Bundesrat zu vermeiden, dass der Geltungsbereich von Art. 26 des Paktes II weiter als jener von Art. 14 EMRK gefasst wird, welcher vorsieht: "Der Genuss der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten ist ohne Benachteiligung zu gewährleisten". Der vorgeschlagene Vorbehalt stellt daher klar, dass der Grundsatz von Art. 26 des Paktes II nur in Verbindung mit anderen im Pakt garantierten Rechten Anwendung findet.

4.2.3 Ein Vorbehalt zu Art. 13 des Paktes, der von der Ausweisung bedrohten Ausländern einen Anspruch auf

28 Diese Gesetze sind in Revision, vgl. den Bericht über das Rechtssetzungsprogramm "Gleiche Rechte für Mann und Frau" BBl 1986 I 1144.

rechtliches Gehör einräumt, ist nicht notwendig²⁹. Diese Bestimmung sieht nämlich insofern Ausnahmen von dieser Vorschrift vor, als "zwingende Gründe der nationalen Sicherheit ... entgegenstehen". Diese Ausnahme erlaubt es, Art. 70 BV Rechnung zu tragen, der dem Bundesrat das Recht gibt, Ausländer, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, ohne Anhörung und ohne Möglichkeit der richterlichen Ueberprüfung auszuweisen.

Weiter ist es nicht erforderlich, einen Vorbehalt zu Art. 23 § 4 des Paktes betreffend gleiche Rechte und Pflichten beider Ehepartner bei der Eheschliessung, während der Ehe und bei der Auflösung der Ehe zu erklären. Im Unterschied zu Art. 5 des Zusatzprotokolls Nr. 7 zur EMRK³⁰ ist Art. 23 § 4 des Paktes nicht unmittelbar anwendbar, überträgt er dem Mitgliedstaat doch bloss die Pflicht, die zur Erreichung dieses Zieles geeigneten Mittel zu ergreifen. Die Vorschrift begründet demnach kein subjektives Recht des Bürgers, das dieser direkt vor dem innerstaatlichen Richter anzurufen vermöchte. Da unser neues Ehe- und Kindesrecht den von Art. 23 § 4 aufgestellten Anforderungen entspricht, glauben wir auf einen Vorbehalt verzichten zu können.

29 Die Schweiz hat zu einer ähnlichen, aber weiter gefassten Vorschrift in Art. 1 des Zusatzprotokolles Nr. 7 zur EMRK einen Vorbehalt angebracht (vgl. SR 0.101.07 und die Botschaft vom 7.5.1986, BBl 1986 II 597, Ziff. 321).

30 Die Schweiz hat zu dieser unmittelbar anwendbaren Bestimmung einen Vorbehalt erklärt, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass das neue Eherecht in zwei Punkten der Gleichberechtigung der Ehepartner nicht nachlebt: beim Namen und beim Bürgerrecht (SR 0.101.07 und Botschaft vom 7.5.1986, BBl 1986 II 604ff., Ziff. 325)

4.3 Rechtsnatur der in den Pakten enthaltenen Rechte und Frage nach ihrer unmittelbaren Anwendbarkeit in der Schweiz

4.3.1 Pakt I

Es ergibt sich aus dem eindeutigen Wortlaut des Paktes I (vgl. oben Ziff.2), dass dieser in seiner Gesamtheit zur Festlegung der Ziele einer Menschenrechtspolitik im sozialen Bereich gedacht war. Er überträgt den Staaten völkerrechtliche Verpflichtungen mit programmatischem Charakter. Die Staaten sind verpflichtet, diese schrittweise, unter Ausschöpfung aller ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Mittel, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen, zu verwirklichen (Art. 2 Ziff. 1 des Paktes I). Daraus ergibt sich eindeutig, dass sich die Vorschriften des Paktes I nicht an Individuen, sondern an die Gesetzgeber der Vertragsparteien richten. Diese sind gehalten, die Vertragsbestimmungen als Richtlinien für die Gesetzgebung zu betrachten. Nach der konstanten Rechtsprechung des Bundesgerichts erzeugen die in Pakt I gewährten Rechte deshalb, abgesehen von eventuellen wenigen Ausnahmen (vgl. Art. 8 § 1 Bst.a, Recht auf Gründung von Gewerkschaften), grundsätzlich keine subjektiven und justiziablen Rechte. Einzelpersonen können sie vor schweizerischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden nicht direkt anrufen. Ein Richter könnte sich höchstens in einem gegebenen Fall zur Gesetzesauslegung an einer Vertragsvorschrift orientieren.

4.3.2 Pakt II

Seit 1975 (BGE 101 Ia 67) hält das Bundesgericht dafür, dass die in der EMRK enthaltenen Rechte den Charakter von

verfassungsmässigen Rechten haben. Darüber hinaus können die geschriebenen und ungeschriebenen, von der Bundesverfassung und den kantonalen Verfassungen gewährleisteten Rechte mit Hilfe der entsprechenden EMRK-Bestimmungen und der Rechtssprechung der Strassburger Organe konkretisiert werden, soweit der EMRK eine übergeordnete Geltung zukommt (vgl. BGE 106 Ia 35, 105 Ia 29, 102 Ia 283, 284 und 381, 101 V 253). Das Bundesgericht anerkennt weiter, dass die materiellen Rechte der EMRK in der Schweiz unmittelbar anwendbar sind, dass der EMRK innerhalb der schweizerischen Rechtsordnung mindestens Gesetzesrang zuzuerkennen ist (BGE 103 Ia 192) und dass sie als integrierender Bestandteil dieser Ordnung auch bei der Bestimmung des schweizerischen "ordre public" herangezogen werden muss (BGE 103 Ia 205).

Schliesslich hat das Bundesgericht in seiner jüngeren Rechtssprechung das Primat des Völkervertragsrechtes über das Landesrecht anerkannt (vgl. BGE 106 Ib 402, 109 Ib 173 und die gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht vom 26.4.1989, veröffentlicht in VPB 53 (1989), Nr. 54, S.393 ff.).

Das Bundesgericht vermochte den in der EMRK gewährleisteten Rechten den Charakter von Verfassungsrechten zuzuerkennen, weil die Konvention einem der in der Präambel und in Art. 1 der Satzung des Europarates ausdrücklich aufgeführten Ziele entspricht. Danach bekräftigen die Mitglieder dieser Organisation ihre unerschütterliche Verbundenheit mit den geistigen und sittlichen Werten, die das gemeinsame Erbe ihrer Völker sind und der persönlichen Freiheit, der politischen Freiheit und der Herrschaft des Rechts zugrundeliegen, auf denen jede wahre Demokratie beruht. Darüber hinaus hat der von der EMRK geschaffene Mechanismus der kollektiven Gewährleistung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu

einer schrittweisen Einführung einer eigentlichen europäischen Rechtsordnung in diesem Bereich geführt.

Der Pakt II ist ein nach Natur und Charakter von der EMRK verschiedenes internationales Rechtsinstrument. Er unterscheidet sich in bezug auf die gewährleisteten Rechte, auf ihren Wortlaut und auf ihren Durchsetzungsmechanismus (vgl. oben Ziff. 2.2 und 3). Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass gewisse Bestimmungen des Paktes vor schweizerischen Gerichten nur soweit unmittelbar angerufen werden könnten, als diese, in ihrem Zusammenhang wie im Lichte des Gegenstandes und der Ziele des Paktes betrachtet, voraussetzungslos und genügend bestimmt sind, um eine direkte Wirkung zu entfalten, um sich als solche auf einen bestimmten Sachverhalt anwenden zu lassen und um die Grundlage für ein konkretes Urteil abzugeben (BGE 112 Ib 184; BBl 1988 III 347).

Der Pakt II, wie übrigens auch der Pakt I, wird deshalb wie jeder andere Vertrag ab seinem Inkrafttreten einen integrierenden Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung bilden. Beide Pakte werden - soweit sie Rechtsregeln enthalten - für die schweizerischen Behörden eine Verpflichtung des internationalen Rechts darstellen.

4.4. Die Pakte und das schweizerische Verfahrensrecht - Revision von Artikel 86 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege

Art. 2 § 3 des Paktes II verpflichtet die Vertragsstaaten, ein wirksames Beschwerdeverfahren zur Verfügung zu stellen, in welchem Verletzungen der im Pakt II garantierten Rechte und Freiheiten gerügt werden können. Das verfahrensrechtliche System, wie es in den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege verankert ist - vor allem im Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG, SR 173.110) und im Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) - entspricht grundsätzlich diesem Erfordernis.

Mit Bezug auf kantonale Entscheide, denen die Verletzung von direkt anwendbaren Bestimmungen der Pakte vorgeworfen wird, steht das Verfahren der subsidären staatsrechtlichen Beschwerde im Vordergrund. Gemäss Art. 84 Abs. 1 lit.c OG sind staatsrechtliche Beschwerden gegen kantonale Entscheide wegen Verletzung von direkt anwendbaren Bestimmungen eines Staatsvertrages zulässig.

Aufgrund der heute geltenden Bestimmungen des OG stellt sich allerdings die Frage, ob staatsrechtliche Beschwerden wegen Verletzung der Pakte nur gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide möglich sind. Nach Art. 86 Abs. 2 OG sind Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger erst zulässig, nachdem von den kantonalen Rechtsmitteln Gebrauch gemacht worden ist; derselbe Absatz zählt einige Ausnahmen von diesem Grundsatz auf. Für die Staatsvertragsbeschwerde ist die Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs jedoch nicht erforderlich. Da zahlreiche Rechte, welche Pakt II garantiert, bereits in der Bundesverfassung und in der EMRK verankert sind, ist deshalb zu prüfen, ob für Beschwerden, welche die Verletzung

solcher Rechte rügen, die Regel betreffend verfassungsmässiger Rechte oder jene bezüglich Staatsverträge anwendbar ist.

In seiner Botschaft zum Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), welche wie erwähnt mit den Pakten vergleichbare Bestimmungen enthält, stellte der Bundesrat fest, dass Beschwerden wegen Verletzung der aus der EMRK fliessenden Rechte in diesem Zusammenhang wie Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte behandelt werden sollten (BBl 1974 I 1058 ff.). Der Bundesrat schlug deshalb vor, das OG so zu revidieren, dass eine staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht wegen einer behaupteten Verletzung eines der von der Konvention anerkannten Rechtes unter den gleichen Bedingungen erhoben werden kann, wie wenn die Verletzung von Rechten, die durch die Bundesverfassung oder durch die kantonalen Verfassungen garantiert sind geltend gemacht werden (BBl 1974 I 1059). Im weiteren beantragte er das Erfordernis der Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs auch auf Beschwerden wegen Verletzung anderer internationaler Uebereinkommen wie die Menschenrechtspakte auszudehnen. Das Parlament stellte allerdings die angestrebte Revision des OG zugunsten der damals vorgesehenen umfassenderen Revision zurück.

Das Bundesgericht hat in der Folge die Argumentation des Bundesrates aufgenommen. Ohne sich zum Rangverhältnis von Verfassung und EMRK untereinander zu äussern, hat es in einigen Entscheiden Beschwerden wegen Verletzung der EMRK solchen wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte in verfahrensrechtlicher Hinsicht gleichgestellt, da die aus der EMRK fliessenden Rechte "von ihrer Natur her verfassungsrechtlichen Inhalt" haben (BGE 101 Ia 69). Trotz fehlender ausdrücklicher Vorschrift hat das Bundesgericht damit die Zulässigkeit von Beschwerden wegen Verletzung der EMRK von der Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs abhängig gemacht (BGE 101 Ia 67 ff., 102 Ia 199, 112 Ia 86).

Die jüngste OG-Revisionsvorlage sah unter anderem eine Aenderung von Art. 86 vor, welche diese Praxis ausdrücklich im OG hätte verankern und in ihrer Anwendung grundsätzlich auf alle staatsrechtlichen Beschwerden hätte ausdehnen sollen (Botschaft vom 19.5.1985, BBI 1985 II 796 f., Ziff.213.2). Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 1. April 1990 abgelehnt; die vorgeschlagene Revision von Artikel 86 OG war allerdings weder in den Beratungen der eidgenössischen Räte noch in der Abstimmungsdiskussion bestritten.

Träten die Pakte in Kraft, ohne dass Art. 86 OG revidiert wird, entstünde für Beschwerden wegen Verletzung jener Bestimmungen der Pakte, welche direkt anwendbar sind, eine unklare verfahrensrechtliche Situation. Es ist fraglich, ob das Bundesgericht die dargelegte Praxis betreffend Beschwerden wegen Verletzung der EMRK auf die Pakte ausdehnen würde. Ein Verneinen des Erfordernisses der Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs wäre aber systematisch unbefriedigend. Beschwerdeführer, welche eine Verletzung jener verfassungsmässigen Rechte oder EMRK-Rechte rügen, die zugleich in den Pakten verankert sind, könnten sich die nämlich ohne die bisher erforderliche Ausschöpfung des kantonalen Rechtswegs direkt an das Bundesgericht wenden. Dies könnte zu einer unerwünschten zusätzlichen Belastung des Bundesgerichtes führen. Im Interesse der Rechtssicherheit bedarf es damit einer Revision von Art. 86 OG, um eine klare gesetzliche Grundlage für die prozessuale Gleichbehandlung von Beschwerden wegen Verletzung der Pakte und der EMRK und solchen wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte zu schaffen.

Nach dem Scheitern der jüngsten OG-Revision sind in der Sommersession 1990 bereits mehrere parlamentarische Vorstösse im Hinblick auf eine neue Vorlage eingereicht worden. Zwei Motionen der FDP-Fraktion des Nationalrates vom 5. Juni 1990 sowie die Motionen Kuchler und Schoch,

welche ebenfalls am 5. Juni 1990 im Ständerat eingereicht wurden, verlangen vom Bundesrat, die im Abstimmungskampf unbestritten gebliebenen Teile des in der Volksabstimmung gescheiterten Entwurfs innert kurzer Frist erneut vorzulegen, sowie die Arbeiten für eine umfassende Reform der Bundesrechtspflege wieder aufzunehmen. Auch wenn dem Parlament eine neue Revisionsvorlage, welche auch die erwähnte Änderung von Art. 86 enthalten wird, in Kürze unterbreitet wird, ist ungewiss, ob die Vorlage innert nützlicher Frist verabschiedet werden kann. Angesichts des Umfangs und der Komplexität der Vorlage ist jedenfalls kaum damit zu rechnen, dass eine solche Revision vor dem Inkrafttreten der beiden Pakte für die Schweiz abgeschlossen sein wird.

Um das Ratifizierungsverfahren nicht weiter hinauszuzögern, sollte deshalb Art. 86 OG gleichzeitig mit dem Beitritt zu den Pakten revidiert werden. Wie wir gesehen haben, hat sich die Frage der Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs im Bereich der Staatsvertragsbeschwerde bis heute vor allem im Zusammenhang mit der EMRK gestellt, und sie erhält mit dem Beitritt zu den Menschenrechtspakten neue Aktualität. Die gleiche Problematik ist allerdings überall dort festzustellen, wo Bestimmungen internationaler Übereinkommen Grundrechte berühren, deren Verletzung auch als Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden könnte. Dies trifft für die EMRK und ihre Zusatzprotokolle sowie die Pakte zu, könnte aber auch etwa - in viel beschränkterem Umfang allerdings - für das bereits ratifizierte Internationale Übereinkommen der UNO gegen die Folter (SR 0.105) und für das Internationale Übereinkommen der UNO zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung gelten, dessen Ratifizierung der Bundesrat in nächster Zeit ebenfalls vorschlagen wird. Es rechtfertigt sich deshalb, Art. 86 OG mit einem neuen Absatz 4 in dem Sinne zu ergänzen, dass allgemein Beschwerden wegen Verletzung direkt anwendbarer Bestimmungen multilateraler Staatsverträge zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

erst nach Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs zulässig sind.

Mit dieser Aenderung entspräche das Verfahren für solche Staatsvertragsbeschwerden dem in Art. 86 Abs. 2 festgelegten Grundsatz für Verfassungsbeschwerden. Allerdings nimmt Art. 86 Abs. 2 OG bestimmte Verfassungsbeschwerden vom Erfordernis der Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs aus. In diesen Ausnahmefällen bleibt die verfahrensrechtliche Situation für Beschwerden, welche zugleich die Verletzung verfassungsmässiger Rechte und staatsvertraglicher Bestimmungen rügen, zu klären. In einem zweiten Satz des neuen Absatz 4 von Art. 86 sollte deshalb angefügt werden, dass das Verfahren für Beschwerden, welche gleichzeitig die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten und von Staatsverträgen geltend machen, der Regelung für die Verfassungsbeschwerde folgt.

Der vorliegende Entwurf von Art. 86 Abs. 4 ist dem Bundesgericht zur Stellungnahme vorgelegt worden, und es hat sich dazu positiv geäußert.

Die hier angestrebte Revision von Art. 86 OG ist freilich nur eine Uebergangslösung. Sie soll eine klare rechtliche Situation für das Inkrafttreten der Pakte schaffen. Sie berücksichtigt jedoch nicht die Anliegen, welche im jüngsten OG-Revisionsentwurf zu Artikel 86 ihren Ausdruck gefunden haben. Dieser Entwurf hatte im Sinne der Entlastung des Bundesgerichts vorgeschlagen, das Erfordernis der Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs nicht nur auf Beschwerden wegen Verletzung von Menschenrechtsübereinkommen, sondern auf alle staatsrechtlichen Beschwerden gemäss Artikel 84 OG (Konkordatsbeschwerden, Staatsvertragsbeschwerden, Zuständigkeitsbeschwerden) auszudehnen. Eine solche weitergehende Revision muss jedoch einer breiter angelegten Vorlage vorbehalten werden.

5. Die Schweiz und die von Pakt II und dem dazugehörigen Fakultativprotokoll vorgesehenen Kontrollverfahren

Die Schweiz hat sich immer für die Verbesserung und die Entwicklung von Mitteln eingesetzt, welche die Kontrolle der von den Staaten auf dem Gebiet des Individualrechtsschutzes eingegangenen Verpflichtungen auf internationaler Ebene zu gewährleisten³¹. Kontrolle ist ein bestimmendes Element jeder Politik zugunsten eines besseren Menschenrechtsschutzes.

Aus Gründen der Kohärenz und Glaubwürdigkeit sollte unser Land deswegen die Zuständigkeit der Kommission für Menschenrechte anerkennen, Mitteilungen von Staaten (Art. 41 Pakt II) und Einzelpersonen (Fakultativprotokoll zu Pakt II) über die behauptete Verletzung eines durch diesen Pakt gewährleisteten Rechts zu prüfen.

Das Nebeneinanderbestehen und die teilweise Konkurrenz zwischen den obgenannten Verfahren einerseits und der von der EMRK vorgesehenen (obligatorischen) Staatenbeschwerde bzw. individuellen (fakultativen) Beschwerdemöglichkeit könnte indes Probleme aufwerfen.

Um diese zu lösen, hat das Ministerkomitee des Europarates am 15. Mai 1970 in seiner Resolution (70)17 diejenigen Europaratsmitglieder, die gleichzeitig Vertragsstaaten des Paktes II sind, aufgefordert, das staatliche Mitteilungsverfahren des Paktes II nur zu benützen, wenn es sich entweder um Rechte handelt, die in der EMRK (und ihren Zusatzprotokollen) nicht gewährleistet werden, oder gegenüber Staaten, die nicht Mitglieder dieser Konvention sind.

³¹ Vgl. zB. die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten (SR 0.101), die Konvention der Vereinten Nationen von 1984 gegen Folter (SR 0.105) und das Europäische Übereinkommen von 1987 zur Verhütung von Folter (BB1 1988 II 897).

Weiter hat der Expertenausschuss des Europarates für Menschenrechte den betroffenen Staaten geraten, bei der Ratifikation des Fakultativprotokolles eine einem Vorbehalt entsprechende Erklärung abzugeben. Nach dieser soll der UNO-Ausschuss für Menschenrechte keine Kompetenz haben, Mitteilungen von Einzelpersonen entgegenzunehmen und zu prüfen, wenn diese schon nach dem von der EMRK vorgesehenen Verfahren geprüft werden oder wurden³².

Wir schlagen vor, die Zuständigkeit der Kommission für Menschenrechte zur Prüfung von staatlichen Mitteilungen nach Art. 41 des Paktes II für eine Dauer von fünf Jahren anzuerkennen, welche vom Bundesrat verlängert werden kann. Dieses Verfahren ist ein bis heute noch nie beanspruchtes Mittel der Guten Dienste, das zu einem ad hoc-Vergleich zwischen den beiden Staaten führen kann.

In bezug auf das Fakultativprotokoll ziehen wir es vor, zuerst aufmerksam die Probleme zu klären, die ein Beitritt der Schweiz stellen könnte, bevor wir Ihnen die Annahme des Verfahrens der Individualmitteilung vorschlagen. Insbesondere wird die Praxis des Ausschusses in bezug auf die Mitteilungen von Einzelpersonen genau zu untersuchen sein. Weiter sollten Verbindungen mit den Regierungen anderer Europaratsmitglieder aufgenommen werden, die das Fakultativprotokoll ratifiziert haben, um deren Erfahrungen kennenzulernen sowie um die Tragweite und Wirkungen der vom Europarat vorgeschlagenen, bei der Ratifikation anzubringenden Erklärung zu analysieren³³ (vgl. oben).

³² Von den 15 Europaratsstaaten, die Mitglied des Paktes II und dessen Zusatzprotokolle sind, haben elf diese oder eine ähnliche Erklärung abgegeben.

³³ Im Hinblick auf die Probleme, welche das Verfahren der Individualmitteilungen den Europaratstaaten stellen kann, fand im Juni 1990 in Ottawa ein Experten-Kolloquium statt. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse - die noch nicht veröffentlicht wurden - werden bei dieser Prüfung sehr nützlich sein.

6. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Der Beitritt zu den beiden Pakten hat keine direkten finanziellen Folgen für die Eidgenossenschaft, weil diese sich auf der Grundlage jährlicher Pauschalbeiträge an den Verwaltungskosten der Vereinten Nationen beteiligt. Falls die Schweiz Partei einer Streitigkeit würde, welche die Einsetzung einer ad hoc-Vergleichskommission erfordern würde (vgl. das in Art. 42 des Paktes II vorgesehene Verfahren, das noch nie benützt wurde), hätte sie sich an deren Kosten zu beteiligen.

Die praktische Umsetzung der Pakte wird angesichts der regelmässig zu erstellenden Berichte über die von der Schweiz ergriffenen Massnahmen zur Gewährleistung der in den Pakten garantierten Rechte Auswirkungen auf den Bestand des Bundespersonals haben (vgl. Art. 16 Pakt I und Art. 40 Pakt II). Das Bundesamt für Justiz (besonders für den Pakt II) und das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (besonders für den Pakt I) und die Direktion für Völkerrecht (für beide Pakte), die auf Bundesebene vor allem für die praktische Umsetzung der Pakte zuständig sein werden, werden zur Erstellung der erwähnten Berichte eines zusätzlichen Mitarbeiters mit Hochschulabschluss bedürfen. Die entsprechenden Gesuche werden auf dem Budgetweg unterbreitet.

Das Inkrafttreten der Pakte wird keine finanziellen Lasten für die Kantone nach sich ziehen und keine Auswirkungen auf ihren Personalbestand haben.

7. Legislaturprogramm

Der vorliegende Entwurf ist im Bericht über die Legislaturplanung 1987 - 1991 (BB1 1988 I 544 ff. Anhang 2) vorgesehen.

8. Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit der Entwürfe zweier Bundesbeschlüsse, welche die internationalen Menschenrechtspakte genehmigen, beruht auf Artikel 8 der Bundesverfassung, der den Bund ermächtigt, Staatsverträge mit dem Ausland abzuschliessen. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 85 Ziffer 5 der Verfassung. Im Unterschied zur EMRK enthalten die Pakte keine ausdrückliche Kündigungsklausel³⁴. Die Unmöglichkeit der Vertragskündigung ergibt sich erstens aus der Natur der Pakte, genauer aus dem grundsätzlichen und universellen Charakter³⁵ der Rechte, die sie schützen, zweitens aus der Tatsache, dass sie direkt aus der Charta der Vereinten Nationen ableitbare Pflichten konkretisieren, und drittens aus der wachsenden Bedeutung, welche die internationale Gemeinschaft dem Schutz der Menschenrechte beimisst.

Da die Pakte nicht kündbar sind, unterliegen die Bundesbeschlüsse, die wir Ihnen zur Genehmigung unterbreiten, dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe a der Bundesverfassung.

Die vorgeschlagene Aenderung der Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege beruht auf Artikel 85 Ziff.1 BV.

³⁴ Das Fakultativprotokoll zu Pakt II dagegen enthält eine Kündigungsklausel (Art.12).

³⁵ Vgl. das obiter dictum des Internationalen Gerichtshofes vom 5.2.1980 (Barcelona Traction Light and Power Company Limited, CIJ Recueil 1970, S. 32); vgl. auch das Sonder-votum von Richter Petren im Fall der Nukleartests im Pazifik (CIJ Recueil 1974, S. 487 ff.)

**Bundesbeschluss betreffend den internationalen Pakt
über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte**

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Art. 8 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom ¹
beschliesst:

Art. 1

- 1 Der internationale Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wird genehmigt.
- 2 Der Bundesrat wird ermächtigt, dem Pakt beizutreten.

Art. 2

Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für unbefristete und unkündbare Verträge (Art. 89 Abs. 3 Bst.a BV).

¹ BB1 ...

Bundesbeschluss betreffend den internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 8 der Bundesverfassung, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 1., beschliesst:

Art. 1

1 Der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte wird mit folgenden Vorbehalten genehmigt:

- Vorbehalt zu Artikel 10 § 2 Bst.b:

Die Trennung zwischen jugendlichen Beschuldigten und Erwachsenen wird nicht ausnahmslos gewährleistet.

- Vorbehalt zu Artikel 12 § 1:

Das Recht, sich frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen, steht unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung über die Ausländer, wonach Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nur für den Kanton gelten, der sie ausstellt hat.

- Vorbehalte zu Artikel 14 § 1:
-

Der Grundsatz der Oeffentlichkeit der Verhandlungen findet keine Anwendung auf Verfahren, die sich auf Streitigkeiten über zivilrechtliche Rechte und Pflichten oder auf die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage beziehen und die nach kantonalen Gesetzen vor einer Verwaltungsbehörde stattfinden. Der Grundsatz der Oeffentlichkeit der Urteilsverkündung findet Anwendung unter Vorbehalt der Bestimmungen der kantonalen Gesetze über den Zivil- und Strafprozess, die vorsehen, dass das Urteil nicht an einer öffentlichen Verhandlung eröffnet, sondern den Parteien schriftlich mitgeteilt wird.

Die Garantie eines gerechten Prozesses bezweckt in bezug auf Streitigkeiten über zivilrechtliche Rechte und Pflichten nur, dass eine letztinstanzliche richterliche Prüfung der Akte oder Entscheidungen der öffentlichen Gewalt über solche Rechte oder Pflichten stattfindet. Unter dem Begriff "letztinstanzliche richterliche Prüfung" ist eine auf die Rechtsanwendung beschränkte richterliche Prüfung, die kassatorischer Natur ist, zu verstehen.

- Vorbehalt zu Artikel 14 § 3 Bst.d und f:

Die Garantie der Unentgeltlichkeit des Beistandes eines amtlichen Verteidigers und eines Dolmetschers befreit die begünstigte Person nicht endgültig von der Zahlung der entsprechenden Kosten.

- Vorbehalt zu Artikel 14 § 5:

Die Bundesgesetzgebung über die Organisation der Rechtspflege im Gebiete des Strafrechts, die im Fall der erstinstanzlichen Beurteilung durch das höchste Gericht eine Ausnahme vom Recht vorsieht, einen Schuldspruch oder eine Verurteilung von einer höheren Instanz überprüfen zu

lassen, bleibt vorbehalten.

- Vorbehalt zu Artikel 20:

Die Schweiz behält sich vor, keine neuen Vorkehren zum Verbot der Kriegspropaganda zu ergreifen, wie es von Art. 20 § 1 vorgeschrieben ist. Die Schweiz behält sich vor, anlässlich ihres bevorstehenden Beitritts zum Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung eine strafrechtliche Bestimmung einzuführen, die den Erfordernissen von Art. 20 § 2 Rechnung trägt.

- Vorbehalt zu Artikel 25 Bst.b:

Diese Vorschrift findet Anwendung unbeschadet der kantonalen Verfassungsbestimmungen, die vorsehen, dass die Regierungs- und Grossratswahlen an der Landsgemeinde abgehalten werden.

- Vorbehalt zu Artikel 26:

Die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz und ihr Anspruch ohne Diskriminierung auf gleichen Schutz durch das Gesetz werden nur in Verbindung mit anderen in diesem Pakt enthaltenen Rechten gewährleistet.

2 Der Bundesrat wird ermächtigt, dem internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte mit der Erklärung der oben aufgeführten Vorbehalte beizutreten.

3 Der Bundesrat wird ermächtigt, diese Vorbehalte zurückzuziehen, wenn sie gegenstandslos werden.

Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege

Aenderung vom ...

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft vom ¹
beschliesst:

I

Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege²
wird wie folgt geändert:

Art.86 Abs.4 (neu):

4 Beschwerden wegen Verletzung unmittelbar anwendbarer Bestimmungen von multilateralen Abkommen zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sind erst zulässig, nachdem von den kantonalen Rechtsmitteln Gebrauch gemacht worden ist. Auf Beschwerden, die gleichzeitig die Verletzung solcher Abkommen und verfassungsmässiger Rechte rügen, finden die in Absatz 2 aufgeführten Ausnahmen Anwendung.

II

1 Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum

2 Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

¹ BB1

² SR 173.110

**Internationale Menschenrechtspakte
vom 19. Dezember 1966**

A

**Internationaler Pakt
über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
vom 19. Dezember 1966***

DIE VERTRAGSSTAATEN DIESES PAKTES –

IN DER ERWÄGUNG, daß nach den in der Charta der Vereinten Nationen verkündeten Grundsätzen die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Gesellschaft innewohnenden Würde und der Gleichheit und Unveräußerlichkeit ihrer Rechte die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet,

IN DER ERKENNTNIS, daß sich diese Rechte aus der dem Menschen innewohnenden Würde herleiten,

IN DER ERKENNTNIS, daß nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte das Ideal vom freien Menschen, der frei von Furcht und Not lebt, nur verwirklicht werden kann, wenn Verhältnisse geschaffen werden, in denen jeder seine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ebenso wie seine bürgerlichen und politischen Rechte genießen kann,

IN DER ERWÄGUNG, daß die Charta der Vereinten Nationen die Staaten verpflichtet, die allgemeine und wirksame Achtung der Rechte und Freiheiten des Menschen zu fördern,

IM HINSLICK DARAUF, daß der einzelne gegenüber seinen Mitmenschen und der Gemeinschaft, der er angehört, Pflichten hat und gehalten ist, für die Förderung und Achtung der in diesem Pakt anerkannten Rechte einzutreten –

VEREINBAREN folgende Artikel:

Teil I

Artikel 1

(1) Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.

(2) Alle Völker können für ihre eigenen Zwecke frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel verfügen, unbeschadet aller Verpflichtungen, die aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Wohles sowie aus dem Völkerrecht erwachsen. In keinem Fall darf ein Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden.

(3) Die Vertragsstaaten, einschließlich der Staaten, die für die Verwaltung von Gebieten ohne Selbstregierung und von Treuhandgebieten verantwortlich sind, haben entsprechend der Charta der Vereinten Nationen die Verwirklichung des Rechts auf Selbstbestimmung zu fördern und dieses Recht zu achten.

Teil II

Artikel 2

(1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.

(2) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, zu gewährleisten, daß die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden.

(3) Entwicklungsländer können unter gebührender Berücksichtigung der Menschenrechte und der Erfordernisse ihrer Volkswirtschaft entscheiden, inwieweit sie Personen, die nicht ihre Staatsangehörigkeit besitzen, die in diesem Pakt anerkannten wirtschaftlichen Rechte gewährleisten wollen.

Artikel 3

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller in diesem Pakt festgelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sicherzustellen.

Artikel 4

Die Vertragsstaaten erkennen an, daß ein Staat die Ausübung der von ihm gemäß diesem Pakt gewährleisteten Rechte nur solchen Einschränkungen unterwerfen darf, die gesetzlich vorgesehen und mit der Natur dieser Rechte vereinbar sind und deren ausschließlicher Zweck es ist, das allgemeine Wohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern.

Artikel 5

(1) Keine Bestimmung dieses Paktes darf dahin ausgelegt werden, daß sie für einen Staat, eine

Gruppe oder eine Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten oder auf weitergehende Beschränkungen dieser Rechte und Freiheiten, als in dem Pakt vorgesehen, hinzielt.

(2) Die in einem Land durch Gesetz, Übereinkommen, Verordnungen oder durch Gewohnheitsrecht anerkannten oder bestehenden grundlegenden Menschenrechte dürfen nicht unter dem Vorwand beschränkt oder außer Kraft gesetzt werden, daß dieser Pakt derartige Rechte nicht oder nur in einem geringen Ausmaß anerkenne.

Tell III

Artikel 6

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfaßt, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.

(2) Die von einem Vertragsstaat zur vollen Verwirklichung dieses Rechts zu unternehmenden Schritte umfassen fachliche und berufliche Beratung und Ausbildungsprogramme sowie die Festlegung von Grundsätzen und Verfahren zur Erzielung einer stetigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und einer produktiven Vollbeschäftigung unter Bedingungen, welche die politischen und wirtschaftlichen Grundfreiheiten des einzelnen schützen.

Artikel 7

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen an, durch die insbesondere gewährleistet wird

- a) ein Arbeitsentgelt, das allen Arbeitnehmern mindestens sichert
 - i) angemessenen Lohn und gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit ohne Unterschied; insbesondere wird gewährleistet, daß Frauen keine ungünstigeren Arbeitsbedingungen als Männer haben und daß sie für gleiche Arbeit gleiches Entgelt erhalten,
 - ii) einen angemessenen Lebensunterhalt für sie und ihre Familien in Übereinstimmung mit diesem Pakt;
- b) sichere und gesunde Arbeitsbedingungen;
- c) gleiche Möglichkeiten für jedermann, in seiner beruflichen Tätigkeit entsprechend aufzusteigen, wobei keine anderen Gesichtspunkte als Beschäftigungsdauer und Befähigung ausschlaggebend sein dürfen;
- d) Arbeitspausen, Freizeit, eine angemessene Begrenzung der Arbeitszeit, regelmäßiger bezahlter Urlaub sowie Vergütung gesetzlicher Feiertage.

Artikel 8

(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, folgende Rechte zu gewährleisten:

- a) das Recht eines jeden, zur Förderung und zum Schutz seiner wirtschaftlichen und sozialen Interessen Gewerkschaften zu bilden oder einer Gewerkschaft eigener Wahl allein nach Maßgabe ihrer Vorschriften beizutreten. Die Ausübung die-

ses Rechts darf nur solchen Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer erforderlich sind;

- b) das Recht der Gewerkschaften, nationale Vereinigungen oder Verbände zu gründen, sowie deren Recht, internationale Gewerkschaftsorganisationen zu bilden oder solchen beizutreten;
- c) das Recht der Gewerkschaften, sich frei zu betätigen, wobei nur solche Einschränkungen zulässig sind, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer erforderlich sind;
- d) das Streikrecht, soweit es in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Rechtsordnung ausgeübt wird.

(2) Dieser Artikel schließt nicht aus, daß die Ausübung dieser Rechte durch Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der öffentlichen Verwaltung rechtlichen Einschränkungen unterworfen wird.

(3) Keine Bestimmung dieses Artikels ermächtigt die Vertragsstaaten des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation von 1948 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen oder Gesetze so anzuwenden, daß die Garantien des obengenannten Übereinkommens beeinträchtigt werden.

Artikel 9

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit an; diese schließt die Sozialversicherung ein.

Artikel 10

Die Vertragsstaaten erkennen an,

1. daß die Familie als die natürliche Kernzelle der Gesellschaft größtmöglichen Schutz und Beistand genießen soll, insbesondere im Hinblick auf ihre Gründung und solange sie für die Betreuung und Erziehung unterhaltsberechtigter Kinder verantwortlich ist. Eine Ehe darf nur im freien Einverständnis der künftigen Ehegatten geschlossen werden;
2. daß Mütter während einer angemessenen Zeit vor und nach der Niederkunft besonderen Schutz genießen sollen. Während dieser Zeit sollen berufstätige Mütter bezahlten Urlaub oder Urlaub mit angemessenen Leistungen aus der Sozialen Sicherheit erhalten;
3. daß Sondermaßnahmen zum Schutz und Beistand für alle Kinder und Jugendlichen ohne Diskriminierung aufgrund der Abstammung oder aus sonstigen Gründen getroffen werden sollen. Kinder und Jugendliche sollen vor wirtschaftlicher und sozialer Ausbeutung geschützt werden. Ihre Beschäftigung mit Arbeiten, die ihrer Moral oder Gesundheit schaden, ihr Leben gefährden oder voraussichtlich ihre normale Entwicklung behindern, soll gesetzlich strafbar sein. Die Staaten sollen ferner Altersgrenzen festsetzen, unterhalb derer die entgeltliche Beschäftigung von Kindern gesetzlich verboten und strafbar ist.

Artikel 11

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für

sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.

(2) In Anerkennung des grundlegenden Rechts eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein, werden die Vertragsstaaten einzeln und im Wege internationaler Zusammenarbeit die erforderlichen Maßnahmen, einschließlich besonderer Programme, durchführen.

- a) zur Verbesserung der Methoden der Erzeugung, Haltbarmachung und Verteilung von Nahrungsmitteln durch volle Nutzung der technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse, durch Verbreitung der ernährungswissenschaftlichen Grundsätze sowie durch die Entwicklung oder Reform landwirtschaftlicher Systeme mit dem Ziel einer möglichst wirksamen Erschließung und Nutzung der natürlichen Hilfsquellen;
- b) zur Sicherung einer dem Bedarf entsprechenden gerechten Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt unter Berücksichtigung der Probleme der Nahrungsmittel einführenden und ausführenden Länder.

Artikel 12

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit an.

(2) Die von den Vertragsstaaten zu unternehmenden Schritte zur vollen Verwirklichung dieses Rechts umfassen die erforderlichen Maßnahmen

- a) zur Senkung der Zahl der Totgeburten und der Kindersterblichkeit sowie zur gesunden Entwicklung des Kindes;
- b) zur Verbesserung aller Aspekte der Umwelt- und der Arbeitshygiene;
- c) zur Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung epidemischer, endemischer, Berufs- und sonstiger Krankheiten;
- d) zur Schaffung der Voraussetzungen, die für jedermann im Krankheitsfall den Genuß medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung sicherstellen.

Artikel 13

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. Sie stimmen überein, daß die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewußtseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken muß. Sie stimmen ferner überein, daß die Bildung es jedermann ermöglichen muß, eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen, daß sie Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und allen rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen fördern sowie die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Erhaltung des Friedens unterstützen muß.

(2) Die Vertragsstaaten erkennen an, daß im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts

- a) der Grundschulunterricht für jedermann Pflicht und allen unentgeltlich zugänglich sein muß;
- b) die verschiedenen Formen des höheren Schulwesens einschließlich des höheren Fach- und Berufsschulwesens auf jede geeignete Weise, insbe-

sondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden müssen;

- c) der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muß;
- d) eine grundlegende Bildung für Personen, die eine Grundschule nicht besucht oder nicht beendet haben, so weit wie möglich zu fördern oder zu vertiefen ist;
- e) die Entwicklung eines Schulsystems auf allen Stufen aktiv voranzutreiben, ein angemessenes Stipendensystem einzurichten und die wirtschaftliche Lage der Lehrerschaft fortlaufend zu verbessern ist.

(3) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Freiheit der Eltern und gegebenenfalls des Vormunds oder Pflegers zu achten, für ihre Kinder andere als öffentliche Schulen zu wählen, die den vom Staat gegebenenfalls festgesetzten oder gebilligten bildungspolitischen Mindestnormen entsprechen, sowie die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen.

(4) Keine Bestimmung dieses Artikels darf dahin ausgelegt werden, daß sie die Freiheit natürlicher oder juristischer Personen beeinträchtigt, Bildungseinrichtungen zu schaffen und zu leiten, sofern die in Absatz 1 niedergelegten Grundsätze beachtet werden und die in solchen Einrichtungen vermittelte Bildung den vom Staat gegebenenfalls festgesetzten Mindestnormen entspricht.

Artikel 14

Jeder Vertragsstaat, der zu dem Zeitpunkt, da er Vertragspartei wird, im Mutterland oder in sonstigen seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten noch nicht die Grundschulpflicht auf der Grundlage der Unentgeltlichkeit einführen konnte, verpflichtet sich, binnen zwei Jahren einen ausführlichen Aktionsplan auszuarbeiten und anzunehmen, der die schrittweise Verwirklichung des Grundsatzes der unentgeltlichen allgemeinen Schulpflicht innerhalb einer angemessenen, in dem Plan festzulegenden Zahl von Jahren vorsieht.

Artikel 15

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden an,

- a) am kulturellen Leben teilzunehmen;
- b) an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seiner Anwendung teilzuhaben;
- c) den Schutz der geistigen und materiellen Interessen zu genießen, die ihm als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen.

(2) Die von den Vertragsstaaten zu unternehmenden Schritte zur vollen Verwirklichung dieses Rechts umfassen die zur Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung von Wissenschaft und Kultur erforderlichen Maßnahmen.

(3) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die zu wissenschaftlicher Forschung und schöpferischer Tätigkeit unerläßliche Freiheit zu achten.

(4) Die Vertragsstaaten erkennen die Vorteile an, die sich aus der Förderung und Entwicklung internationaler Kontakte und Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und kulturellem Gebiet ergeben.

Teil IV

Artikel 16

(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, nach Maßgabe dieses Teiles Berichte über die von ihnen getroffenen Maßnahmen und über die Fortschritte vorzulegen, die hinsichtlich der Beachtung der in dem Pakt anerkannten Rechte erzielt wurden.

(2) a) Alle Berichte werden dem Generalsekretär der Vereinten Nationen vorgelegt, der sie abschriftlich dem Wirtschafts- und Sozialrat übermittelt, damit dieser sie nach Maßgabe dieses Paktes prüft.

b) Sind Vertragsstaaten gleichzeitig Mitglieder von Sonderorganisationen, so übermittelt der Generalsekretär der Vereinten Nationen ihre Berichte oder einschlägige Teile solcher Berichte abschriftlich auch den Sonderorganisationen, soweit diese Berichte oder Teile sich auf Angelegenheiten beziehen, die nach den Satzungen dieser Organisationen in deren Aufgabenbereich fallen.

Artikel 17

(1) Die Vertragsstaaten legen ihre Berichte abschnittsweise nach Maßgabe eines Programms vor, das vom Wirtschafts- und Sozialrat binnen eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Paktes nach Konsultation der Vertragsstaaten und der betroffenen Sonderorganisationen aufzustellen ist.

(2) Die Berichte können Hinweise auf Umstände und Schwierigkeiten enthalten, die das Ausmaß der Erfüllung der Verpflichtungen aus diesem Pakt beeinflussen.

(3) Hat ein Vertragsstaat den Vereinten Nationen oder einer Sonderorganisation bereits sachdienliche Angaben gemacht, so brauchen diese nicht wiederholt zu werden; vielmehr genügt eine genaue Bezugnahme auf diese Angaben.

Artikel 18

Im Rahmen des ihm durch die Charta der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte und Grundfreiheiten zugewiesenen Aufgabenbereichs kann der Wirtschafts- und Sozialrat mit den Sonderorganisationen Vereinbarungen bezüglich ihrer Berichterstattung über die Fortschritte treffen, die bei der Beachtung der in ihren Tätigkeitsbereich fallenden Bestimmungen dieses Paktes erzielt wurden. Diese Berichte können Einzelheiten der von ihren zuständigen Organen angenommenen Beschlüsse und Empfehlungen über Maßnahmen zur Erfüllung dieser Bestimmungen enthalten.

Artikel 19

Der Wirtschafts- und Sozialrat kann die von Staaten nach den Artikeln 16 und 17 und die von Sonderorganisationen nach Artikel 18 vorgelegten Berichte über Menschenrechte der Menschenrechtskommission zur Prüfung und allgemeinen Empfehlung oder gegebenenfalls zur Kenntnisnahme übermitteln.

Artikel 20

Die Vertragsstaaten und die betroffenen Sonderorganisationen können dem Wirtschafts- und Sozialrat Bemerkungen zu jeder allgemeinen Empfehlung nach Artikel 19 oder zu jeder Bezugnahme auf eine solche Empfehlung vorlegen, die in einem Bericht

der Menschenrechtskommission oder einem darin erwähnten Schriftstück enthalten ist.

Artikel 21

Der Wirtschafts- und Sozialrat kann der Generalversammlung von Zeit zu Zeit Berichte mit Empfehlungen allgemeiner Art und einer Zusammenfassung der Angaben vorlegen, die er von den Vertragsstaaten und den Sonderorganisationen über Maßnahmen und Fortschritte hinsichtlich der allgemeinen Beachtung der in diesem Pakt anerkannten Rechte erhalten hat.

Artikel 22

Der Wirtschafts- und Sozialrat kann anderen Organen der Vereinten Nationen, ihren Unterorganen und denjenigen Sonderorganisationen, die sich mit technischer Hilfe befassen, alles aus den in diesem Teil erwähnten Berichten mitteilen, was diesen Stellen helfen kann, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich über die Zweckmäßigkeit internationaler Maßnahmen zur wirksamen schrittweisen Durchführung dieses Paktes zu entscheiden.

Artikel 23

Die Vertragsstaaten stimmen überein, daß internationale Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte u. a. folgendes einschließen: den Abschluß von Übereinkommen, die Annahme von Empfehlungen, die Gewährung technischer Hilfe sowie die Abhaltung von regionalen und Fachtagungen zu Konsultations- und Studienzwecken in Verbindung mit den betroffenen Regierungen.

Artikel 24

Keine Bestimmung dieses Paktes ist so auszulegen, daß sie die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und der Satzungen der Sonderorganisationen beschränkt, in denen die jeweiligen Aufgaben der verschiedenen Organe der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen hinsichtlich der in diesem Pakt behandelten Fragen geregelt sind.

Artikel 25

Keine Bestimmung dieses Paktes ist so auszulegen, daß sie das allen Völkern innewohnende Recht auf den Genuß und die volle und freie Nutzung ihrer natürlichen Reichtümer und Mittel beeinträchtigt.

Teil V

Artikel 26

(1) Dieser Pakt liegt für alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, für alle Mitglieder einer ihrer Sonderorganisationen, für alle Vertragsstaaten der Satzung des Internationalen Gerichtshofs und für jeden anderen Staat, den die Generalversammlung der Vereinten Nationen einlädt, Vertragspartei dieses Paktes zu werden, zur Unterzeichnung auf.

(2) Dieser Pakt bedarf der Ratifikation. Die Ratifikationsurkunden sind beim Generalsekretär der Vereinten Nationen zu hinterlegen.

(3) Dieser Pakt liegt für jeden in Absatz 1 bezeichneten Staat zum Beitritt auf.

(4) Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

(5) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen unterrichtet alle Staaten, die diesen Pakt unterzeich-

net haben oder ihm beigetreten sind, von der Hinterlegung jeder Ratifikations- oder Beitrittsurkunde.

Artikel 27

(1) Dieser Pakt tritt drei Monate nach Hinterlegung der fünfunddreißigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.

(2) Für jeden Staat, der nach Hinterlegung der fünfunddreißigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde diesen Pakt ratifiziert oder ihm beitrifft, tritt er drei Monate nach Hinterlegung seiner eigenen Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

Artikel 28

Die Bestimmungen dieses Paktes gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates.

Artikel 29

(1) Jeder Vertragsstaat kann eine Änderung des Paktes vorschlagen und ihren Wortlaut beim Generalsekretär der Vereinten Nationen einreichen. Der Generalsekretär übermittelt sodann alle Änderungsvorschläge den Vertragsstaaten mit der Aufforderung, ihm mitzuteilen, ob sie eine Konferenz der Vertragsstaaten zur Beratung und Abstimmung über die Vorschläge befürworten. Befürwortet wenigstens ein Drittel der Vertragsstaaten eine solche Konferenz, so beruft der Generalsekretär die Konferenz unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen ein. Jede Änderung, die von der Mehrheit der auf der Konferenz anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten angenommen wird, ist der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Genehmigung vorzulegen.

(2) Die Änderungen treten in Kraft, wenn sie von der Generalversammlung der Vereinten Nationen genehmigt und von einer Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten nach Maßgabe der in ihrer Verfassung vorgesehenen Verfahren angenommen worden sind.

(3) Treten die Änderungen in Kraft, so sind sie für die Vertragsstaaten, die sie angenommen haben, verbindlich, während für die anderen Vertragsstaaten weiterhin die Bestimmungen dieses Paktes und alle früher von ihnen angenommenen Änderungen gelten.

Artikel 30

Unabhängig von den Notifikationen nach Artikel 26 Absatz 5 unterrichtet der Generalsekretär der Vereinten Nationen alle in Absatz 1 jenes Artikels bezeichneten Staaten

- a) von den Unterzeichnungen, Ratifikationen und Beitritten nach Artikel 26;
- b) vom Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Paktes nach Artikel 27 und vom Zeitpunkt des Inkrafttretens von Änderungen nach Artikel 29.

Artikel 31

(1) Dieser Pakt, dessen chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird im Archiv der Vereinten Nationen hinterlegt.

(2) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelt allen in Artikel 26 bezeichneten Staaten beglaubigte Abschriften dieses Paktes.

B

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 *)

Präambel

DIE VERTRAGSSTAATEN DIESES PAKTES.

IN DER ERWÄGUNG, daß nach den in der Charta der Vereinten Nationen verkündeten Grundsätzen die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Gesellschaft innewohnenden Würde und der Gleichheit und Unveräußerlichkeit ihrer Rechte die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet,

IN DER ERKENNTNIS, daß sich diese Rechte aus der dem Menschen innewohnenden Würde herleiten,

IN DER ERKENNTNIS, daß nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte das Ideal vom freien Menschen, der bürgerliche und politische Freiheit genießt und frei von Furcht und Not lebt, nur verwirklicht werden kann, wenn Verhältnisse geschaffen werden, in denen jeder seine bürgerlichen und politischen Rechte ebenso wie seine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte genießen kann,

IN DER ERWÄGUNG, daß die Charta der Vereinten Nationen die Staaten verpflichtet, die allgemeine

und wirksame Achtung der Rechte und Freiheiten des Menschen zu fördern,

IM HINBLICK DARAUF, daß der einzelne gegenüber seinen Mitmenschen und der Gemeinschaft, der er angehört, Pflichten hat und gehalten ist, für die Förderung und Achtung der in diesem Pakt anerkannten Rechte einzutreten,

VEREINBAREN folgende Artikel:

Teil I

Artikel 1

(1) Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.

(2) Alle Völker können für ihre eigenen Zwecke frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel verfügen, unbeschadet aller Verpflichtungen, die aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Wohles sowie aus dem Völkerrecht erwachsen. In keinem Fall darf ein Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden.

(3) Die Vertragsstaaten, einschließlich der Staaten, die für die Verwaltung von Gebieten ohne Selbstregierung und von Treuhandgebieten verantwortlich sind, haben entsprechend den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen die Verwirklichung des Rechts auf Selbstbestimmung zu fördern und dieses Recht zu achten.

Teil II

Artikel 2

(1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten.

(2) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, im Einklang mit seinem verfassungsmäßigen Verfahren und mit den Bestimmungen dieses Paktes die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen, soweit solche Vorkehrungen nicht bereits getroffen worden sind.

(3) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich,

- a) dafür Sorge zu tragen, daß jeder, der in seinen in diesem Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben;
- b) dafür Sorge zu tragen, daß jeder, der eine solche Beschwerde erhebt, sein Recht durch das zuständige Gerichts-, Verwaltungs- oder Gesetzgebungsorgan oder durch eine andere, nach den Rechtsvorschriften des Staates zuständige Stelle feststellen lassen kann, und den gerichtlichen Rechtsschutz auszubauen;
- c) dafür Sorge zu tragen, daß die zuständigen Stellen Beschwerden, denen stattgegeben wurde, Geltung verschaffen.

Artikel 3

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller in diesem Pakt festgelegten bürgerlichen und politischen Rechte sicherzustellen.

Artikel 4

(1) Im Falle eines öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht und der amtlich verkündet ist, können die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, die ihre Verpflichtungen aus diesem Pakt in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert, außer Kraft setzen, vorausgesetzt, daß diese Maßnahmen ihren sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht zuwiderlaufen und keine Diskriminierung allein wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft enthalten.

(2) Auf Grund der vorstehenden Bestimmung dürfen die Artikel 6, 7, 8 (Absätze 1 und 2), 11, 15, 16 und 18 nicht außer Kraft gesetzt werden.

(3) Jeder Vertragsstaat, der das Recht, Verpflichtungen außer Kraft zu setzen, ausübt, hat den übrigen Vertragsstaaten durch Vermittlung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen unverzüglich mitzuteilen, welche Bestimmungen er außer Kraft gesetzt hat und welche Gründe ihn dazu veranlaßt haben. Auf demselben Wege ist durch eine weitere Mitteilung der Zeitpunkt anzugeben, in dem eine solche Maßnahme endet.

Artikel 5

(1) Keine Bestimmung dieses Paktes darf dahin ausgelegt werden, daß sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten oder auf weitergehende Beschränkungen dieser Rechte und Freiheiten, als in dem Pakt vorgesehen, hinzielt.

(2) Die in einem Vertragsstaat durch Gesetze, Übereinkommen, Verordnungen oder durch Gewohnheitsrecht anerkannten oder bestehenden grundlegenden Menschenrechte dürfen nicht unter dem Vorwand beschränkt oder außer Kraft gesetzt werden, daß dieser Pakt derartige Rechte nicht oder nur in einem geringen Ausmaße anerkenne.

Teil III

Artikel 6

(1) Jeder Mensch hat ein angeborenes Recht auf Leben. Dieses Recht ist gesetzlich zu schützen. Niemand darf willkürlich seines Lebens beraubt werden.

(2) In Staaten, in denen die Todesstrafe nicht abgeschafft worden ist, darf ein Todesurteil nur für schwerste Verbrechen auf Grund von Gesetzen verhängt werden, die zur Zeit der Begehung der Tat in Kraft waren und die den Bestimmungen dieses Paktes und der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes nicht widersprechen. Diese Strafe darf nur auf Grund eines von einem zuständigen Gericht erlassenen rechtskräftigen Urteils vollstreckt werden.

(3) Erfüllt die Tötung den Tatbestand des Völkermordes, so ermächtigt dieser Artikel die Vertragsstaaten nicht, sich in irgendeiner Weise einer Verpflichtung zu entziehen, die sie nach den Bestimmungen der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes übernommen haben.

(4) Jeder zum Tode Verurteilte hat das Recht, um Begnadigung oder Umwandlung der Strafe zu bitten. Amnestie, Begnadigung oder Umwandlung der Todesstrafe kann in allen Fällen gewährt werden.

(5) Die Todesstrafe darf für strafbare Handlungen, die von Jugendlichen unter 18 Jahren begangen worden sind, nicht verhängt und an schwangeren Frauen nicht vollstreckt werden.

(6) Keine Bestimmung dieses Artikels darf herangezogen werden, um die Abschaffung der Todesstrafe durch einen Vertragsstaat zu verzögern oder zu verhindern.

Artikel 7

Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden. Insbesondere darf niemand ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden.

Artikel 8

(1) Niemand darf in Sklaverei gehalten werden; Sklaverei und Sklavenhandel in allen ihren Formen sind verboten.

(2) Niemand darf in Leibeigenschaft gehalten werden.

(3) a) Niemand darf gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten;

b) Buchstabe a ist nicht so auszulegen, daß er in Staaten, in denen bestimmte Straftaten mit einem mit Zwangsarbeit verbundenen Freiheitsentzug geahndet werden können, die Leistung von Zwangsarbeit auf Grund einer Verurteilung durch ein zuständiges Gericht ausschließt;

c) als „Zwangs- oder Pflichtarbeit“ im Sinne dieses Absatzes gilt nicht

i) jede nicht unter Buchstabe b genannte Arbeit oder Dienstleistung, die normalerweise von einer Person verlangt wird, der auf Grund einer rechtmäßigen Gerichtsentscheidung die Freiheit entzogen oder die aus einem solchen Freiheitsentzug bedingt entlassen worden ist;

ii) jede Dienstleistung militärischer Art sowie in Staaten, in denen die Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen anerkannt wird, jede für Wehrdienstverweigerer gesetzlich vorgeschriebene nationale Dienstleistung;

iii) jede Dienstleistung im Falle von Notständen oder Katastrophen, die das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft bedrohen;

iv) jede Arbeit oder Dienstleistung, die zu den normalen Bürgerpflichten gehört.

Artikel 9

(1) Jedermann hat ein Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit. Niemand darf willkürlich festgenommen oder in Haft gehalten werden. Niemand darf seine Freiheit entzogen werden, es sei denn aus gesetzlich bestimmten Gründen und unter Beachtung des im Gesetz vorgeschriebenen Verfahrens.

(2) Jeder Festgenommene ist bei seiner Festnahme über die Gründe der Festnahme zu unterrichten

und die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen sind ihm unverzüglich mitzuteilen.

(3) Jeder, der unter dem Vorwurf einer strafbaren Handlung festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird, muß unverzüglich einem Richter oder einer anderen gesetzlich zur Ausübung richterlicher Funktionen ermächtigten Amtsperson vorgeführt werden und hat Anspruch auf ein Gerichtsverfahren innerhalb angemessener Frist oder auf Entlassung aus der Haft. Es darf nicht die allgemeine Regel sein, daß Personen, die eine gerichtliche Aburteilung erwarten, in Haft gehalten werden, doch kann die Freilassung davon abhängig gemacht werden, daß für das Erscheinen zur Hauptverhandlung oder zu jeder anderen Verfahrenshandlung und gegebenenfalls zur Vollstreckung des Urteils Sicherheit geleistet wird.

(4) Jeder, dem seine Freiheit durch Festnahme oder Haft entzogen ist, hat das Recht, ein Verfahren vor einem Gericht zu beantragen, damit dieses unverzüglich über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheiden und seine Entlassung anordnen kann, falls die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist.

(5) Jeder, der unrechtmäßig festgenommen oder in Haft gehalten worden ist, hat einen Anspruch auf Entschädigung.

Artikel 10

(1) Jeder, dem seine Freiheit entzogen ist, muß menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen innewohnenden Würde behandelt werden.

(2) a) Beschuldigte sind, abgesehen von außergewöhnlichen Umständen, von Verurteilten getrennt unterzubringen und so zu behandeln, wie es ihrer Stellung als Nichtverurteilte entspricht;

b) jugendliche Beschuldigte sind von Erwachsenen zu trennen, und es hat so schnell wie möglich ein Urteil zu ergehen.

(3) Der Strafvollzug schließt eine Behandlung der Gefangenen ein, die vornehmlich auf ihre Besserung und gesellschaftliche Wiedereingliederung hinzielt. Jugendliche Straffällige sind von Erwachsenen zu trennen und ihrem Alter und ihrer Rechtsstellung entsprechend zu behandeln.

Artikel 11

Niemand darf nur deswegen in Haft genommen werden, weil er nicht in der Lage ist, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen.

Artikel 12

(1) Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.

(2) Jedermann steht es frei, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen.

(3) Die oben erwähnten Rechte dürfen nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen in diesem Pakt anerkannten Rechten vereinbar sind.

(4) Niemand darf willkürlich das Recht entzogen werden, in sein eigenes Land einzureisen.

Artikel 13

Ein Ausländer, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates aufhält, kann aus diesem nur auf Grund einer rechtmäßig ergangenen Entscheidung ausgewiesen werden, und es ist ihm, sofern nicht zwingende Gründe der nationalen Sicherheit entgegenstehen, Gelegenheit zu geben, die gegen seine Ausweisung sprechenden Gründe vorzubringen und diese Entscheidung durch die zuständige Behörde oder durch eine oder mehrere von dieser Behörde besonders bestimmte Personen nachprüfen und sich dabei vertreten zu lassen.

Artikel 14

(1) Alle Menschen sind vor Gericht gleich. Jedermann hat Anspruch darauf, daß über eine gegen ihn erhobene strafrechtliche Anklage oder seine zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen durch ein zuständiges, unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht in billiger Weise und öffentlich verhandelt wird. Aus Gründen der Sittlichkeit, der öffentlichen Ordnung (ordre public) oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft oder wenn es im Interesse des Privatlebens der Parteien erforderlich ist oder – soweit dies nach Auffassung des Gerichts unbedingt erforderlich ist – unter besonderen Umständen, in denen die Öffentlichkeit des Verfahrens die Interessen der Gerechtigkeit beeinträchtigen würde, können Presse und Öffentlichkeit während der ganzen oder eines Teils der Verhandlung ausgeschlossen werden; jedes Urteil in einer Straf- oder Zivilsache ist jedoch öffentlich zu verkünden, sofern nicht die Interessen Jugendlicher dem entgegenstehen oder das Verfahren Ehestreitigkeiten oder die Vormundschaft über Kinder betrifft.

(2) Jeder wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte hat Anspruch darauf, bis zu dem im gesetzlichen Verfahren erbrachten Nachweis seiner Schuld als unschuldig zu gelten.

(3) Jeder wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte hat in gleicher Weise im Verfahren Anspruch auf folgende Mindestgarantien:

- a) Er ist unverzüglich und im einzelnen in einer ihm verständlichen Sprache über Art und Grund der gegen ihn erhobenen Anklage zu unterrichten;
- b) er muß hinreichend Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung seiner Verteidigung und zum Verkehr mit einem Verteidiger seiner Wahl haben;
- c) es muß ohne unangemessene Verzögerung ein Urteil gegen ihn ergehen;
- d) er hat das Recht, bei der Verhandlung anwesend zu sein und sich selbst zu verteidigen oder durch einen Verteidiger seiner Wahl verteidigen zu lassen; falls er keinen Verteidiger hat, ist er über das Recht, einen Verteidiger in Anspruch zu nehmen, zu unterrichten; fehlen ihm die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers, so ist ihm ein Verteidiger unentgeltlich zu bestellen, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist;
- e) er darf Fragen an die Belastungszeugen stellen oder stellen lassen und das Erscheinen und die Vernehmung der Entlastungszeugen unter den für die Belastungszeugen geltenden Bedingungen erwirken;
- f) er kann die unentgeltliche Beiziehung eines Dolmetschers verlangen, wenn er die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder spricht;

g) er darf nicht gezwungen werden, gegen sich selbst als Zeuge auszusagen oder sich schuldig zu bekennen.

(4) Gegen Jugendliche ist das Verfahren in einer Weise zu führen, die ihrem Alter entspricht und ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft fördert.

(5) Jeder, der wegen einer strafbaren Handlung verurteilt worden ist, hat das Recht, das Urteil entsprechend dem Gesetz durch ein höheres Gericht nachprüfen zu lassen.

(6) Ist jemand wegen einer strafbaren Handlung rechtskräftig verurteilt und ist das Urteil später aufgehoben oder der Verurteilte begnadigt worden, weil eine neue oder eine neu bekannt gewordene Tatsache schlüssig beweist, daß ein Fehlurteil vorlag, so ist derjenige, der auf Grund eines solchen Urteils eine Strafe verbüßt hat, entsprechend dem Gesetz zu entschädigen, sofern nicht nachgewiesen wird, daß das nicht rechtzeitige Bekanntwerden der betreffenden Tatsache ganz oder teilweise ihm zuzuschreiben ist.

(7) Niemand darf wegen einer strafbaren Handlung, wegen der er bereits nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht des jeweiligen Landes rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, erneut verfolgt oder bestraft werden.

Artikel 15

(1) Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach inländischem oder nach internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine schwerere Strafe als die im Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden. Wird nach Begehung einer strafbaren Handlung durch Gesetz eine mildere Strafe eingeführt, so ist das mildere Gesetz anzuwenden.

(2) Dieser Artikel schließt die Verurteilung oder Bestrafung einer Person wegen einer Handlung oder Unterlassung nicht aus, die im Zeitpunkt ihrer Begehung nach den von der Völkergemeinschaft anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen strafbar war.

Artikel 16

Jedermann hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden.

Artikel 17

(1) Niemand darf willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder rechtswidrigen Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden.

(2) Jedermann hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.

Artikel 18

(1) Jedermann hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfaßt die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden.

(2) Niemand darf einem Zwang ausgesetzt werden, der seine Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung seiner Wahl zu haben oder anzunehmen, beeinträchtigen würde.

(3) Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekunden, darf nur den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer erforderlich sind.

(4) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Freiheit der Eltern und gegebenenfalls des Vormunds oder Pflegers zu achten, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen.

Artikel 19

(1) Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.

(2) Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.

(3) Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind

- a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer;
- b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit.

Artikel 20

(1) Jede Kriegspropaganda wird durch Gesetz verboten.

(2) Jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Haß, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, wird durch Gesetz verboten.

Artikel 21

Das Recht, sich friedlich zu versammeln, wird anerkannt. Die Ausübung dieses Rechts darf keinen anderen als den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), zum Schutz der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.

Artikel 22

(1) Jedermann hat das Recht, sich frei mit anderen zusammenzuschließen sowie zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten.

(2) Die Ausübung dieses Rechts darf keinen anderen als den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), zum Schutz der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind. Dieser Artikel steht gesetzlichen Einschränkungen der Ausübung dieses Rechts für Angehörige der Streitkräfte oder der Polizei nicht entgegen.

(3) Keine Bestimmung dieses Artikels ermächtigt die Vertragsstaaten des Übereinkommens der Inter-

nationalen Arbeitsorganisation von 1948 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen oder Gesetze so anzuwenden, daß die Garantien des oben genannten Übereinkommens beeinträchtigt werden.

Artikel 23

(1) Die Familie ist die natürliche Kernzelle der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat.

(2) Das Recht von Mann und Frau, im heiratsfähigen Alter eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen, wird anerkannt.

(3) Eine Ehe darf nur im freien und vollen Einverständnis der künftigen Ehegatten geschlossen werden.

(4) Die Vertragsstaaten werden durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, daß die Ehegatten gleiche Rechte und Pflichten bei der Eheschließung, während der Ehe und bei Auflösung der Ehe haben. Für den nötigen Schutz der Kinder im Falle einer Auflösung der Ehe ist Sorge zu tragen.

Artikel 24

(1) Jedes Kind hat ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens oder der Geburt das Recht auf diejenigen Schutzmaßnahmen durch seine Familie, die Gesellschaft und den Staat, die seine Rechtsstellung als Minderjähriger erfordert.

(2) Jedes Kind muß unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register eingetragen werden und einen Namen erhalten.

(3) Jedes Kind hat das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben.

Artikel 25

Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen

- a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;
- b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;
- c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.

Artikel 26

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. In dieser Hinsicht hat das Gesetz jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung, wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status, gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten.

Artikel 27

In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr

eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.

Teil IV

Artikel 28

(1) Es wird ein Ausschuß für Menschenrechte (im folgenden als „Ausschuß“ bezeichnet) errichtet. Er besteht aus achtzehn Mitgliedern und nimmt die nachstehend festgelegten Aufgaben wahr.

(2) Der Ausschuß setzt sich aus Staatsangehörigen der Vertragsstaaten zusammen, die Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte sind, wobei die Zweckmäßigkeit der Beteiligung von Personen mit juristischer Erfahrung zu berücksichtigen ist.

(3) Die Mitglieder des Ausschusses werden in ihrer persönlichen Eigenschaft gewählt und sind in dieser Eigenschaft tätig.

Artikel 29

(1) Die Mitglieder des Ausschusses werden in geheimer Wahl aus einer Liste von Personen gewählt, die die in Artikel 28 vorgeschriebenen Anforderungen erfüllen und von den Vertragsstaaten dafür vorgeschlagen worden sind.

(2) Jeder Vertragsstaat darf höchstens zwei Personen vorschlagen. Diese müssen Staatsangehörige des sie vorschlagenden Staates sein.

(3) Eine Person kann wieder vorgeschlagen werden.

Artikel 30

(1) Die erste Wahl findet spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten dieses Paktes statt.

(2) Spätestens vier Monate vor jeder Wahl zum Ausschuß — außer bei einer Wahl zur Besetzung eines gemäß Artikel 34 für frei geworden erklärten Sitzes — fordert der Generalsekretär der Vereinten Nationen die Vertragsstaaten schriftlich auf, ihre Kandidaten für den Ausschuß innerhalb von drei Monaten vorzuschlagen.

(3) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen fertigt eine alphabetische Liste aller auf diese Weise vorgeschlagenen Personen unter Angabe der Vertragsstaaten, die sie vorgeschlagen haben, an und übermittelt sie den Vertragsstaaten spätestens einen Monat vor jeder Wahl.

(4) Die Wahl der Ausschußmitglieder findet in einer vom Generalsekretär der Vereinten Nationen am Sitz dieser Organisation einberufenen Versammlung der Vertragsstaaten statt. In dieser Versammlung, die beschlußfähig ist, wenn zwei Drittel der Vertragsstaaten vertreten sind, gelten diejenigen Kandidaten als in den Ausschuß gewählt, die die höchste Stimmenzahl und die absolute Stimmenmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertreter der Vertragsstaaten auf sich vereinigen.

Artikel 31

(1) Dem Ausschuß darf nicht mehr als ein Angehöriger desselben Staates angehören.

(2) Bei den Wahlen zum Ausschuß ist auf eine gerechte geographische Verteilung der Sitze und auf die Vertretung der verschiedenen Zivilisationsformen sowie der hauptsächlichlichen Rechtssysteme zu achten.

Artikel 32

(1) Die Ausschußmitglieder werden für vier Jahre gewählt. Auf erneuten Vorschlag können sie wiedergewählt werden. Die Amtszeit von neun der bei der ersten Wahl gewählten Mitglieder läuft jedoch nach zwei Jahren ab; unmittelbar nach der ersten Wahl werden die Namen dieser neun Mitglieder vom Vorsitzenden der in Artikel 30 Absatz 4 genannten Versammlung durch das Los bestimmt.

(2) Für Wahlen nach Ablauf einer Amtszeit gelten die vorstehenden Artikel dieses Teils des Paktes.

Artikel 33

(1) Nimmt ein Ausschußmitglied nach einstimmiger Feststellung der anderen Mitglieder seine Aufgaben aus einem anderen Grund als wegen vorübergehender Abwesenheit nicht mehr wahr, so teilt der Vorsitzende des Ausschusses dies dem Generalsekretär der Vereinten Nationen mit, der daraufhin den Sitz des betreffenden Mitglieds für frei geworden erklärt.

(2) Der Vorsitzende teilt den Tod oder Rücktritt eines Ausschußmitglieds unverzüglich dem Generalsekretär der Vereinten Nationen mit, der den Sitz vom Tag des Todes oder vom Wirksamwerden des Rücktritts an für frei geworden erklärt.

Artikel 34

(1) Wird ein Sitz nach Artikel 33 für frei geworden erklärt und läuft die Amtszeit des zu ersetzenden Mitglieds nicht innerhalb von sechs Monaten nach dieser Erklärung ab, so teilt der Generalsekretär der Vereinten Nationen dies allen Vertragsstaaten mit, die innerhalb von zwei Monaten nach Maßgabe des Artikels 29 Kandidaten zur Besetzung des frei gewordenen Sitzes vorschlagen können.

(2) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen fertigt eine alphabetische Liste der auf diese Weise vorgeschlagenen Personen an und übermittelt sie den Vertragsstaaten. Sodann findet die Wahl zur Besetzung des frei gewordenen Sitzes entsprechend den einschlägigen Bestimmungen dieses Teils des Paktes statt.

(3) Die Amtszeit eines Ausschußmitglieds, das auf einen nach Artikel 33 für frei geworden erklärten Sitz gewählt worden ist, dauert bis zum Ende der Amtszeit des Mitglieds, dessen Sitz im Ausschuß nach Maßgabe des genannten Artikels frei geworden ist.

Artikel 35

Die Ausschußmitglieder erhalten mit Zustimmung der Generalversammlung der Vereinten Nationen aus Mitteln der Vereinten Nationen Bezüge, wobei die Einzelheiten von der Generalversammlung unter Berücksichtigung der Bedeutung der Aufgaben des Ausschusses festgesetzt werden.

Artikel 36

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen stellt dem Ausschuß das Personal und die Einrichtungen zur Verfügung, die dieser zur wirksamen Durchführung der ihm nach diesem Pakt obliegenden Aufgaben benötigt.

Artikel 37

(1) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen beruft die erste Sitzung des Ausschusses am Sitz der Vereinten Nationen ein.

(2) Nach seiner ersten Sitzung tritt der Ausschuß zu den in seiner Geschäftsordnung vorgesehenen Zeiten zusammen.

(3) Die Sitzungen des Ausschusses finden in der Regel am Sitz der Vereinten Nationen oder beim Büro der Vereinten Nationen in Genf statt.

Artikel 38

Jedes Ausschußmitglied hat vor Aufnahme seiner Amtstätigkeit in öffentlicher Sitzung des Ausschusses feierlich zu erklären, daß es sein Amt unparteiisch und gewissenhaft ausüben werde.

Artikel 39

(1) Der Ausschuß wählt seinen Vorstand für zwei Jahre. Eine Wiederwahl der Mitglieder des Vorstands ist zulässig.

(2) Der Ausschuß gibt sich eine Geschäftsordnung, die u. a. folgende Bestimmungen enthalten muß:

- a) Der Ausschuß ist bei Anwesenheit von zwölf Mitgliedern beschlußfähig;
- b) der Ausschuß faßt seine Beschlüsse mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder.

Artikel 40

(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte getroffen haben, und über die dabei erzielten Fortschritte Berichte vorzulegen, und zwar

- a) innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Paktes für den betreffenden Vertragsstaat,
- b) danach jeweils auf Anforderung des Ausschusses.

(2) Alle Berichte sind dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zu übermitteln, der sie dem Ausschuß zur Prüfung zuleitet. In den Berichten ist auf etwa bestehende Umstände und Schwierigkeiten hinzuweisen, die die Durchführung dieses Paktes behindern.

(3) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen kann nach Beratung mit dem Ausschuß den Sonderorganisationen Abschriften der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Teile der Berichte zuleiten.

(4) Der Ausschuß prüft die von den Vertragsstaaten eingereichten Berichte. Er übersendet den Vertragsstaaten seine eigenen Berichte sowie ihm geeignet erscheinende allgemeine Bemerkungen. Der Ausschuß kann diese Bemerkungen zusammen mit Abschriften der von den Vertragsstaaten empfangenen Berichte auch dem Wirtschafts- und Sozialrat zuleiten.

(5) Die Vertragsstaaten können dem Ausschuß Stellungnahmen zu den nach Absatz 4 abgegebenen Bemerkungen übermitteln.

Artikel 41*)

(1) Ein Vertragsstaat kann auf Grund dieses Artikels jederzeit erklären, daß er die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen anerkennt, in denen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen aus diesem Pakt nicht nach. Mitteilungen auf Grund dieses Artikels können nur entgegengenommen und geprüft werden, wenn sie von einem Vertragsstaat eingereicht werden, der für sich selbst die Zuständigkeit des Ausschusses durch eine

*) Vgl. zur Abgabe der Erklärung nach Abs. 1 durch die Bundesrepublik die Vorbemerkung oben (Abschn. 4).

Erklärung anerkannt hat. Der Ausschuß darf keine Mitteilung entgegennehmen, die einen Vertragsstaat betrifft, der keine derartige Erklärung abgegeben hat. Auf Mitteilungen, die auf Grund dieses Artikels eingehen, ist folgendes Verfahren anzuwenden:

- a) Ist ein Vertragsstaat der Auffassung, daß ein anderer Vertragsstaat die Bestimmungen dieses Paktes nicht durchführt, so kann er den anderen Staat durch eine schriftliche Mitteilung darauf hinweisen. Innerhalb von drei Monaten nach Zugang der Mitteilung hat der Empfangsstaat dem Staat, der die Mitteilung übersandt hat, in bezug auf die Sache eine schriftliche Erklärung oder sonstige Stellungnahme zukommen zu lassen, die, soweit es möglich und angebracht ist, einen Hinweis auf die in der Sache durchgeführten, anhängigen oder zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe enthalten soll.
- b) Wird die Sache nicht innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der einleitenden Mitteilung bei dem Empfangsstaat zur Zufriedenheit der beiden beteiligten Vertragsstaaten geregelt, so hat jeder der beiden Staaten das Recht, die Sache dem Ausschuß zu unterbreiten, indem er diesem und dem anderen Staat eine entsprechende Mitteilung macht.
- c) Der Ausschuß befaßt sich mit einer ihm unterbreiteten Sache erst dann, wenn er sich Gewißheit verschafft hat, daß alle in der Sache zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts eingelegt und erschöpft worden sind. Dies gilt nicht, wenn das Verfahren bei der Anwendung der Rechtsbehelfe unangemessen lange gedauert hat.
- d) Der Ausschuß berät über Mitteilungen auf Grund dieses Artikels in nichtöffentlicher Sitzung.
- e) Sofern die Voraussetzungen des Buchstaben c erfüllt sind, stellt der Ausschuß den beteiligten Vertragsstaaten seine guten Dienste zur Verfügung, um eine gütliche Regelung der Sache auf der Grundlage der Achtung der in diesem Pakt anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten herbeizuführen.
- f) Der Ausschuß kann in jeder ihm unterbreiteten Sache die unter Buchstabe b genannten beteiligten Vertragsstaaten auffordern, alle erheblichen Angaben beizubringen.
- g) Die unter Buchstabe b genannten beteiligten Vertragsstaaten haben das Recht, sich vertreten zu lassen sowie mündlich und/oder schriftlich Stellung zu nehmen, wenn die Sache vom Ausschuß verhandelt wird.
- h) Der Ausschuß legt innerhalb von zwölf Monaten nach Eingang der unter Buchstabe b vorgesehenen Mitteilung einen Bericht vor:
 - i) Wenn eine Regelung im Sinne von Buchstabe e zustandegekommen ist, beschränkt der Ausschuß seinen Bericht auf eine kurze Darstellung des Sachverhalts und der erzielten Regelung;
 - ii) wenn eine Regelung im Sinne von Buchstabe e nicht zustandegekommen ist, beschränkt der Ausschuß seinen Bericht auf eine kurze Darstellung des Sachverhalts; die schriftlichen Stellungnahmen und das Protokoll über die mündlichen Stellungnahmen der beteiligten Vertragsparteien sind dem Bericht beizufügen.

In jedem Falle wird der Bericht den beteiligten Vertragsstaaten übermittelt.

(2) Die Bestimmungen dieses Artikels treten in Kraft, wenn zehn Vertragsstaaten Erklärungen nach Absatz 1 angegeben haben. Diese Erklärungen werden von den Vertragsstaaten beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt, der den anderen Vertragsstaaten Abschriften davon übermittelt. Eine Erklärung kann jederzeit durch eine an den Generalsekretär gerichtete Notifikation zurückgenommen werden. Eine solche Zurücknahme berührt nicht die Prüfung einer Sache, die Gegenstand einer auf Grund dieses Artikels bereits vorgenommenen Mitteilung ist; nach Eingang der Notifikation über die Zurücknahme der Erklärung beim Generalsekretär wird keine weitere Mitteilung eines Vertragsstaates entgegengenommen, es sei denn, daß der betroffene Vertragsstaat eine neue Erklärung abgegeben hat.

Artikel 42

(1) a) Wird eine nach Artikel 41 dem Ausschub unterbreitete Sache nicht zur Zufriedenheit der beteiligten Vertragsstaaten geregelt, so kann der Ausschub mit vorheriger Zustimmung der beteiligten Vertragsstaaten eine ad hoc-Vergleichskommission (im folgenden als „Kommission“ bezeichnet) einsetzen. Die Kommission stellt den beteiligten Vertragsstaaten ihre guten Dienste zur Verfügung, um auf der Grundlage der Achtung dieses Paktes eine gütliche Regelung der Sache herbeizuführen.

b) Die Kommission besteht aus fünf mit Einverständnis der beteiligten Vertragsstaaten ernannten Personen. Können sich die beteiligten Vertragsstaaten nicht innerhalb von drei Monaten über die vollständige oder teilweise Zusammensetzung der Kommission einigen, so wählt der Ausschub aus seiner Mitte die Kommissionsmitglieder, über die keine Einigung erzielt worden ist, in geheimer Abstimmung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder.

(2) Die Mitglieder der Kommission sind in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig. Sie dürfen nicht Staatsangehörige der beteiligten Vertragsstaaten, eines Nichtvertragsstaates oder eines Vertragsstaates sein, der eine Erklärung gemäß Artikel 41 nicht abgegeben hat.

(3) Die Kommission wählt ihren Vorsitzenden und gibt sich eine Geschäftsordnung.

(4) Die Sitzungen der Kommission finden in der Regel am Sitz der Vereinten Nationen oder beim Büro der Vereinten Nationen in Genf statt. Sie können jedoch auch an jedem anderen geeigneten Ort stattfinden, den die Kommission im Benehmen mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und den beteiligten Vertragsstaaten bestimmt.

(5) Das in Artikel 36 vorgesehene Sekretariat steht auch den auf Grund dieses Artikels eingesetzten Kommissionen zur Verfügung.

(6) Die dem Ausschub zugegangenen und von ihm zusammengestellten Angaben sind der Kommission zugänglich zu machen, und die Kommission kann die beteiligten Vertragsstaaten um weitere erhebliche Angaben ersuchen.

(7) Die Kommission legt, sobald sie die Sache vollständig geprüft hat, keinesfalls jedoch später als zwölf Monate, nachdem sie damit befaßt worden ist, dem Vorsitzenden des Ausschusses einen Bericht zur Übermittlung an die beteiligten Vertragsstaaten vor:

a) Wenn die Kommission die Prüfung der Sache nicht innerhalb von zwölf Monaten abschließen kann, beschränkt sie ihren Bericht auf eine kurze Darstellung des Standes ihrer Prüfung;

b) wenn die Sache auf der Grundlage der Achtung der in diesem Pakt anerkannten Menschenrechte gütlich geregelt worden ist, beschränkt die Kommission ihren Bericht auf eine kurze Darstellung des Sachverhalts und der erzielten Regelung;

c) wenn eine Regelung im Sinne von Buchstabe b nicht erzielt worden ist, nimmt die Kommission in ihren Bericht ihre Feststellungen zu allen für den Streit zwischen den beteiligten Vertragsstaaten erheblichen Sachfragen sowie ihre Ansichten über Möglichkeiten einer gütlichen Regelung auf. Der Bericht enthält auch die schriftlichen Stellungnahmen der beteiligten Vertragsstaaten und ein Protokoll über ihre mündlichen Stellungnahmen;

d) wenn der Bericht der Kommission gemäß Buchstabe c vorgelegt wird, teilen die beteiligten Vertragsstaaten dem Vorsitzenden des Ausschusses innerhalb von drei Monaten nach Erhalt des Berichts mit, ob sie mit dem Inhalt des Kommissionsberichts einverstanden sind.

(8) Die Bestimmungen dieses Artikels lassen die in Artikel 41 vorgesehenen Aufgaben des Ausschusses unberührt.

(9) Die beteiligten Vertragsstaaten tragen gleichermaßen alle Ausgaben der Kommissionsglieder auf der Grundlage von Voranschlägen, die der Generalsekretär der Vereinten Nationen erstellt.

(10) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen ist befugt, erforderlichenfalls für die Ausgaben der Kommissionsmitglieder aufzukommen, bevor die beteiligten Vertragsstaaten sie nach Absatz 9 erstattet haben.

Artikel 43

Die Mitglieder des Ausschusses und der ad hoc-Vergleichskommissionen, die nach Artikel 42 bestimmt werden können, haben Anspruch auf die Erleichterungen, Vorrechte und Befreiungen, die in den einschlägigen Abschnitten des Übereinkommens über die Vorrechte und Befreiungen der Vereinten Nationen für die im Auftrag der Vereinten Nationen tätigen Sachverständigen vorgesehen sind.

Artikel 44

Die Bestimmungen über die Durchführung dieses Paktes sind unbeschadet der Verfahren anzuwenden, die auf dem Gebiet der Menschenrechte durch oder auf Grund der Satzungen und Übereinkommen der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen vorgeschrieben sind und hindern die Vertragsstaaten nicht, in Übereinstimmung mit den zwischen ihnen in Kraft befindlichen allgemeinen oder besonderen internationalen Übereinkünften andere Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten anzuwenden.

Artikel 45

Der Ausschub legt der Generalversammlung der Vereinten Nationen auf dem Wege über den Wirtschafts- und Sozialrat einen Jahresbericht über seine Tätigkeit vor.

Teil V

Artikel 46

Keine Bestimmung dieses Paktes ist so auszulegen, daß sie die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und der Satzungen der Sonderorganisationen beschränkt, in denen die jeweiligen Aufgaben

der verschiedenen Organe der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen hinsichtlich der in diesem Pakt behandelten Fragen geregelt sind.

Artikel 47

Keine Bestimmung dieses Paktes ist so auszulegen, daß sie das allen Völkern innewohnende Recht auf den Genuß und die volle und freie Nutzung ihrer natürlichen Reichtümer und Mittel beeinträchtigt.

Teil VI

Artikel 48

(1) Dieser Pakt liegt für alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, für alle Mitglieder einer ihrer Sonderorganisationen, für alle Vertragsstaaten der Satzung des Internationalen Gerichtshofs und für jeden anderen Staat, den die Generalversammlung der Vereinten Nationen einlädt, Vertragspartei dieses Paktes zu werden, zur Unterzeichnung auf.

(2) Dieser Pakt bedarf der Ratifikation. Die Ratifikationsurkunden sind beim Generalsekretär der Vereinten Nationen zu hinterlegen.

(3) Dieser Pakt liegt für jeden in Absatz 1 bezeichneten Staat zum Beitritt auf.

(4) Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

(5) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen unterrichtet alle Staaten, die diesen Pakt unterzeichnet haben oder ihm beigetreten sind, von der Hinterlegung jeder Ratifikations- oder Beitrittsurkunde.

Artikel 49

(1) Dieser Pakt tritt drei Monate nach Hinterlegung der fünfunddreißigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.

(2) Für jeden Staat, der nach Hinterlegung der fünfunddreißigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde diesen Pakt ratifiziert oder ihm beiträgt, tritt er drei Monate nach Hinterlegung seiner eigenen Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

Artikel 50

Die Bestimmungen dieses Paktes gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates.

Artikel 51

(1) Jeder Vertragsstaat kann eine Änderung des Paktes vorschlagen und ihren Wortlaut beim Generalsekretär der Vereinten Nationen einreichen. Der Generalsekretär übermittelt sodann alle Änderungsvorschläge den Vertragsstaaten mit der Aufforderung, ihm mitzuteilen, ob sie eine Konferenz der Vertragsstaaten zur Beratung und Abstimmung über die Vorschläge befürworten. Befürwortet wenigstens ein Drittel der Vertragsstaaten eine solche Konferenz, so beruft der Generalsekretär die Konferenz unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen ein. Jede Änderung, die von der Mehrheit der auf der Konferenz anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten angenommen wird, ist der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Billigung vorzulegen.

(2) Die Änderungen treten in Kraft, wenn sie von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gebilligt und von einer Zweidrittelmehrheit der Vertrags-

staaten nach Maßgabe der in ihrer Verfassung vorgesehenen Verfahren angenommen worden sind.

(3) Treten die Änderungen in Kraft, so sind sie für die Vertragsstaaten, die sie angenommen haben, verbindlich, während für die anderen Vertragsstaaten weiterhin die Bestimmungen dieses Paktes und alle früher von ihnen angenommenen Änderungen gelten.

Artikel 52

Unabhängig von den Notifikationen nach Artikel 48 Absatz 5 unterrichtet der Generalsekretär der Vereinten Nationen alle in Absatz 1 jenes Artikels bezeichneten Staaten

- a) von den Unterzeichnungen, Ratifikationen und Beitritten nach Artikel 48;
- b) vom Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Paktes nach Artikel 49 und vom Zeitpunkt des Inkrafttretens von Änderungen nach Artikel 51.

Artikel 53

(1) Dieser Pakt, dessen chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird im Archiv der Vereinten Nationen hinterlegt.

(2) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelt allen in Artikel 48 bezeichneten Staaten beglaubigte Abschriften dieses Paktes.



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Bern, den 29. Jan. 1991

Für die BR-Sitzung
 vom 30. JAN. 1991

An den Bundesrat

Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den zwei Menschenrechtspakten der UNO von 1966 und einer Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege

Mitbericht

zum Antrag des EDA vom 9.1.1991

1. Wir sind mit dem Antrag des EDA unter Vorbehalt der nachstehenden Änderung einverstanden.
2. Im Einvernehmen mit dem EDA (Direktion für Völkerrecht) schlagen wir bei Ziff. 4.2.3 des Botschaftsentwurfs (S. 24) vor, den ersten Absatz dieser Ziffer wie folgt zu ändern:

"Ein Vorbehalt zu Art. 13 des Paktes, welcher von der Ausweisung bedrohten Ausländern einen Anspruch auf rechtliches Gehör einräumt, ist nicht notwendig (29). Diese Bestimmung sieht nämlich insofern Ausnahmen von dieser Vorschrift vor, als "zwingende Gründe der nationalen Sicherheit entgegenstehen". Diese Ausnahme erlaubt es, Art. 70 BV Rechnung zu tragen, der dem Bundesrat das Recht gibt, Ausländer, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, ohne Anhörung auszuweisen. Obwohl

der Wortlaut von Art. 13 des Paktes die Ausnahmefälle restriktiver zu formulieren scheint, als dies dem Text von Art. 70 BV entsprechen würde, erfassen die beiden Bestimmungen in der Praxis durchaus ähnliche Fälle wie "gefährliche Spione, Agenten oder Terroristen (29a). Der Bundesrat hat im übrigen von seiner Kompetenz gemäss Art. 70 BV in den letzten Jahren nur in sehr wenigen Fällen Gebrauch gemacht (29b)."

29) Die Schweiz hat zu einer ähnlichen Bestimmung in Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 7 zur EMRK einen Vorbehalt angebracht. Diese Bestimmung fasst die Ausnahmefälle zwar weiter, dispensiert die Behörden aber nur von der Anhörung vor der Ausweisung (vgl. SR 0.101.07 und die Botschaft vom 7.5.1986, BBl 1986 II 597, Ziff. 321).

29a) Vgl. Nowak Manfred, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, CCPR-Kommentar, Kehl/Strasbourg 1989, S. 243; Malinverni Giorgio, im Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel/Zürich/Bern 1990, Art. 70, N.19 ff.).

29b) Malinverni Giorgio, im Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel/Zürich/Bern 1990, Art. 70, N. 23).

Diese Fassung bringt deutlicher zum Ausdruck, aus welchen Gründen - trotz der im Vergleich zu Art. 1 des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK engeren Fassung von Art. 13 des Paktes - ein Vorbehalt nicht notwendig erscheint.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koll