



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

608

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

11. April 1984

Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen

Aufgrund des Antrages des EDA vom 19. März 1984 und der Zusatznote des EDA vom 30. März 1984

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens,

wird beschlossen:

1. Das Schreiben an das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates wird mit Aenderungen gemäss Vernehmlassung EVD vom 4. April 1984 gutgeheissen (siehe Beilage).
2. Die Richtlinien des Bundesrates über die Bestellung offizieller Delegationen zur Teilnahme an internationalen Konferenzen werden erneut in Erinnerung gerufen und wenn nötig aktualisiert. Zu diesem Zweck wird eine Arbeitsgruppe aus Vertretern aller interessierten Departemente gebildet.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Protokollauszug an:				
<input type="checkbox"/> ohne / <input checked="" type="checkbox"/> mit Beilage				
z. V.	z. K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	8	-
	X	EDI	3	-
	X	EJPD	3	-
	X	EMD	4	-
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
	X	EVED	5	-
	X	BK	3	-
	X	EFK	1	-
	X	Fin. Del.	1	-



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

o.503

Bern, den 19. März 1984

An den BundesratAusgeteiltVertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat am 27. Mai 1983 den Bundesrat gebeten, einen Vergleich der Stärke schweizerischer Delegationen an internationalen Konferenzen und Tagungen von internationalen Organisationen mit der entsprechenden Delegationsstärke vergleichbarer anderer Teilnehmerstaaten herzustellen.

Eine diesbezügliche Erhebung wurde für die erste Jahreshälfte 1983 bei den Departementen durchgeführt und die Resultate liegen nun vor.

Die Unterlagen über die Erhebung werden dem Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission vollumfänglich übermittelt und wir beantragen dem Bundesrat, den beiliegenden Entwurf eines Schreibens an die Kommission gutzuheissen.

Wir sind der Auffassung, dass die gegenwärtige Praxis der Beschickung von internationalen Konferenzen sich gut bewährt und nicht wesentlich geändert werden sollte. Wir sind aber der Meinung, dass die entsprechenden Weisungen des Bundesrates vom

25. November 1952 / 9. September 1958 in Erinnerung gerufen und wenn nötig aktualisiert werden sollten. Wir möchten vorschlagen, für diese Aufgabe eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Finanzverwaltung und des Departements für auswärtige Angelegenheiten aufzustellen.

Aus diesen Erhebungen geht hervor, dass bei internationalen Konferenzen die zahlenmässige Vertretung der Schweiz nicht über das normale Mass hinausgeht. Sie liegt dort, wo die Schweiz auf internationalem Gebiet ihre Interessen wirksam vertreten möchte, eher an der unteren Grenze. Die Entsendung jedes einzelnen Beamten an eine Tagung im Ausland wird von den zuständigen Diensten vor Erteilung der Bewilligung sorgfältig geprüft. Wir sind aber trotzdem der Ansicht, dass - ohne in bürokratische Exzesse zu verfallen - die gegenwärtige Kontrolle verbessert werden könnte, wenn der departementsinternen Information vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt und eine Zentralisierung der Mitteilungen über die Entsendung von Delegierten ins Auge gefasst würde.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



Pierre Aubert



DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAAT

an die

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen

Sehr geehrter Herr Präsident,

Sehr geehrte Dame, sehr geehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihr Schreiben vom 27. Mai 1983 in randvermerkter Angelegenheit wie folgt zu beantworten.

Die Frage der Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen und Versammlungen stand in Ihrer Kommission in den letzten Jahren schon wiederholt zur Diskussion. In Ihrem erwähnten Schreiben drückten Sie den Wunsch aus, über die Zusammensetzung der Schweizer Delegationen im Verhältnis zu den Abordnungen vergleichbarer Staaten in den ersten sechs Monaten des Jahres 1983 informiert zu werden. Im weiteren stellten Sie die Frage nach der Kontrolle der Delegationsernennungen.

1 Folgende Fälle müssen dabei unterschieden werden:

- a) Die Schweiz wird durch eine Delegation vertreten, die sich aus Bevollmächtigten zusammensetzt, welche formelle Vollmachten besitzen, die sie dazu berechtigen, Verpflichtungen einzugehen, wie z.B. ein internationales Uebereinkommen zu unterzeichnen, über ein Budget abzustimmen oder

an einer Wahl teilzunehmen. In diesem Fall werden die Delegationen vom Bundesrat ernannt, von dem sie auch die Instruktionen erhalten. Auf Verwaltungsebene wird die Kontrolle durch das Mitberichtsverfahren ausgeübt. Die Vorschläge über die Ernennungen von Delegationen werden dem EDA und dem EFD unterbreitet, zunächst in einem vorgängigen Konsultationsverfahren, dann im Mitberichtsverfahren. Die beiden erwähnten Departemente prüfen jedes Mal die Notwendigkeit, eine Delegation zu entsenden, sowie auch deren Zusammensetzung. Die Delegationen sind bereits heute sowohl aus finanziellen Gründen als auch wegen des Personalmangels auf ein absolutes Minimum beschränkt. Sie entsprechen manchmal nicht einmal dem, was wünschbar wäre, um die Verteidigung unserer Interessen und eine gewisse Wirkung unserer Anwesenheit zu gewährleisten.

- b) Anders liegt der Fall bei der Vertretung an Tagungen internationaler Organisationen, Sekretariaten, Komitees und anderen Organen der multilateralen Zusammenarbeit, denen die Schweiz als Mitglied oder Beobachter angehört und deren Arbeiten für unser Land von Interesse sind. Hier liegt es in der Kompetenz der sachlich zuständigen Bundesämter, gegebenenfalls der Generalsekretariate, zu entscheiden, ob es angebracht sei, Vertreter von der Zentrale zu entsenden. Die Entscheidung wird im allgemeinen auf Direktionsebene der zuständigen Aemter getroffen. Für die Koordination ist jedes betroffene Departement verantwortlich. Es gibt innerhalb der Bundesverwaltung keine zentrale Stelle, die den Ueberblick über die Gesamtheit der Delegationen besitzt.

c) Erwähnt sei noch, dass seit einigen Jahren Reisen von Bundesräten und hohen Beamten ins Ausland der Bundeskanzlei gemeldet werden. Es handelt sich dabei um eine Massnahme, die aus Koordinationsgründen ergriffen wurde. Eine diesbezügliche Liste wird den Departementen alle zwei Monate zugestellt.

2. Zweierlei Sorgen beschäftigen den Bundesrat: Einerseits muss er feststellen, dass die Anzahl wichtiger internationaler Konferenzen und Versammlungen in den vergangenen Jahren beachtlich zugenommen hat und dass jene häufig sehr technischer Natur sind. Die multilateralen Konsultationen bilden ein immer notwendigeres Element der internationalen Verhandlungen; sie sind ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit der internationalen Organisationen. Ein Staat, der seine Interessen wirksam verteidigen und seinen Standpunkt klar machen will, muss an diesen Versammlungen teilnehmen und durch kompetente und erfahrene Delegierte vertreten sein. Es gilt, sowohl materielle und konkrete Interessen zu wahren - speziell im wirtschaftlichen Bereich - als auch einen Beitrag an die internationale Zusammenarbeit in einer Welt zu leisten, die durch wachsende gegenseitige Abhängigkeit gekennzeichnet ist.

Andererseits ist der Bundesrat überzeugt, dass unter den gegebenen Umständen mehr denn je bei der Entsendung von Delegationen ins Ausland Mässigung und Disziplin bewiesen werden müssen. Seine immer noch gültigen Instruktionen vom 25. November 1952/9. September 1958 sind in einem Zirkularschreiben der Finanzverwaltung vom 28. April 1970 allen Generalsekretariaten in Erinnerung gerufen worden. Diese Instruktionen

betonen u.a. die Notwendigkeit, die Entsendung einer Delegation von Fall zu Fall zu prüfen, diese Delegationen auf ein Minimum zu beschränken und soweit wie möglich die diplomatischen Missionen für die Vertretung der Schweiz an internationalen Veranstaltungen beizuziehen.

3 Teilnahme der Schweiz an internationalen Konferenzen und Tagungen während der ersten sechs Monate des Jahres 1983

Das Sekretariat Ihrer Kommission hat ein Dossier mit allen Antworten der Generalsekretariate und der zuständigen Bundesämter erhalten, auf welches Sie sich gegebenenfalls beziehen können. Die Untersuchung hat vor allem gezeigt, dass die Anzahl der Schweizer Vertreter in den allermeisten Fällen geringer war als jene vergleichbarer Staaten (Oesterreich, Schweden, Finnland, Belgien, Niederlande, Norwegen). Dies gilt sowohl für Konferenzen mit Vollmachtsträgern, für die der Bundesrat die Delegation ernennt, als auch für die anderen Treffen internationaler Organisationen. In einigen Ausnahmefällen liegt die schweizerische Vertretung leicht über derjenigen der oben erwähnten Staaten. Dies erklärt sich durch die speziellen Interessen oder Aufträge, die unser Land zu verteidigen oder zu erfüllen hatte, oder durch die Komplexität der Materie und die Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesverwaltung.

Was die Untersuchung anbelangt, so gilt es im übrigen, sich folgende Punkte vor Augen zu halten:

- Jeder Vergleich muss im Lichte der speziellen Interessen jedes Staates beurteilt werden, dessen Prioritäten von

denen eines anderen Landes abweichen können.

- Die Entsendung mehrerer Vertreter rührt oftmals vom interdisziplinären Charakter der Tagungen und von der Notwendigkeit her, Fachleute der verschiedenen betroffenen Bundesämter abzuordnen.
- Im allgemeinen scheint es wegen der technischen Natur der Arbeiten vorteilhaft zu sein, einen Experten der Zentrale statt einen Generalisten einer diplomatischen Mission zu berufen. Im übrigen verfügen unsere Diplomaten an Aussenposten infolge ihrer ständigen Aufgaben nicht über die notwendige Zeit, um ununterbrochen an einer Konferenz teilzunehmen. Der vom Parlament verfügte Personalstopp verschärft das Problem wesentlich. Diese Aussage fällt für die multilateralen Posten weniger ins Gewicht.
- Jede Kontrolle setzt ein Vertrauensverhältnis mit den Direktionen der Bundesämter voraus, die am besten die Wichtigkeit einer Konferenz beurteilen können. Es sei im übrigen festgehalten, dass eine Kontrolle nach jeder Tagung über einen mündlichen oder schriftlichen Bericht des Delegierten an diejenige Instanz, die ihn ernannt und die Instruktionen erteilt hat, ausgeübt wird.

4 Möglichkeiten zur Verbesserung der Kontrollmechanismen

Die Kontrolle könnte auf folgende zwei Arten verbessert werden:

- Erneuerung der Instruktionen des Bundesrates in diesem Bereich;
- Zentralisierung der Angaben über die Entsendung von Beamten an internationale Tagungen.

a) Die neuen Instruktionen, die der Bundesrat allen Departementen zuzustellen beabsichtigt und von denen er sich selber bei der Ernennung von Delegationen leiten lässt, sollten insbesondere folgende Punkte in Erinnerung rufen:

- Notwendigkeit, die Entsendung von Vertretern auf ein absolutes Minimum zu beschränken.

In denjenigen Fällen, wo die Interessen der Schweiz nicht direkt betroffen werden, ist es nicht notwendig, Abgeordnete von der Zentrale zu entsenden. Gegebenenfalls können die diplomatischen Missionen die Vertretung unseres Landes wahrnehmen.

- Notwendigkeit, die Anzahl der Delegierten so gering als möglich zu halten.

Dabei gilt es die Anzahl der gleichzeitig tagenden Komitees, die der Schweiz zufallenden speziellen Aufgaben (z.B. Vorsitz einer Kommission oder einer Arbeitsgruppe), das direkte Interesse der Schweiz an der Versammlung, die Dauer und gegebenenfalls den Ort der Tagung zu berücksichtigen.

- Notwendigkeit, bereits erfahrene Delegationen zu haben.

Die Entsendung eines Delegierten sollte in der Regel nicht dessen Ausbildung bezwecken. Unsere Vertreter sollten sowohl in der Lage sein, die Arbeiten unabhängig zu

- 7 -

verfolgen, als auch einen Gesamtüberblick über die schweizerische Politik im gegebenen Bereich haben.

- Strengere Regelung der Entscheidungen, an Tagungen internationaler Organisationen teilzunehmen.

Wie dies bereits allgemein der Fall ist, muss die Entscheidung auf Direktionsebene des betroffenen Bundesamtes oder durch den Generalsekretär eines Departements getroffen werden. Die Direktion sollte aufgrund eines Antrages, der das beabsichtigte Ziel und gegebenenfalls die anderen schweizerischen Vertreter an der Tagung bezeichnet, ihre Meinung äussern.

- Notwendigkeit, die diplomatischen Missionen auf dem Laufenden zu halten.

Diese sollten imstande sein, soweit wie möglich in die Delegationen einbezogen zu werden, besonders bei Tagungen politischen Charakters.

- b) Zentralisierung der Angaben über die Entsendung von Beamten an internationale Tagungen

Soweit es sich um Delegationen handelt, die der Bundesrat ernennt und die Gegenstand eines von der Bundeskanzlei, dem EDA und dem EFD im Mitberichtsverfahren geprüften Antrags sind, werden diese Angaben bereits heute zentralisiert.

Was die anderen Tagungen anbelangt, an denen die Bundesverwaltung vertreten ist, empfiehlt es sich in Zukunft, eine doppelte Information vorzusehen, zuhanden:

- 8 -

- der Generalsekretariate, die über ein entsprechendes Formular von der Entsendung von Vertretern ihres Departements an internationale Tagungen Kenntnis erhalten sollten;
- des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (Direktion für internationale Organisationen) und des Eidgenössischen Finanzdepartements, welche mittels einer Kopie des oben erwähnten Formulars einen Gesamtüberblick über diese Reisen erhalten sollten.

Dieses Vorgehen wird eine systematische Kontrolle unserer Vertretung an internationalen Zusammenkünften möglich machen. Dem Generalsekretariat des betroffenen Departements wird es auch leichter fallen, jedesmal wenn es dies als notwendig erachtet, einen ausführlichen Bericht des zuständigen Bundesamtes zur Rechtfertigung der Entsendung eines oder mehrerer Beamten zu verlangen. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten und das Eidgenössische Finanzdepartement haben so ihrerseits die Möglichkeit, Vergleiche zu ziehen und gegebenenfalls im nachhinein eine Erklärung zu verlangen.

Hingegen verzichten wir darauf vorzusehen, dass die oben erwähnten Instanzen vorgängig um ihr Einverständnis ersucht werden müssen. Eine solche vorherige Kontrolle ist einerseits wegen des Personalmangels nicht realisierbar, andererseits und vor allem auch nicht, weil es für jemanden, der die Materie nicht kennt, unmöglich ist, die Komplexität einer Versammlung und deren Wichtigkeit für die Schweiz seriös zu beurteilen.

LE CONSEIL FEDERAL SUISSE

5 Schlussfolgerungen

Die Untersuchung zeigt, dass die Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen und Tagungen zahlenmässig nicht übertrieben ist, sondern im Gegenteil oftmals an den Grenzen des für unser Land Notwendigen liegt, wenn es seine Interessen wirksam verteidigen und seine Präsenz auf internationaler Ebene behaupten will. Die Bundesämter prüfen schon heute genau, bevor sie einem Beamten die Erlaubnis erteilen, an einer Tagung im Ausland teilzunehmen. Dennoch glauben wir, dass eine verbesserte Information innerhalb eines jeden Departements und die Zentralisierung der Meldungen über die Reisen ins Ausland die bereits ausgeübte Kontrolle über die Delegationen verstärkt ermöglichen. Es würden damit keine bürokratischen Auswüchse geschaffen, die im Gegensatz zu den von Ihrer Kommission verfolgten Bemühungen stünden, die Arbeit der Verwaltung zu vereinfachen.

3003 Bern, den . . . März 1984 Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Der Bundeskanzler:



LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

à la Commission de gestion du Conseil national

Représentation de la Suisse aux conférences internationales

Monsieur le Président,
Madame et Messieurs,

Nous avons l'honneur de répondre comme suit à votre lettre du 27 mai 1983 concernant la question susmentionnée.

La question de la représentation de la Suisse à des conférences et des réunions internationales a fait l'objet, à plusieurs reprises ces dernières années, de discussions au sein de votre Commission. Dans votre lettre précitée, vous avez exprimé le désir de recevoir des éléments d'information sur la composition des délégations suisses par rapport à d'autres Etats comparables, et cela pour la première moitié de l'année 1983. Par ailleurs, vous avez soulevé la question du contrôle sur la nomination des délégations.

1. Il convient de distinguer:

- a) le cas où la Suisse est représentée par une délégation composée de plénipotentiaires, munie de pouvoirs formels qui l'autorisent à prendre des engagements - par exemple, signer un accord international, voter un budget ou par-

participer à une élection. C'est le Conseil fédéral qui nomme les délégations et leur donne des instructions. Au niveau de l'administration, le contrôle s'exerce par le moyen de la procédure de co-rapport. Les propositions relatives aux nominations de délégations sont soumises au DFAE et au DFF, d'abord lors de la procédure de consultation préalable, puis lors du co-rapport. Les deux Départements précités examinent à chaque fois la nécessité d'envoyer une délégation, ainsi que la composition de celle-ci. Les délégations sont déjà maintenant réduites au strict minimum, à la fois pour des raisons financières et aussi par manque de personnel. Elles sont parfois même en deçà de ce qu'il serait souhaitable pour assurer la défense de nos intérêts et un certain rayonnement de notre présence.

- b) autre chose est la représentation dans les réunions d'organisations internationales, secrétariats, comités ou autres organes de concertation multilatérale dont la Suisse est membre ou observateur et dont les travaux sont susceptibles de l'intéresser. Dans ce cas, il appartient aux Offices fédéraux compétents pour la substance ou aux Secrétariats généraux de décider s'il convient d'envoyer des représentants de la centrale. La décision est en général prise au niveau de la direction desdits offices. La coordination est l'affaire de chaque Département concerné. Il n'y a pas de service central au sein de l'administration qui ait une vue complète sur l'ensemble des délégations.
- c) il convient de signaler également que depuis quelques années, les déplacements à l'étranger des Conseillers fédéraux et des hauts fonctionnaires sont communiqués à la Chancellerie fédérale. Il s'agit d'une mesure destinée à des fins de coordination. Une liste est distribuée tous les deux mois aux Départements.

2. La préoccupation du Conseil fédéral est de deux ordres. D'une part, il lui faut constater que le nombre et l'importance des conférences et réunions internationales ont pris une extension considérable au cours des années et souvent un caractère très technique. Les consultations multilatérales forment un élément de plus en plus nécessaire dans les négociations internationales et sont partie intégrante du travail des organisations internationales. L'Etat qui veut défendre efficacement ses intérêts et faire valoir son point de vue doit participer à ces réunions et y être représenté par des délégués compétents et expérimentés. Il lui faut à la fois sauvegarder ses intérêts - notamment dans le domaine économique - et contribuer à l'effort de coopération internationale dans un monde caractérisé par une interdépendance croissante.

D'autre part, le Conseil fédéral est persuadé, plus que jamais dans les circonstances actuelles, qu'il faut faire preuve de modération et de discipline lors de l'envoi de délégations à l'étranger. Ses instructions des 25 novembre 1952 / 9 septembre 1958 - qui sont toujours en vigueur et ont été rappelées à l'attention de tous les secrétariats généraux par une circulaire de l'administration fédérale des finances du 28 avril 1970 - soulignent entre autres que la nécessité d'envoyer une délégation doit être examinée de cas en cas, que les délégations doivent être réduites au minimum et que dans toute la mesure du possible nos représentations diplomatiques doivent être mises à contribution pour représenter la Suisse dans les enceintes internationales.

3. Participation de la Suisse à des conférences et réunions internationales durant les 6 premiers mois de l'année 1983

Le secrétariat de votre Commission a reçu un dossier contenant toutes les réponses des secrétariats généraux et offices con-

cernés. Cas échéant, vous voudrez bien vous y référer. Il ressort de l'enquête notamment que le nombre des représentants suisses est dans la très grande majorité des cas inférieur à celui d'autres Etats comparables (Autriche, Suède, Finlande, Belgique, Pays-Bas, Norvège). Ceci vaut aussi bien pour les conférences de plénipotentiaires où le Conseil fédéral envoie une délégation que pour les autres réunions d'organisations internationales. Dans quelques cas exceptionnels, la participation de la Suisse est légèrement supérieure à celle de l'un ou l'autre des Etats sus-mentionnés. Cela s'explique par les intérêts ou les mandats particuliers que notre pays devait défendre ou assumer, ou par la complexité de la matière et la répartition des tâches au sein de l'administration fédérale.

A propos de cette enquête, il convient en outre d'avoir à l'esprit les points suivants :

- toute comparaison doit être appréciée en fonction des intérêts propres de chaque Etat, dont les priorités peuvent varier;
- l'envoi de plusieurs représentants résulte souvent du caractère interdisciplinaire des réunions et de la nécessité d'y envoyer des spécialistes des différents Offices directement concernés;
- il apparaît, de façon générale, qu'étant donné la technicité des travaux, il est préférable de faire appel à un expert de la centrale plutôt qu'à un généraliste d'une mission diplomatique. En outre, nos diplomates en poste à l'étranger ne disposent pas du temps nécessaire - vu leurs fonctions habituelles - pour participer en permanence à une conférence. Les mesures de limitation du personnel

décidées par le Parlement rendent ce problème d'autant plus aigu. Cette remarque vaut dans une moindre mesure pour les postes multilatéraux;

- tout contrôle présuppose une relation de confiance avec la direction des Offices, qui sont les meilleurs juges de l'importance d'une conférence. Relevons qu'un contrôle s'exerce, après chaque réunion, par le moyen d'un rapport écrit ou oral du délégué à l'instance qui l'a nommé et lui a donné des instructions.

4. Possibilités d'améliorer les mécanismes de contrôle

Le contrôle pourrait être amélioré de deux façons :

- mise à jour des instructions du Conseil fédéral dans ce domaine;
- centralisation des informations concernant l'envoi de fonctionnaire à des réunions internationales.

a) Les nouvelles instructions que le Conseil fédéral a l'intention d'adresser à tous les Départements - et dont il s'inspire lui-même pour les délégations qu'il nomme - rappelleront notamment les points suivants :

- Nécessité de limiter l'envoi de représentants au strict minimum

Dans les cas où les intérêts de la Suisse ne sont pas directement concernés, il n'est pas nécessaire d'envoyer des représentants de la centrale. Cas échéant, les missions diplomatiques peuvent assurer la présence de notre pays.

- Nécessité d'avoir des délégations aussi peu nombreuses que possible

Il convient, à cet égard, de considérer le nombre de comités qui siègent simultanément, les charges particulières qui incombent à la Suisse (par exemple, présidence d'une commission ou d'un groupe de travail), l'intérêt direct de la Suisse pour la réunion, la durée et, cas échéant, le lieu de celle-ci.

- Nécessité d'avoir des délégations déjà expérimentées

L'envoi de délégués ne devrait en principe pas avoir pour but de former un fonctionnaire. Nos représentants devraient être en mesure de suivre les travaux avec indépendance et avoir une vue d'ensemble de la politique suisse dans un secteur donné.

- Règle plus stricte en ce qui concerne la décision de participer à une réunion d'une organisation internationale

Comme cela est généralement déjà le cas, la décision doit être prise au niveau de la direction d'un office ou du Secrétariat général d'un Département. La direction devrait se prononcer sur la base d'une proposition précisant le but poursuivi et, cas échéant, quels sont les autres délégués suisses participants à la réunion.

- Nécessité de tenir au courant les missions diplomatiques

Celles-ci doivent être en mesure, autant que possible, d'être incluses dans les délégations, notamment lors de réunions de caractères politiques.

b). Centralisation des informations concernant l'envoi de fonctionnaire à des réunions internationales

Les informations sont d'ores et déjà centralisées pour les délégations nommées par le Conseil fédéral, qui font l'objet d'une proposition que la Chancellerie fédérale, le DFAE et le DFF examinent lors de la procédure de co-rapport.

En ce qui concerne les autres réunions dans lesquelles l'administration fédérale est représentée, il est judi-

cioux de prévoir à l'avenir une double information, à l'intention :

- des secrétariats généraux, qui devraient avoir connaissance - par une formule idoine - de l'envoi de représentants de leur Département à des réunions internationales;
- du Département fédéral des affaires étrangères (Direction des organisations internationales) et du Département fédéral des finances, qui devraient avoir une vue d'ensemble de ces déplacements, en recevant une copie de la formule susmentionnée.

Ce système permettra d'exercer un contrôle plus systématique sur notre représentation dans les réunions internationales. Le Secrétariat général du Département concerné pourra ainsi plus facilement exiger, chaque fois qu'il l'estimera nécessaire, un rapport circonstancé de l'Office compétent pour justifier l'envoi d'un ou de plusieurs fonctionnaires. De leur côté, le DFAE et le DFF auront la possibilité de faire des comparaisons et, cas échéant, demander des explications a posteriori.

Nous renonçons en revanche à prévoir que les instances susmentionnées soient consultées pour donner leur accord préalable. Un tel contrôle à priori n'est pas réalisable, d'une part, en raison du manque de personnel, d'autre part et surtout, parce qu'il n'est pas possible, pour celui qui ne connaît pas la matière, de juger en connaissance de cause de la complexité d'une réunion et de son importance pour la Suisse.

5. En conclusion, l'enquête montre que la représentation de la Suisse dans les conférences et les réunions internationales

n'est pas excessive, que bien au contraire, elle est souvent à la limite de ce qui est nécessaire pour la défense efficace de ses intérêts et permettre d'affirmer sa présence sur le plan international. Les Offices procèdent déjà à un examen sérieux avant d'autoriser un fonctionnaire à participer à une réunion à l'étranger. Nous estimons néanmoins qu'en améliorant l'information à l'intérieur de chaque Département et en centralisant les communications relatives à des déplacements à l'étranger, il est possible de renforcer le contrôle qui s'exerce déjà sur les délégations, et ceci, sans verser dans des excès bureaucratiques, qui iraient à fins contraires des efforts de simplifications administratives poursuivis par votre Commission.

3003 Berne, le mars 1984 Au nom du Conseil fédéral:

Le président de la Confédération,

Le chancelier de la Confédération,



GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATES
 COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL NATIONAL
 COMMISSIONE DELLA GESTIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE

~~7 (031) 61 62 12~~

Neue Tel. Nr. (031) 61 97 12

3003 Bern, 27. Mai 1983

An den
 Schweizerischen Bundesrat

Vertretung der Schweiz an
 internationalen Konferenzen

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,
 sehr geehrte Herren Bundesräte

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat bereits im vergangenen Jahr sowohl gegenüber den Vertretern des Departementes für Auswärtige Angelegenheiten als auch im Ratsplenum die Forderung aufgestellt, dass die Vertretung der Schweiz in internationalen Organisationen in allen Fällen durch das Departement für Auswärtige Angelegenheiten zu koordinieren sei. Die Kommission hat Kenntnis davon, dass die Koordination in vielen Fällen sorgfältig gepflegt wird und zahlreiche Delegationen vom Bundesrat selber festgelegt werden. Die Kommission hat aber dennoch den Eindruck, dass in der Aufsicht über die Bestellung der Delegationen noch gewisse Lücken bestehen.

Bevor sie sich auf konkrete Schlussfolgerungen festlegt, wünscht die Kommission noch eine zusätzliche Auskunft: Für die erste Jahreshälfte 1983 ist ein Vergleich der Stärke sämtlicher schweizerischer Delegationen an internationalen Konferenzen und Tagungen von internationalen Organisationen mit der entsprechenden Delegationsstärke vergleichbarer anderer Teilnehmerstaaten herzustellen.

Wir sind Ihnen dankbar, wenn wir die gewünschte Auskunft bis zu Beginn der Herbstsession erhalten können.

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATES
COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL NATIONAL
COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL NATIONAL



Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Herren Bundesräte, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident:

Der Sekretär:

J.-P. Delamuraz

Ph. Mastronardi

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat bereits im vergangenen Jahr sowohl gegenüber den Vertretern des Departements für Auswärtige Angelegenheiten als auch im Rataplan die Fortsetzung aufgestellt, dass die Vertretung der Schweiz in internationalen Organisationen in allen Fällen durch das Departement für Auswärtige Angelegenheiten zu koordinieren sei. Die Kommission hat Kenntnis davon, dass die Koordination in vielen Fällen sorgfältig durchgeführt wird und gewisse Delegationen von Bundesräten selbst festgelegt werden. Die Kommission hat aber dennoch den Eindruck, dass in der Aufsicht über die Besetzung der Delegationen noch gewisse Lücken bestehen.

Die Kommission noch eine zusätzliche Auskunft: Für die erste Jahreshälfte 1981 ist ein Vergleich der Stärke sämtlicher einzelner Delegationen an internationalen Konferenzen und Tagungen von internationalen Organisationen mit der entsprechenden Delegationenstärke vergleichbarer anderer Teilnehmerstaaten festzustellen.

Wir sind Ihnen dankbar, wenn wir die gewünschte Auskunft bis zu Beginn der Herbstsession erhalten können.



141.1

1003 Bern, le 27 MARS 1984

Distribué

Für die BR-Sitzung
 vom 2. APRIL 1984

Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen

Aufgrund des Antrages des EDA vom 19. März 1984

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens,

Co-rapport

wird beschlossen:

1. Der Bundesrat genehmigt den beigelegten Entwurf eines Schreibens an das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.
2. Die Richtlinien des Bundesrates über die Bestellung offizieller Delegationen zur Teilnahme an internationalen Konferenzen werden erneut in Erinnerung gerufen und wenn nötig aktualisiert. Zu diesem Zweck wird eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Eidg. Finanzverwaltung und des Departements für auswärtige Angelegenheiten gebildet.

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:



122.1

EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

3003 Berne, le 27 MARS 1984

Distribué

Für die BR.-Sitzung
 vom 28. MRZ. 1984

A u C o n s e i l f é d é r a l

Co-rapport

relatif à la proposition du Département fédéral des affaires étrangères, du 19 mars 1984, concernant la représentation de la Suisse aux conférences internationales

I

D'une manière générale, nous partageons les points de vue développés par le DFAE dans sa proposition et dans son projet de réponse soumis au Conseil fédéral. Nous sommes en particulier d'accord que la pratique actuelle, par ailleurs déjà fort restrictive, comme le prouve l'enquête effectuée à la demande de la Commission de gestion du Conseil national, a fait et continue de faire ses preuves et que, dès lors, elle ne devrait pas être modifiée.

II

Nous pensons, comme le DFAE, qu'il serait sans doute opportun d'actualiser les instructions du Conseil fédéral

./.

du 25 novembre 1952 / 9 septembre 1958. Toutefois, nous sommes d'avis que le groupe de travail envisagé à cet effet ne devrait pas comprendre uniquement des représentants de l'Administration fédérale des finances et du DFAE, mais au contraire des représentants de tous les Départements fédéraux concernés. A cet égard, le groupe de travail devra notamment tenir compte aussi de la nature des conférences (par exemple, conférences tripartites avec des délégations du gouvernement, des employeurs et des travailleurs) et de leur caractère propre.

III

Comme le relève le DFAE dans son projet de réponse, les informations sont d'ores et déjà centralisées pour les délégations nommées par le Conseil fédéral, dans la mesure où la Chancellerie fédérale, le DFAE et le DFF examinent les propositions aussi bien au niveau de la procédure de consultation préalable qu'à celui de la procédure de co-rapport. Cependant, il importe de rappeler que le Contrôle fédéral des finances et la Délégation des finances sont aussi, en principe, automatiquement informés, puisqu'ils reçoivent directement un extrait du procès-verbal des décisions du Conseil fédéral.

IV

En ce qui concerne les autres délégations dans des réunions d'organisations internationales, nous partageons entièrement le point de vue du DFAE que tout contrôle présuppose une relation de confiance avec le Secrétariat général des Départements et la Direction des Offi-

ces fédéraux concernés qui sont les meilleurs juges de l'importance d'une conférence. A cet égard, les Secrétaires généraux et les Directeurs exercent déjà, depuis plusieurs années, un contrôle minutieux caractérisé par la plus grande retenue. Nous sommes néanmoins d'accord que ces questions soient examinées là où cela s'avérerait nécessaire. En revanche, une centralisation de toutes les informations concernant l'envoi de fonctionnaires à des réunions internationales ne nous paraît pas s'imposer dans les circonstances actuelles. Elle entraînerait, de surcroît, une surcharge administrative difficilement supportable qui irait à fins contraires des efforts de simplification administrative poursuivis par la Commission de gestion elle-même.

Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous

p r o p o s e r :

1. Modifier la réponse du Conseil fédéral à la Commission de gestion du Conseil national dans le sens des considérations du présent co-rapport.
2. Décider que le groupe de travail envisagé en vue d'actualiser les instructions du Conseil fédéral du 25 novembre 1952 / 9 septembre 1958 comprendra des représentants de tous les Départements concernés.

DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE



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

27 MARS 1984

3001 Berne, le 30 mars 1984

Distribué

Au Conseil fédéral

Rapport complémentaire relatif au co-rapport du DFEP du
27 mars 1984 concernant la représentation de la Suisse
dans les Conférences internationales

Rapport complémentaire concernant la représentation de la Suisse
dans les conférences internationales

1. Nous sommes d'accord avec la proposition du DFEP
d'élargir le groupe de travail à tous les Départements
intéressés.

2. En ce qui concerne l'information du DFAE et du DFF
sur les délégations qui se rendent à l'étranger sans
qu'il y ait nomination par le Conseil fédéral, nous
sommes d'avis qu'elle n'entraînerait pas une surcharge
administrative trop importante: il suffirait aux
Départements concernés de faire parvenir une photocopie
du formulaire ou de la décision autorisant le ou les
membres de la délégation à se rendre à une réunion.

Il paraîtrait justifié que les Services compétents
de l'Administration fédérale puissent avoir une vue
d'ensemble de la façon dont nous sommes représentés
dans les Organisations internationales.

3. Vu ce qui précède, nous sommes d'accord avec la proposi-
tion du DFEP d'élargir le groupe de travail qui révisera
les directives du Conseil fédéral. Mais nous proposons
de ne pas modifier le projet de lettre à la Commission
de gestion.

DEPARTEMENT FEDERAL DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Pierre Aubert



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

3003 Berne, le 30 mars 1984

Distribué

Für die BR.-Sitzung
 vom - 4. APR. 1984

Au Conseil fédéral

Note complémentaire concernant la représentation de la Suisse
dans les conférences internationales

Nous référant à notre proposition du 19 mars 1984, au co-rapport du DFEP du 27 mars 1984, ainsi qu'à notre rapport complémentaire du même jour, nous voudrions préciser les points suivants:

./.

1. Nous avons préparé ci-joint un projet révisé de réponse du Conseil fédéral à la Commission de gestion du Conseil national, pour tenir compte de la remarque formulée par le DFEP sous chiffre III de son co-rapport, à savoir qu'il convient de mentionner le Contrôle des finances et la Délégation des finances parmi les destinataires de l'information concernant l'envoi de délégations à l'étranger.

2. Nous maintenons en revanche notre point de vue selon lequel il convient d'instituer une centralisation des informations dans ce domaine. Nous estimons que le DFAE et le DFF devraient avoir connaissance de tous les déplacements de fonctionnaires qui se rendent à des conférences internationales, et ceci pour les raisons suivantes:

La Commission de gestion nous demande, depuis plusieurs années, de renforcer la coordination; dans sa lettre du 27 mai 1983, elle propose que celle-ci soit faite par le DFAE. Nous ne pensons pas qu'il soit possible pour le DFAE de véritablement coordonner l'ensemble des déplacements des délégations qui ne sont pas nommées par le

./.

Conseil fédéral. Toutefois, pour ne pas donner une réponse entièrement négative à la Commission, nous suggérons que le DFAE et le DFF soient simplement informés de tous les déplacements de fonctionnaires qui se rendent à des réunions internationales. Il nous paraît en effet difficile de soutenir devant la Commission qu'il n'y a pas de coordination systématique entre les Départements, et que souvent même, il n'y a pas de coordination à l'intérieur des Départements - cela ressort de l'enquête à laquelle nous nous sommes livrés.

3. Nous avons rédigé un nouveau projet de décision pour tenir compte du désir exprimé par le DFEP en ce qui concerne la composition du groupe de travail interdépartemental chargé d'élaborer de nouvelles instructions du Conseil fédéral.

DEPARTEMENT FEDERAL DES
AFFAIRES ETRANGERES



Pierre Aubert

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Annexe mentionnée

Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen

Aufgrund des Antrages des EDA vom 19. März 1984 und der Zusatznote vom EDA vom 30. März 1984

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens,

wird beschlossen:

1. Der Bundesrat genehmigt den beigelegten Entwurf eines Schreibens an das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.
2. Die Richtlinien des Bundesrates über die Bestellung offizieller Delegationen zur Teilnahme an internationalen Konferenzen werden erneut in Erinnerung gerufen und wenn nötig aktualisiert. Zu diesem Zweck wird eine Arbeitsgruppe aus Vertretern aller interessierten Departemente.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:



Annexe 1

Projet de lettre du Conseil fédéral: nouvelle version

à la Commission de justice du Conseil national

représentation de la Suisse aux conférences internationales

Monsieur le Président,
Messieurs et Mesdemoiselles,

J'ai l'honneur de répondre comme suit à votre lettre du 27 mai 1971 concernant la question susmentionnée.

La question de la représentation de la Suisse à des conférences et des réunions internationales a fait l'objet à plusieurs reprises de discussions au sein de votre Commission. Dans votre lettre précitée, vous avez exprimé le vœu de recevoir des éléments d'information sur la composition des délégations suisses par rapport à d'autres Etats comparables, en cela pour la première fois en 1961. Par ailleurs, vous avez souligné la question de contacts et de relations des délégations.

Il convient de distinguer:

- 1. le cas où la Suisse est représentée par une délégation permanente de représentants, ainsi que pouvoir formels qui l'autorisent à prendre des engagements - par exemple, signer un accord international, voter un budget ou participer à une élection. C'est le Conseil fédéral qui donne les délégations et leur donne des instructions. Au sein de l'administration fédérale on se réfère à ce sujet et en ce qui concerne les élections à des élections relatives aux élections des députés.



LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

à la Commission de gestion du Conseil national

Représentation de la Suisse aux conférences internationales

Monsieur le Président,
Madame et Messieurs,

Nous avons l'honneur de répondre comme suit à votre lettre du 27 mai 1983 concernant la question susmentionnée.

La question de la représentation de la Suisse à des conférences et des réunions internationales a fait l'objet, à plusieurs reprises ces dernières années, de discussions au sein de votre Commission. Dans votre lettre précitée, vous avez exprimé le désir de recevoir des éléments d'information sur la composition des délégations suisses par rapport à d'autres Etats comparables, et cela pour la première moitié de l'année 1983. Par ailleurs, vous avez soulevé la question du contrôle sur la nomination des délégations.

1. Il convient de distinguer:

- a) le cas où la Suisse est représentée par une délégation composée de plénipotentiaires, munie de pouvoirs formels qui l'autorisent à prendre des engagements - par exemple, signer un accord international, voter un budget ou participer à une élection. C'est le Conseil fédéral qui nomme les délégations et leur donne des instructions. Au niveau de l'administration, le contrôle s'exerce par le moyen de la procédure de co-rapport. Les propositions relatives aux nominations de délégations sont

soumises au DFAE et au DFF, d'abord lors de la procédure de consultation préalable, puis lors du co-rapport. Les deux Départements précités examinent à chaque fois la nécessité d'envoyer une délégation, ainsi que la composition de celle-ci. Par ailleurs, le Contrôle fédéral des finances et la Délégation des finances sont aussi automatiquement informés, puisqu'ils reçoivent directement un extrait du procès-verbal des décisions du Conseil fédéral.

Les délégations sont déjà maintenant réduites au strict minimum, à la fois pour des raisons financières et aussi par manque de personnel. Elles sont parfois même en deçà de ce qu'il serait souhaitable pour assurer la défense de nos intérêts et un certain rayonnement de notre présence.

- b) autre chose est la représentation dans les réunions d'organisations internationales, secrétariats, comités ou autres organes de concertation multilatérale dont la Suisse est membre ou observateur et dont les travaux sont susceptibles de l'intéresser. Dans ce cas, il appartient aux Offices fédéraux compétents pour la substance ou aux Secrétariats généraux de décider s'il convient d'envoyer des représentants de la centrale. La décision est en général prise au niveau de la direction desdits offices. La coordination est l'affaire de chaque Département concerné. Il n'y a pas de service central au sein de l'administration qui ait une vue complète sur l'ensemble des délégations.
- c) il convient de signaler également que depuis quelques années, les déplacements à l'étranger des Conseillers fédéraux et des hauts fonctionnaires sont communiqués à la Chancellerie fédérale. Il s'agit d'une mesure destinée à des fins de coordination. Une liste est distribuée tous les deux mois aux Départements.

2. La préoccupation du Conseil fédéral est de deux ordres. D'une part, il lui faut constater que le nombre et l'importance des conférences et réunions internationales ont pris une extension considérable au cours des années et souvent un caractère très technique. Les consultations multilatérales forment un élément de plus en plus nécessaire dans les négociations internationales et sont partie intégrante du travail des organisations internationales. L'Etat qui veut défendre efficacement ses intérêts et faire valoir son point de vue doit participer à ces réunions et y être représenté par des délégués compétents et expérimentés. Il lui faut à la fois sauvegarder ses intérêts - notamment dans le domaine économique - et contribuer à l'effort de coopération internationale dans un monde caractérisé par une interdépendance croissante.

D'autre part, le Conseil fédéral est persuadé, plus que jamais dans les circonstances actuelles, qu'il faut faire preuve de modération et de discipline lors de l'envoi de délégations à l'étranger. Ses instructions des 25 novembre 1952 / 9 septembre 1958 - qui sont toujours en vigueur et ont été rappelées à l'attention de tous les secrétariats généraux par une circulaire de l'administration fédérale des finances du 28 avril 1970 - soulignent entre autres que la nécessité d'envoyer une délégation doit être examinée de cas en cas, que les délégations doivent être réduites au minimum et que dans toute la mesure du possible nos représentations diplomatiques doivent être mises à contribution pour représenter la Suisse dans les enceintes internationales.

3. Participation de la Suisse à des conférences et réunions internationales durant les 6 premiers mois de l'année 1983

Le secrétariat de votre Commission a reçu un dossier contenant toutes les réponses des secrétariats généraux et offices con-

cernés. Cas échéant, vous voudrez bien vous y référer. Il ressort de l'enquête notamment que le nombre des représentants suisses est dans la très grande majorité des cas inférieur à celui d'autres Etats comparables (Autriche, Suède, Finlande, Belgique, Pays-Bas, Norvège). Ceci vaut aussi bien pour les conférences de plénipotentiaires où le Conseil fédéral envoie une délégation que pour les autres réunions d'organisations internationales. Dans quelques cas exceptionnels, la participation de la Suisse est légèrement supérieure à celle de l'un ou l'autre des Etats sus-mentionnés. Cela s'explique par les intérêts ou les mandats particuliers que notre pays devait défendre ou assumer, ou par la complexité de la matière et la répartition des tâches au sein de l'administration fédérale.

A propos de cette enquête, il convient en outre d'avoir à l'esprit les points suivants :

- toute comparaison doit être appréciée en fonction des intérêts propres de chaque Etat, dont les priorités peuvent varier;
- l'envoi de plusieurs représentants résulte souvent du caractère interdisciplinaire des réunions et de la nécessité d'y envoyer des spécialistes des différents Offices directement concernés;
- il apparaît, de façon générale, qu'étant donné la technicité des travaux, il est préférable de faire appel à un expert de la centrale plutôt qu'à un généraliste d'une mission diplomatique. En outre, nos diplomates en poste à l'étranger ne disposent pas du temps nécessaire - vu leurs fonctions habituelles - pour participer en permanence à une conférence. Les mesures de limitation du personnel

décidées par le Parlement rendent ce problème d'autant plus aigu. Cette remarque vaut dans une moindre mesure pour les postes multilatéraux;

- tout contrôle présuppose une relation de confiance avec la direction des Offices, qui sont les meilleurs juges de l'importance d'une conférence. Relevons qu'un contrôle s'exerce, après chaque réunion, par le moyen d'un rapport écrit ou oral du délégué à l'instance qui l'a nommé et lui a donné des instructions.

4. Possibilités d'améliorer les mécanismes de contrôle

Le contrôle pourrait être amélioré de deux façons :

- mise à jour des instructions du Conseil fédéral dans ce domaine;
- centralisation des informations concernant l'envoi de fonctionnaire à des réunions internationales.

a) Les nouvelles instructions que le Conseil fédéral a l'intention d'adresser à tous les Départements - et dont il s'inspire lui-même pour les délégations qu'il nomme - rappelleront notamment les points suivants :

- Nécessité de limiter l'envoi de représentants au strict minimum

Dans les cas où les intérêts de la Suisse ne sont pas directement concernés, il n'est pas nécessaire d'envoyer des représentants de la centrale. Cas échéant, les missions diplomatiques peuvent assurer la présence de notre pays.

- Nécessité d'avoir des délégations aussi peu nombreuses que possible

Il convient, à cet égard, de considérer le nombre de comités qui siègent simultanément, les charges particulières qui incombent à la Suisse (par exemple, présidence d'une commission ou d'un groupe de travail), l'intérêt direct de la Suisse pour la réunion, la durée et, cas échéant, le lieu de celle-ci.

- Nécessité d'avoir des délégations déjà expérimentées

L'envoi de délégués ne devrait en principe pas avoir pour but de former un fonctionnaire. Nos représentants devraient être en mesure de suivre les travaux avec indépendance et avoir une vue d'ensemble de la politique suisse dans un secteur donné.

- Règle plus stricte en ce qui concerne la décision de participer à une réunion d'une organisation internationale

Comme cela est généralement déjà le cas, la décision doit être prise au niveau de la direction d'un office ou du Secrétariat général d'un Département. La direction devrait se prononcer sur la base d'une proposition précisant le but poursuivi et, cas échéant, quels sont les autres délégués suisses participants à la réunion.

- Nécessité de tenir au courant les missions diplomatiques

Celles-ci doivent être en mesure, autant que possible, d'être incluses dans les délégations, notamment lors de réunions de caractères politiques.

b) Centralisation des informations concernant l'envoi de fonctionnaire à des réunions internationales

Les informations sont d'ores et déjà centralisées pour les délégations nommées par le Conseil fédéral, qui font l'objet d'une proposition que la Chancellerie fédérale, le DFAE et le DFF examinent lors de la procédure de co-rapport.

En ce qui concerne les autres réunions dans lesquelles l'administration fédérale est représentée, il est judi-

n'est pas suffisant de prévoir à l'avenir une double information, à l'intention :

- des secrétariats généraux, qui devraient avoir connaissance - par une formule idoine - de l'envoi de représentants de leur Département à des réunions internationales;
- du Département fédéral des affaires étrangères (Direction des organisations internationales) et du Département fédéral des finances, qui devraient avoir une vue d'ensemble de ces déplacements, en recevant une copie de la formule susmentionnée.

Ce système permettra d'exercer un contrôle plus systématique sur notre représentation dans les réunions internationales. Le Secrétariat général du Département concerné pourra ainsi plus facilement exiger, chaque fois qu'il l'estimera nécessaire, un rapport circonstancé de l'Office compétent pour justifier l'envoi d'un ou de plusieurs fonctionnaires. De leur côté, le DFAE et le DFF auront la possibilité de faire des comparaisons et, cas échéant, demander des explications a posteriori.

Nous renonçons en revanche à prévoir que les instances susmentionnées soient consultées pour donner leur accord préalable. Un tel contrôle à priori n'est pas réalisable, d'une part, en raison du manque de personnel, d'autre part et surtout, parce qu'il n'est pas possible, pour celui qui ne connaît pas la matière, de juger en connaissance de cause de la complexité d'une réunion et de son importance pour la Suisse.

5. En conclusion, l'enquête montre que la représentation de la Suisse dans les conférences et les réunions internationales

n'est pas excessive, que bien au contraire, elle est souvent à la limite de ce qui est nécessaire pour la défense efficace de ses intérêts et permettre d'affirmer sa présence sur le plan international. Les Offices procèdent déjà à un examen sérieux avant d'autoriser un fonctionnaire à participer à une réunion à l'étranger. Nous estimons néanmoins qu'en améliorant l'information à l'intérieur de chaque Département et en centralisant les communications relatives à des déplacements à l'étranger, il est possible de renforcer le contrôle qui s'exerce déjà sur les délégations, et ceci, sans verser dans des excès bureaucratiques, qui iraient à fins contraires des efforts de simplifications administratives poursuivis par votre Commission.

3003 Berne, le mars 1984

Au nom du Conseil fédéral:

Le président de la Confédération,

Le chancelier de la Confédération,

Beilage 1Entwurf: neue Fassung

DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

an die

Schaffigungsunterschiedskommission des NationalratesVertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen

Ihr geehrter Herr Präsident,

Ihr geehrte Damen, sehr geehrte Herren,

Wir bedanken uns, Ihr Schreiben vom 27. Mai 1961 in randvermerkter Angelegenheit wie folgt zu beantworten.

Die Frage der Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen und Versammlungen stand in Ihrer Kommission in den letzten Jahren schon wiederholt zur Diskussion. In Ihrem erwähnten Schreiben drückten Sie den Wunsch aus, über die Zusammensetzung der Schweizer Delegationen im Verhältnis zu den Abordnungen vergleichbarer Staaten in den ersten sechs Monaten des Jahres 1961 informiert zu werden. In weiterer Stellung Sie die Frage nach der Kontrolle der Delegationsnennungen.

Die folgenden Fälle müssen dabei unterschieden werden:

- a) Die Schweiz wird durch eine Delegation vertreten, die sich aus Bevollmächtigten zusammensetzt, welche formelle Vollmachten besitzen, die sie dazu berechtigen, Verpflichtungen einzugehen, wie z.B. ein internationales Übereinkommen zu unterzeichnen, über ein Budget abzustimmen oder an einer Wahl teilzunehmen. In diesem Fall werden die Delegierten vom Bundesrat ernannt, von dem sie auch die Instruktionen erhalten. Auf Verwaltungsebene wird die Kontrolle durch das Mitberichtsverfahren ausgeübt. Die Vorschläge über die



DER SCHWEIZERISCHE BUNDES RAT

an die

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen

Sehr geehrter Herr Präsident,

Sehr geehrte Dame, sehr geehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihr Schreiben vom 27. Mai 1983 in randvermerkter Angelegenheit wie folgt zu beantworten.

Die Frage der Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen und Versammlungen stand in Ihrer Kommission in den letzten Jahren schon wiederholt zur Diskussion. In Ihrem erwähnten Schreiben drückten Sie den Wunsch aus, über die Zusammensetzung der Schweizer Delegationen im Verhältnis zu den Abordnungen vergleichbarer Staaten in den ersten sechs Monaten des Jahres 1983 informiert zu werden. Im weiteren stellten Sie die Frage nach der Kontrolle der Delegationsernennungen.

1. Folgende Fälle müssen dabei unterschieden werden:

- a) Die Schweiz wird durch eine Delegation vertreten, die sich aus Bevollmächtigten zusammensetzt, welche formelle Vollmachten besitzen, die sie dazu berechtigen, Verpflichtungen einzugehen, wie z.B. ein internationales Übereinkommen zu unterzeichnen, über ein Budget abzustimmen oder an einer Wahl teilzunehmen. In diesem Fall werden die Delegationen vom Bundesrat ernannt, von dem sie auch die Instruktionen erhalten. Auf Verwaltungsebene wird die Kontrolle durch das Mitberichtsverfahren ausgeübt. Die Vorschläge über die

- 2 -

Ernennungen von Delegationen werden dem EDA und dem EFD unterbreitet, zunächst in einem vorgängigen Konsultationsverfahren, dann im Mitberichtsverfahren. Die beiden erwähnten Departemente prüfen jedes Mal die Notwendigkeit, eine Delegation zu entsenden, sowie auch deren Zusammensetzung. Zudem werden auch die Eidgenössische Finanzkontrolle und die Finanzdelegation automatisch informiert, da sie direkt einen Protokollauszug der Beschlüsse des Bundesrates erhalten.

Die Delegationen sind bereits heute sowohl aus finanziellen Gründen als auch wegen des Personalmangels auf ein absolutes Minimum beschränkt. Sie entsprechen manchmal nicht einmal dem, was wünschbar wäre, um die Verteidigung unserer Interessen und eine gewisse Wirkung unserer Anwesenheit zu gewährleisten.

- b) Anders liegt der Fall bei der Vertretung an Tagungen internationaler Organisationen, Sekretariaten, Komitees und anderen Organen der multilateralen Zusammenarbeit, denen die Schweiz als Mitglied oder Beobachter angehört und deren Arbeiten für unser Land von Interesse sind. Hier liegt es in der Kompetenz der sachlich zuständigen Bundesämter, gegebenenfalls der Generalsekretariate, zu entscheiden, ob es angebracht sei, Vertreter von der Zentrale zu entsenden. Die Entscheidung wird im allgemeinen auf Direktionsebene der zuständigen Aemter getroffen. Für die Koordination ist jedes betroffene Departement verantwortlich. Es gibt innerhalb der Bundesverwaltung keine zentrale Stelle, die den Ueberblick über die Gesamtheit der Delegationen besitzt.

- 3 -

- c) Erwähnt sei noch, dass seit einigen Jahren Reisen von Bundesräten und hohen Beamten ins Ausland der Bundeskanzlei gemeldet werden. Es handelt sich dabei um eine Massnahme, die aus Koordinationsgründen ergriffen wurde. Eine diesbezügliche Liste wird den Departementen alle zwei Monate zugestellt.
- 2 Zweierlei Sorgen beschäftigen den Bundesrat: Einerseits muss er feststellen, dass die Anzahl wichtiger internationaler Konferenzen und Versammlungen in den vergangenen Jahren beachtlich zugenommen hat und dass jene häufig sehr technischer Natur sind. Die multilateralen Konsultationen bilden ein immer notwendigeres Element der internationalen Verhandlungen; sie sind ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit der internationalen Organisationen. Ein Staat, der seine Interessen wirksam verteidigen und seinen Standpunkt klar machen will, muss an diesen Versammlungen teilnehmen und durch kompetente und erfahrene Delegierte vertreten sein. Es gilt, sowohl materielle und konkrete Interessen zu wahren - speziell im wirtschaftlichen Bereich - als auch einen Beitrag an die internationale Zusammenarbeit in einer Welt zu leisten, die durch wachsende gegenseitige Abhängigkeit gekennzeichnet ist.
- Andererseits ist der Bundesrat überzeugt, dass unter den gegebenen Umständen mehr denn je bei der Entsendung von Delegationen ins Ausland Mässigung und Disziplin bewiesen werden müssen. Seine immer noch gültigen Instruktionen vom 25. November 1952/9. September 1958 sind in einem Zirkularschreiben der Finanzverwaltung vom 28. April 1970 allen Generalsekretariaten in Erinnerung gerufen worden. Diese Instruktionen

- 4 -

betonen u.a. die Notwendigkeit, die Entsendung einer Delegation von Fall zu Fall zu prüfen, diese Delegationen auf ein Minimum zu beschränken und soweit wie möglich die diplomatischen Missionen für die Vertretung der Schweiz an internationalen Veranstaltungen beizuziehen.

3 Teilnahme der Schweiz an internationalen Konferenzen und Tagungen während der ersten sechs Monate des Jahres 1983

Das Sekretariat Ihrer Kommission hat ein Dossier mit allen Antworten der Generalsekretariate und der zuständigen Bundesämter erhalten, auf welches Sie sich gegebenenfalls beziehen können. Die Untersuchung hat vor allem gezeigt, dass die Anzahl der Schweizer Vertreter in den allermeisten Fällen geringer war als jene vergleichbarer Staaten (Oesterreich, Schweden, Finnland, Belgien, Niederlande, Norwegen). Dies gilt sowohl für Konferenzen mit Vollmachtsträgern, für die der Bundesrat die Delegation ernennt, als auch für die anderen Treffen internationaler Organisationen. In einigen Ausnahmefällen liegt die schweizerische Vertretung leicht über derjenigen der oben erwähnten Staaten. Dies erklärt sich durch die speziellen Interessen oder Aufträge, die unser Land zu verteidigen oder zu erfüllen hatte, oder durch die Komplexität der Materie und die Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesverwaltung.

Was die Untersuchung anbelangt, so gilt es im übrigen, sich folgende Punkte vor Augen zu halten:

- Jeder Vergleich muss im Lichte der speziellen Interessen jedes Staates beurteilt werden, dessen Prioritäten von

- 5 -

- denen eines anderen Landes abweichen können.
- Die Entsendung mehrerer Vertreter rührt oftmals vom interdisziplinären Charakter der Tagungen und von der Notwendigkeit her, Fachleute der verschiedenen betroffenen Bundesämter abzuordnen.
- Im allgemeinen scheint es wegen der technischen Natur der Arbeiten vorteilhaft zu sein, einen Experten der Zentrale statt einen Generalisten einer diplomatischen Mission zu berufen. Im übrigen verfügen unsere Diplomaten an Aussenposten infolge ihrer ständigen Aufgaben nicht über die notwendige Zeit, um ununterbrochen an einer Konferenz teilzunehmen. Der vom Parlament verfügte Personalstopp verschärft das Problem wesentlich. Diese Aussage fällt für die multilateralen Posten weniger ins Gewicht.
- Jede Kontrolle setzt ein Vertrauensverhältnis mit den Direktionen der Bundesämter voraus, die am besten die Wichtigkeit einer Konferenz beurteilen können. Es sei im übrigen festgehalten, dass eine Kontrolle nach jeder Tagung über einen mündlichen oder schriftlichen Bericht des Delegierten an diejenige Instanz, die ihn ernannt und die Instruktionen erteilt hat, ausgeübt wird.

4 Möglichkeiten zur Verbesserung der Kontrollmechanismen

Die Kontrolle könnte auf folgende zwei Arten verbessert werden:

- 6 -

- Erneuerung der Instruktionen des Bundesrates in diesem Bereich;
- Zentralisierung der Angaben über die Entsendung von Beamten an internationale Tagungen.

a) Die neuen Instruktionen, die der Bundesrat allen Departementen zuzustellen beabsichtigt und von denen er sich selber bei der Ernennung von Delegationen leiten lässt, sollten insbesondere folgende Punkte in Erinnerung rufen:

- Notwendigkeit, die Entsendung von Vertretern auf ein absolutes Minimum zu beschränken.

In denjenigen Fällen, wo die Interessen der Schweiz nicht direkt betroffen werden, ist es nicht notwendig, Abgeordnete von der Zentrale zu entsenden. Gegebenenfalls können die diplomatischen Missionen die Vertretung unseres Landes wahrnehmen.

- Notwendigkeit, die Anzahl der Delegierten so gering als möglich zu halten.

Dabei gilt es die Anzahl der gleichzeitig tagenden Komitees, die der Schweiz zufallenden speziellen Aufgaben (z.B. Vorsitz einer Kommission oder einer Arbeitsgruppe), das direkte Interesse der Schweiz an der Versammlung, die Dauer und gegebenenfalls den Ort der Tagung zu berücksichtigen.

- Notwendigkeit, bereits erfahrene Delegationen zu haben.

Die Entsendung eines Delegierten sollte in der Regel nicht dessen Ausbildung bezwecken. Unsere Vertreter sollten sowohl in der Lage sein, die Arbeiten unabhängig zu

- 7 -

verfolgen, als auch einen Gesamtüberblick über die schweizerische Politik im gegebenen Bereich haben.

- Strengere Regelung der Entscheidungen, an Tagungen internationaler Organisationen teilzunehmen.

Wie dies bereits allgemein der Fall ist, muss die Entscheidung auf Direktionsebene des betroffenen Bundesamtes oder durch den Generalsekretär eines Departements getroffen werden. Die Direktion sollte aufgrund eines Antrages, der das beabsichtigte Ziel und gegebenenfalls die anderen schweizerischen Vertreter an der Tagung bezeichnet, ihre Meinung äussern.

- Notwendigkeit, die diplomatischen Missionen auf dem Laufenden zu halten.

Diese sollten imstande sein, soweit wie möglich in die Delegationen einbezogen zu werden, besonders bei Tagungen politischen Charakters.

- b) Zentralisierung der Angaben über die Entsendung von Beamten an internationale Tagungen

Soweit es sich um Delegationen handelt, die der Bundesrat ernennt und die Gegenstand eines von der Bundeskanzlei, dem EDA und dem EFD im Mitberichtsverfahren geprüften Antrags sind, werden diese Angaben bereits heute zentralisiert.

Was die anderen Tagungen anbelangt, an denen die Bundesverwaltung vertreten ist, empfiehlt es sich in Zukunft, eine doppelte Information vorzusehen, zuhanden:

- 8 -

- der Generalsekretariate, die über ein entsprechendes Formular von der Entsendung von Vertretern ihres Departements an internationale Tagungen Kenntnis erhalten sollten;
- des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (Direktion für internationale Organisationen) und des Eidgenössischen Finanzdepartements, welche mittels einer Kopie des oben erwähnten Formulars einen Gesamtüberblick über diese Reisen erhalten sollten.

Dieses Vorgehen wird eine systematische Kontrolle unserer Vertretung an internationalen Zusammenkünften möglich machen. Dem Generalsekretariat des betroffenen Departements wird es auch leichter fallen, jedesmal wenn es dies als notwendig erachtet, einen ausführlichen Bericht des zuständigen Bundesamtes zur Rechtfertigung der Entsendung eines oder mehrerer Beamten zu verlangen. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten und das Eidgenössische Finanzdepartement haben so ihrerseits die Möglichkeit, Vergleiche zu ziehen und gegebenenfalls im nachhinein eine Erklärung zu verlangen.

Hingegen verzichten wir darauf vorzusehen, dass die oben erwähnten Instanzen vorgängig um ihr Einverständnis ersucht werden müssen. Eine solche vorherige Kontrolle ist einerseits wegen des Personalmangels nicht realisierbar, andererseits und vor allem auch nicht, weil es für jemanden, der die Materie nicht kennt, unmöglich ist, die Komplexität einer Versammlung und deren Wichtigkeit für die Schweiz seriös zu beurteilen.

Bern, den 4. April 1984

5 Schlussfolgerungen

Die Untersuchung zeigt, dass die Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen und Tagungen zahlenmässig nicht übertrieben ist, sondern im Gegenteil oftmals an den Grenzen des für unser Land Notwendigen liegt, wenn es seine Interessen wirksam verteidigen und seine Präsenz auf internationaler Ebene behaupten will. Die Bundesämter prüfen schon heute genau, bevor sie einem Beamten die Erlaubnis erteilen, an einer Tagung im Ausland teilzunehmen. Dennoch glauben wir, dass eine verbesserte Information innerhalb eines jeden Departements und die Zentralisierung der Meldungen über die Reisen ins Ausland die bereits ausgeübte Kontrolle über die Delegationen verstärkt ermöglichen. Es würden damit keine bürokratischen Auswüchse geschaffen, die im Gegensatz zu den von Ihrer Kommission verfolgten Bemühungen stünden, die Arbeit der Verwaltung zu vereinfachen.

3003 Bern, den . März 1984 Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
 Der Bundespräsident:

Wir können uns nach wie vor nicht anschliessen. Entgegen der Auffassung des EDA sind wir der Meinung, mit dieser Zentralisierung sei ein erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand verbunden. Hinzu kommt - wie

Der Bundeskanzler:

erwähnt wird -, dass eine sachgerechte Kontrolle nur von den Bundesämtern selbst und - so wäre zu ergänzen - von den Departementen ausgeübt werden kann, da sie allein über die nötige Sach-



EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

122.2

Bern, den 4. April 1984

AusgeteiltAn den B u n d e s r a t

Vertretung der Schweiz an
 internationalen Konferenzen

V e r n e h m l a s s u n g

zur Note complémentaire des EDA vom 30. März 1984

Das EDA kommt den Darlegungen in unserem Mitbericht insoweit entgegen, als es einen Hinweis auf die Information der Finanzkontrolle und der Finanzdelegation über die Entsendung von Delegationen an internationale Konferenzen in die Antwort an die GPK/NR aufnimmt. Es hält aber an seinem Standpunkt in bezug auf die Frage einer stärkeren Zentralisierung der Informationen in diesem Bereich bei EDA und EFD fest.

Wir können uns nach wie vor nicht anschliessen. Entgegen der Auffassung des EDA sind wir der Meinung, mit dieser Zentralisierung sei ein erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand verbunden. Hinzu kommt - wie im Schreiben an die GPK/NR (S. 5) erwähnt wird -, dass eine sachgerechte Kontrolle nur von den Bundesämtern selbst und - so wäre zu ergänzen - von den Departementen ausgeübt werden kann, da sie allein über die nötige Sach-



kenntnis zur Beurteilung der Wichtigkeit einer Konferenz ver-
fügen. Erwähnt sei sodann, dass die parlamentarische Kontrolle
auf dem Wege der Budget- und Rechnungsaufsicht gewährleistet
ist. Eine nachträgliche Aufsicht der Reisetätigkeit durch EDA
und EFD erscheint auch deswegen überflüssig.

In der Beilage unterbreiten wir Ihnen eine Neufassung des
Schreibens an die GPK/NR, welche auf diesen Ueberlegungen be-
ruht und im übrigen die Verantwortlichkeit von Bundesrat und
Departementen etwas stärker betont (Aenderungen am Rand ange-
strichen). Wir beantragen Ihnen, diese Textfassung zu verab-
schieden.

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Beilage:

Entwurf Schreiben an GPK/NR (deutsch)

an die

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen

Sehr geehrter Herr Präsident,

Sehr geehrte Dame, sehr geehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihr Schreiben vom 27. Mai 1983 in randvermerkter Angelegenheit wie folgt zu beantworten.

Die Frage der Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen und Versammlungen stand in Ihrer Kommission in den letzten Jahren schon wiederholt zur Diskussion. In Ihrem erwähnten Schreiben drückten Sie den Wunsch aus, über die Zusammensetzung der Schweizer Delegationen im Verhältnis zu den Abordnungen vergleichbarer Staaten in den ersten sechs Monaten des Jahres 1983 informiert zu werden. Im weiteren stellten Sie die Frage nach der Koordination und der Aufsicht bei Delegationsernennungen.

1 Folgende Fälle müssen dabei unterschieden werden:

- a) Die Schweiz wird durch eine Delegation vertreten, die sich aus Bevollmächtigten zusammensetzt, welche formelle Vollmachten besitzen, die sie dazu berechtigen, Verpflichtungen einzugehen, wie z.B. ein internationales Uebereinkommen zu unterzeichnen, über ein Budget abzustimmen oder an einer Wahl teilzunehmen. In diesem Fall werden die Delegationen vom Bundesrat ernannt, von dem sie auch die Instruktionen erhalten. Vor der Beschlussfassung im Bundesrat werden die Vorschläge über die Ernennungen von Delegationen dem EDA und

dem EFD unterbreitet, zunächst in einem Konsultationsverfahren auf Aemterebene, dann im Mitberichtsverfahren auf Departementebene. Dieses verwaltungsinterne Koordinationsverfahren ermöglicht es dem Bundesrat, die Ernennung von Delegationen aus einer Gesamtschau heraus und nach den gleichen Grundsätzen vorzunehmen, ungeachtet dessen, bei welchem Departement materiell die Federführung für das betreffende Geschäft liegt. Zudem werden auch die Eidgenössische Finanzkontrolle und die Finanzdelegation automatisch informiert, da sie direkt einen Protokollauszug der Beschlüsse des Bundesrates erhalten.

Die Delegationen sind bereits heute sowohl aus finanziellen Gründen als auch wegen des Personalmangels auf ein absolutes Minimum beschränkt. Sie entsprechen manchmal nicht einmal dem, was wünschbar wäre, um die Verteidigung unserer Interessen und eine gewisse Wirkung unserer Anwesenheit zu gewährleisten.

- b) Anders liegt der Fall bei der Vertretung an Tagungen internationaler Organisationen, Sekretariaten, Komitees und anderen Organen der multilateralen Zusammenarbeit, denen die Schweiz als Mitglied oder Beobachter angehört und deren Arbeiten für unser Land von Interesse sind. Hier liegt es in der Kompetenz der sachlich zuständigen Departemente zu entscheiden, ob es angebracht sei, Vertreter von der Zentrale zu entsenden. Die Entscheidungsbefugnis wird teils vom Departement an die Aemter delegiert, teils durch die Generalsekretäre im Auftrag des Departementsvorstehers ausgeübt und teils von diesem selber wahrgenommen.

c) Erwähnt sei noch, dass seit einigen Jahren Reisen von Bundesräten und hohen Beamten ins Ausland der Bundeskanzlei gemeldet werden. Es handelt sich dabei um eine Massnahme, die aus Koordinationsgründen ergriffen wurde. Eine diesbezügliche Liste wird den Departementen alle zwei Monate zugestellt.

2. Zweierlei Sorgen beschäftigen den Bundesrat: Einerseits muss er feststellen, dass die Anzahl wichtiger internationaler Konferenzen und Versammlungen in den vergangenen Jahren beachtlich zugenommen hat und dass jene häufig sehr technischer Natur sind. Die multilateralen Konsultationen bilden ein immer notwendigeres Element der internationalen Verhandlungen; sie sind ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit der internationalen Organisationen. Ein Staat, der seine Interessen wirksam verteidigen und seinen Standpunkt klar machen will, muss an diesen Versammlungen teilnehmen und durch kompetente und erfahrene Delegierte vertreten sein. Es gilt, sowohl materielle und konkrete Interessen zu wahren - speziell im wirtschaftlichen Bereich - als auch einen Beitrag an die internationale Zusammenarbeit in einer Welt zu leisten, die durch wachsende gegenseitige Abhängigkeit gekennzeichnet ist.

Andererseits ist der Bundesrat überzeugt, dass unter den gegebenen Umständen mehr denn je bei der Entsendung von Delegationen ins Ausland Mässigung und Disziplin bewiesen werden müssen. Seine immer noch gültigen Instruktionen vom 25. November 1952/9. September 1958 sind in einem Zirkularschreiben der Finanzverwaltung vom 28. April 1970 allen Generalsekretariaten in Erinnerung gerufen worden. Diese Instruktionen

betonen u.a. die Notwendigkeit, die Entsendung einer Delegation von Fall zu Fall zu prüfen, diese Delegationen auf ein Minimum zu beschränken und soweit wie möglich die diplomatischen Missionen für die Vertretung der Schweiz an internationalen Veranstaltungen beizuziehen.

3 Teilnahme der Schweiz an internationalen Konferenzen und Tagungen während der ersten sechs Monate des Jahres 1983

Das Sekretariat Ihrer Kommission hat ein Dossier mit allen Antworten der Generalsekretariate und der zuständigen Bundesämter erhalten, auf welches Sie sich gegebenenfalls beziehen können. Die Untersuchung hat vor allem gezeigt, dass die Anzahl der Schweizer Vertreter in den allermeisten Fällen geringer war als jene vergleichbarer Staaten (Oesterreich, Schweden, Finnland, Belgien, Niederlande, Norwegen). Dies gilt sowohl für Konferenzen mit Vollmachtsträgern, für die der Bundesrat die Delegation ernennt, als auch für die anderen Treffen internationaler Organisationen. In einigen Ausnahmefällen liegt die schweizerische Vertretung leicht über derjenigen der oben erwähnten Staaten. Dies erklärt sich durch die speziellen Interessen oder Aufträge, die unser Land zu verteidigen oder zu erfüllen hatte, oder durch die Komplexität der Materie und die Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesverwaltung.

Was die Untersuchung anbelangt, so gilt es im übrigen, sich folgende Punkte vor Augen zu halten:

- Jeder Vergleich muss im Lichte der speziellen Interessen jedes Staates beurteilt werden, dessen Prioritäten von

denen eines anderen Landes abweichen können.

- Die Entsendung mehrerer Vertreter rührt oftmals vom interdisziplinären Charakter der Tagungen und von der Notwendigkeit her, Fachleute der verschiedenen betroffenen Bundesämter abzuordnen.
- Im allgemeinen scheint es wegen der technischen Natur der Arbeiten vorteilhaft zu sein, einen Experten der Zentrale statt einen Generalisten einer diplomatischen Mission zu berufen. Im übrigen verfügen unsere Diplomaten an Aussenposten infolge ihrer ständigen Aufgaben nicht über die notwendige Zeit, um ununterbrochen an einer Konferenz teilzunehmen. Der vom Parlament verfügte Personalstopp verschärft das Problem wesentlich. Diese Aussage fällt für die multilateralen Posten weniger ins Gewicht.
- Jede Kontrolle setzt ein Vertrauensverhältnis mit den Direktionen der Bundesämter voraus, die am besten die Wichtigkeit einer Konferenz beurteilen können. Es sei im übrigen festgehalten, dass eine Kontrolle nach jeder Tagung über einen mündlichen oder schriftlichen Bericht des Delegierten an diejenige Instanz, die ihn ernannt und die Instruktionen erteilt hat, ausgeübt wird.

4 Möglichkeiten zur Verbesserung der Kontrollmechanismen

Die Kontrolle könnte auf folgende zwei Arten verbessert werden:

- 6 -

- Erneuerung der Instruktionen des Bundesrates in diesem Bereich;

- Ausbau der departementalen Meldesysteme betreffend die Entsendung von Beamten an internationale Tagungen.

a) Die neuen Instruktionen, die der Bundesrat allen Departementen zuzustellen beabsichtigt und von denen er sich selber bei der Ernennung von Delegationen leiten lässt, sollten insbesondere folgende Punkte in Erinnerung rufen:

- Notwendigkeit, die Entsendung von Vertretern auf ein absolutes Minimum zu beschränken.

In denjenigen Fällen, wo die Interessen der Schweiz nicht direkt betroffen werden, ist es nicht notwendig, Abgeordnete von der Zentrale zu entsenden. Gegebenenfalls können die diplomatischen Missionen die Vertretung unseres Landes wahrnehmen.

- Notwendigkeit, die Anzahl der Delegierten so gering als möglich zu halten.

Dabei gilt es die Anzahl der gleichzeitig tagenden Komitees, die der Schweiz zufallenden speziellen Aufgaben (z.B. Vorsitz einer Kommission oder einer Arbeitsgruppe), das direkte Interesse der Schweiz an der Versammlung, die Dauer und gegebenenfalls den Ort der Tagung zu berücksichtigen.

- Notwendigkeit, bereits erfahrene Delegationen zu haben.

Die Entsendung eines Delegierten sollte in der Regel nicht dessen Ausbildung bezwecken. Unsere Vertreter sollten sowohl in der Lage sein, die Arbeiten unabhängig zu

verfolgen, als auch einen Gesamtüberblick über die schweizerische Politik im gegebenen Bereich haben.

- Strengere Regelung der Entscheidungen, an Tagungen internationaler Organisationen teilzunehmen.

Wie dies bereits allgemein der Fall ist, muss die Entscheidung auf Direktionsebene des betroffenen Bundesamtes oder durch den Generalsekretär eines Departements getroffen werden. Die Direktion sollte aufgrund eines Antrages, der das beabsichtigte Ziel und gegebenenfalls die anderen schweizerischen Vertreter an der Tagung bezeichnet, ihre Meinung äussern.

- Notwendigkeit, die diplomatischen Missionen auf dem Laufenden zu halten.

Diese sollten imstande sein, soweit wie möglich in die Delegationen einbezogen zu werden, besonders bei Tagungen politischen Charakters.

- b) Ausbau der departementalen Meldesysteme betreffend die Entsendung von Beamten an internationale Tagungen.

Soweit es sich um Delegationen handelt, die der Bundesrat ernennt und die Gegenstand eines von der Bundeskanzlei, dem EDA und dem EFD im Mitberichtsverfahren geprüften Antrags sind, werden diese Angaben bereits heute zentralisiert.

Was die anderen, nicht näher spezifizierten Tagungen anbelangt, an denen die Bundesverwaltung vertreten ist, empfiehlt sich eine Verstärkung des bisherigen Systems der Aufsicht. Bereits

jetzt müssen wichtige Auslandsreisen von den Aemtern den Generalsekretären der Departemente gemeldet werden. In Zukunft sollten alle Generalsekretäre über ein entsprechendes Formular in jedem Fall von der Entsendung von Vertretern ihres Departements an internationale Tagungen vorgängig Kenntnis erhalten. Dieses Vorgehen wird eine systematische Kontrolle unserer Vertretung an internationalen Zusammenkünften durch die Departemente möglich machen. Dem Generalsekretär des betroffenen Departements wird es dadurch auch leichter fallen, gegebenenfalls einen ausführlichen Bericht des zuständigen Bundesamtes zur Rechtfertigung der Entsendung eines oder mehrerer Beamten zu verlangen.

Eine darüber hinausgehende Zentralisierung der Informationen hingegen würde wenig Nutzeffekt erbringen. Sie hätte aber einen bedeutenden administrativen Mehraufwand zur Folge, was dem Postulat der Geschäftsprüfungskommission auf Vereinfachung der Verwaltungsabläufe widersprechen würde. Eine weitergehende Aufsicht über die Aemter und Departemente ist auch deswegen nicht nötig, weil die gesamte Bundesverwaltung der Budget- und Rechnungskontrolle des Parlaments unterliegt, welche auch die Ausgaben für Auslandsreisen erfasst.

5 Schlussfolgerungen

Die Untersuchung zeigt, dass die Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen und Tagungen zahlenmässig nicht übertrieben ist, sondern im Gegenteil oftmals an den Grenzen

des für unser Land Notwendigen liegt, wenn es seine Interessen wirksam verteidigen und seine Präsenz auf internationaler Ebene behaupten will. Die Bundesämter prüfen schon heute genau, bevor sie einem Beamten die Erlaubnis erteilen, an einer Tagung im Ausland teilzunehmen. Dennoch glauben wir, dass ein Ausbau der departementalen Meldesysteme betreffend die Entsendung von Beamten an internationale Tagungen ermöglicht, die bereits ausgeübte Kontrolle über die Delegationen zu verstärken. Es würden damit keine bürokratischen Auswüchse geschaffen, die im Gegensatz zu den von Ihrer Kommission verfolgten Bemühungen stünden, die Arbeit der Verwaltung zu vereinfachen.

3003 Bern, den . März 1984 Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident:

Der Bundeskanzler:

folgende Fälle müssen dabei unterschieden werden:

- a) Die Schweiz wird durch eine Delegation vertreten, die sich aus Bevollmächtigten zusammensetzt, welche formelle Vollmachten besitzen, die sie dazu berechtigen, Verpflichtungen einzugehen, wie z.B. ein internationales Übereinkommen zu unterzeichnen, über ein Budget abzustimmen oder an einer Wahl teilzunehmen. In diesem Fall werden die Delegationen von Bundesrat ernannt , von dem sie auch die Instruktionen erhalten. Vor der Beschlussfassung im Bundesrat werden die Vorschläge über die Ernennungen von Delegationen dem EDA und



DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

an die

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen

Sehr geehrter Herr Präsident,

Sehr geehrte Dame, sehr geehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihr Schreiben vom 27. Mai 1983 in randvermerkter Angelegenheit wie folgt zu beantworten.

Die Frage der Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen und Versammlungen stand in Ihrer Kommission in den letzten Jahren schon wiederholt zur Diskussion. In Ihrem erwähnten Schreiben drückten Sie den Wunsch aus, über die Zusammensetzung der Schweizer Delegationen im Verhältnis zu den Abordnungen vergleichbarer Staaten in den ersten sechs Monaten des Jahres 1983 informiert zu werden. Im weiteren stellten Sie die Frage nach der Koordination und der Aufsicht bei Delegationsernennungen.

1 Folgende Fälle müssen dabei unterschieden werden:

- a) Die Schweiz wird durch eine Delegation vertreten, die sich aus Bevollmächtigten zusammensetzt, welche formelle Vollmachten besitzen, die sie dazu berechtigen, Verpflichtungen einzugehen, wie z.B. ein internationales Übereinkommen zu unterzeichnen, über ein Budget abzustimmen oder an einer Wahl teilzunehmen. In diesem Fall werden die Delegationen vom Bundesrat ernannt, von dem sie auch die Instruktionen erhalten. Vor der Beschlussfassung im Bundesrat werden die Vorschläge über die Ernennungen von Delegationen dem EDA und

dem EFD unterbreitet, zunächst in einem Konsultationsverfahren auf Aemterebene, dann im Mitberichtsverfahren auf Departementebene. Dieses verwaltungsinterne Koordinationsverfahren ermöglicht es dem Bundesrat, die Ernennung von Delegationen aus einer Gesamtschau heraus und nach den gleichen Grundsätzen vorzunehmen, ungeachtet dessen, bei welchem Departement materiell die Federführung für das betreffende Geschäft liegt. Zudem werden auch die Eidgenössische Finanzkontrolle und die Finanzdelegation automatisch informiert, da sie direkt einen Protokollauszug der Beschlüsse des Bundesrates erhalten.

Die Delegationen sind bereits heute sowohl aus finanziellen Gründen als auch wegen des Personalmangels auf ein absolutes Minimum beschränkt. Sie entsprechen manchmal nicht einmal dem, was wünschbar wäre, um die Verteidigung unserer Interessen und eine gewisse Wirkung unserer Anwesenheit zu gewährleisten.

- b) Anders liegt der Fall bei der Vertretung an Tagungen internationaler Organisationen, Sekretariaten, Komitees und anderen Organen der multilateralen Zusammenarbeit, denen die Schweiz als Mitglied oder Beobachter angehört und deren Arbeiten für unser Land von Interesse sind. Hier liegt es in der Kompetenz der sachlich zuständigen Departemente zu entscheiden, ob es angebracht sei, Vertreter von der Zentrale zu entsenden. Die Entscheidungsbefugnis wird teils vom Departement an die Aemter delegiert, teils durch die Generalsekretäre im Auftrag des Departementsvorstehers ausgeübt und teils von diesem selber wahrgenommen.

- 3 -

c) Erwähnt sei noch, dass seit einigen Jahren Reisen von Bundesräten und hohen Beamten ins Ausland der Bundeskanzlei gemeldet werden. Es handelt sich dabei um eine Massnahme, die aus Koordinationsgründen ergriffen wurde. Eine diesbezügliche Liste wird den Departementen alle zwei Monate zugestellt.

- 2 Zweierlei Sorgen beschäftigen den Bundesrat: Einerseits muss er feststellen, dass die Anzahl wichtiger internationaler Konferenzen und Versammlungen in den vergangenen Jahren beachtlich zugenommen hat und dass jene häufig sehr technischer Natur sind. Die multilateralen Konsultationen bilden ein immer notwendigeres Element der internationalen Verhandlungen; sie sind ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit der internationalen Organisationen. Ein Staat, der seine Interessen wirksam verteidigen und seinen Standpunkt klar machen will, muss an diesen Versammlungen teilnehmen und durch kompetente und erfahrene Delegierte vertreten sein. Es gilt, sowohl materielle und konkrete Interessen zu wahren - speziell im wirtschaftlichen Bereich - als auch einen Beitrag an die internationale Zusammenarbeit in einer Welt zu leisten, die durch wachsende gegenseitige Abhängigkeit gekennzeichnet ist.
- Andererseits ist der Bundesrat überzeugt, dass unter den gegebenen Umständen mehr denn je bei der Entsendung von Delegationen ins Ausland Mässigung und Disziplin bewiesen werden müssen. Seine immer noch gültigen Instruktionen vom 25. November 1952/9. September 1958 sind in einem Zirkularschreiben der Finanzverwaltung vom 28. April 1970 allen Generalsekretariaten in Erinnerung gerufen worden. Diese Instruktionen

betonen u.a. die Notwendigkeit, die Entsendung einer Delegation von Fall zu Fall zu prüfen, diese Delegationen auf ein Minimum zu beschränken und soweit wie möglich die diplomatischen Missionen für die Vertretung der Schweiz an internationalen Veranstaltungen beizuziehen.

3 Teilnahme der Schweiz an internationalen Konferenzen und Tagungen während der ersten sechs Monate des Jahres 1983

Das Sekretariat Ihrer Kommission hat ein Dossier mit allen Antworten der Generalsekretariate und der zuständigen Bundesämter erhalten, auf welches Sie sich gegebenenfalls beziehen können. Die Untersuchung hat vor allem gezeigt, dass die Anzahl der Schweizer Vertreter in den allermeisten Fällen geringer war als jene vergleichbarer Staaten (Oesterreich, Schweden, Finnland, Belgien, Niederlande, Norwegen). Dies gilt sowohl für Konferenzen mit Vollmachtsträgern, für die der Bundesrat die Delegation ernennt, als auch für die anderen Treffen internationaler Organisationen. In einigen Ausnahmefällen liegt die schweizerische Vertretung leicht über derjenigen der oben erwähnten Staaten. Dies erklärt sich durch die speziellen Interessen oder Aufträge, die unser Land zu verteidigen oder zu erfüllen hatte, oder durch die Komplexität der Materie und die Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesverwaltung.

Was die Untersuchung anbelangt, so gilt es im übrigen, sich folgende Punkte vor Augen zu halten:

- Jeder Vergleich muss im Lichte der speziellen Interessen jedes Staates beurteilt werden, dessen Prioritäten von

denen eines anderen Landes abweichen können.

- Die Entsendung mehrerer Vertreter rührt oftmals vom interdisziplinären Charakter der Tagungen und von der Notwendigkeit her, Fachleute der verschiedenen betroffenen Bundesämter abzuordnen.
- Im allgemeinen scheint es wegen der technischen Natur der Arbeiten vorteilhaft zu sein, einen Experten der Zentrale statt einen Generalisten einer diplomatischen Mission zu berufen. Im übrigen verfügen unsere Diplomaten an Aussenposten infolge ihrer ständigen Aufgaben nicht über die notwendige Zeit, um ununterbrochen an einer Konferenz teilzunehmen. Der vom Parlament verfügte Personalstopp verschärft das Problem wesentlich. Diese Aussage fällt für die multilateralen Posten weniger ins Gewicht.
- Jede Kontrolle setzt ein Vertrauensverhältnis mit den Direktionen der Bundesämter voraus, die am besten die Wichtigkeit einer Konferenz beurteilen können. Es sei im übrigen festgehalten, dass eine Kontrolle nach jeder Tagung über einen mündlichen oder schriftlichen Bericht des Delegierten an diejenige Instanz, die ihn ernannt und die Instruktionen erteilt hat, ausgeübt wird.

4 Möglichkeiten zur Verbesserung der Kontrollmechanismen

Die Kontrolle könnte auf folgende zwei Arten verbessert werden:

- 6 -

- Erneuerung der Instruktionen des Bundesrates in diesem Bereich;
- Ausbau der departementalen Meldesysteme betreffend die Entsendung von Beamten an internationale Tagungen.

a) Die neuen Instruktionen, die der Bundesrat allen Departementen zuzustellen beabsichtigt und von denen er sich selber bei der Ernennung von Delegationen leiten lässt, sollten insbesondere folgende Punkte in Erinnerung rufen:

- Notwendigkeit, die Entsendung von Vertretern auf ein absolutes Minimum zu beschränken.

In denjenigen Fällen, wo die Interessen der Schweiz nicht direkt betroffen werden, ist es nicht notwendig, Abgeordnete von der Zentrale zu entsenden. Gegebenenfalls können die diplomatischen Missionen die Vertretung unseres Landes wahrnehmen.

- Notwendigkeit, die Anzahl der Delegierten so gering als möglich zu halten.

Dabei gilt es die Anzahl der gleichzeitig tagenden Komitees, die der Schweiz zufallenden speziellen Aufgaben (z.B. Vorsitz einer Kommission oder einer Arbeitsgruppe), das direkte Interesse der Schweiz an der Versammlung, die Dauer und gegebenenfalls den Ort der Tagung zu berücksichtigen.

- Notwendigkeit, bereits erfahrene Delegationen zu haben.

Die Entsendung eines Delegierten sollte in der Regel nicht dessen Ausbildung bezwecken. Unsere Vertreter sollten sowohl in der Lage sein, die Arbeiten unabhängig zu

verfolgen, als auch einen Gesamtüberblick über die schweizerische Politik im gegebenen Bereich haben.

- Strengere Regelung der Entscheidungen, an Tagungen internationaler Organisationen teilzunehmen.

Wie dies bereits allgemein der Fall ist, muss die Entscheidung auf Direktionsebene des betroffenen Bundesamtes oder durch den Generalsekretär eines Departements getroffen werden. Die Direktion sollte aufgrund eines Antrages, der das beabsichtigte Ziel und gegebenenfalls die anderen schweizerischen Vertreter an der Tagung bezeichnet, ihre Meinung äussern.

- Notwendigkeit, die diplomatischen Missionen auf dem Laufenden zu halten.

Diese sollten imstande sein, soweit wie möglich in die Delegationen einbezogen zu werden, besonders bei Tagungen politischen Charakters.

- b) Ausbau der departementalen Meldesysteme betreffend die Entsendung von Beamten an internationale Tagungen.

Soweit es sich um Delegationen handelt, die der Bundesrat ernennt und die Gegenstand eines von der Bundeskanzlei, dem EDA und dem EFD im Mitberichtsverfahren geprüften Antrags sind, werden diese Angaben bereits heute zentralisiert.

Was die anderen, nicht näher spezifizierten Tagungen anbelangt, an denen die Bundesverwaltung vertreten ist, empfiehlt sich eine Verstärkung des bisherigen Systems der Aufsicht. Bereits

jetzt müssen wichtige Auslandsreisen von den Aemtern den Generalsekretären der Departemente gemeldet werden. In Zukunft sollten alle Generalsekretäre über ein entsprechendes Formular in jedem Fall von der Entsendung von Vertretern ihres Departements an internationale Tagungen vorgängig Kenntnis erhalten. Dieses Vorgehen wird eine systematische Kontrolle unserer Vertretung an internationalen Zusammenkünften durch die Departemente möglich machen. Dem Generalsekretär des betroffenen Departements wird es dadurch auch leichter fallen, gegebenenfalls einen ausführlichen Bericht des zuständigen Bundesamtes zur Rechtfertigung der Entsendung eines oder mehrerer Beamten zu verlangen.

Eine darüber hinausgehende Zentralisierung der Informationen hingegen würde wenig Nutzeffekt erbringen. Sie hätte aber einen bedeutenden administrativen Mehraufwand zur Folge, was dem Postulat der Geschäftsprüfungskommission auf Vereinfachung der Verwaltungsabläufe widersprechen würde. Eine weitergehende Aufsicht über die Aemter und Departemente ist auch deswegen nicht nötig, weil die gesamte Bundesverwaltung der Budget- und Rechnungskontrolle des Parlaments unterliegt, welche auch die Ausgaben für Auslandsreisen erfasst.

5 Schlussfolgerungen

Die Untersuchung zeigt, dass die Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen und Tagungen zahlenmässig nicht übertrieben ist, sondern im Gegenteil oftmals an den Grenzen

LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

des für unser Land Notwendigen liegt, wenn es seine Interessen wirksam verteidigen und seine Präsenz auf internationaler Ebene behaupten will. Die Bundesämter prüfen schon heute genau, bevor sie einem Beamten die Erlaubnis erteilen, an einer Tagung im Ausland teilzunehmen. Dennoch glauben wir, dass ein Ausbau der departementalen Meldesysteme betreffend die Entsendung von Beamten an internationale Tagungen ermöglicht, die bereits ausgeübte Kontrolle über die Delegationen zu verstärken. Es würden damit keine bürokratischen Auswüchse geschaffen, die im Gegensatz zu den von Ihrer Kommission verfolgten Bemühungen stünden, die Arbeit der Verwaltung zu vereinfachen.

3003 Bern, den 11. April 1984 Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident:

[Handwritten signature]

Der Bundeskanzler:

[Handwritten signature]



LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

à la Commission de gestion du Conseil national

Représentation de la Suisse aux conférences internationales

Monsieur le Président,

Madame et Messieurs,

Nous avons l'honneur de répondre comme suit à votre lettre du 27 mai 1983 concernant la question susmentionnée.

La question de la représentation de la Suisse à des conférences et des réunions internationales a fait l'objet, à plusieurs reprises ces dernières années, de discussions au sein de votre Commission. Dans votre lettre précitée, vous avez exprimé le désir de recevoir des éléments d'information sur la composition des délégations suisses par rapport à d'autres Etats comparables, et cela pour la première moitié de l'année 1983. Par ailleurs, vous avez demandé comment étaient assurés la coordination et le contrôle de la nomination des délégations.

1. Il convient de distinguer:

- a) le cas où la Suisse est représentée par une délégation composée de plénipotentiaires, munie de pouvoirs formels qui l'autorisent à prendre des engagements - par exemple, signer un accord international, voter un budget ou participer à une élection. Dans ce cas, c'est le Conseil fédéral qui nomme les délégations et leur donne des instructions. Avant qu'intervienne la décision au sein du Conseil fédéral, les propositions relatives aux nominations de délégations sont

soumises au DFAE et au DFF, d'abord dans le cadre d'une procédure de consultation au niveau des offices, puis lors d'un co-rapport à l'échelon des départements. Cette procédure interne de concertation permet au Conseil fédéral de procéder à la nomination de délégation dans une optique globale et en appliquant des principes uniformes, quel que soit le département compétent à raison de la matière dans le cas d'espèce. Par ailleurs, le Contrôle fédéral des finances et la Délégation des finances sont aussi automatiquement informés, puisqu'ils reçoivent directement un extrait du procès-verbal des décisions du Conseil fédéral.

Les délégations sont déjà maintenant réduites au strict minimum, à la fois pour des raisons financières et aussi par manque de personnel. Elles sont parfois même en deçà de ce qu'il serait souhaitable pour assurer la défense de nos intérêts et un certain rayonnement de notre présence.

b) autre chose est la représentation dans les réunions d'organisations internationales, secrétariats, comités ou autres organes de concertation multilatérale dont la Suisse est membre ou observateur et dont les travaux sont susceptibles de l'intéresser. Dans ce cas, il appartient aux Départements fédéral compétent pour la substance de décider s'il convient d'envoyer des représentants de la centrale. Parfois le département délègue son pouvoir de décision aux offices; parfois ce pouvoir est exercé par le Secrétaire général sur mandat du chef du Département, parfois encore, ce dernier se réserve le droit de prendre la décision.

c) il convient de signaler également que depuis quelques années, les déplacements à l'étranger des Conseillers fédéraux et des hauts fonctionnaires sont communiqués à la Chancellerie fédérale. Il s'agit d'une mesure destinée à des fins de coordination. Une liste est distribuée tous les deux mois aux Départements.

2. La préoccupation du Conseil fédéral est de deux ordres. D'une part, il lui faut constater que le nombre et l'importance des conférences et réunions internationales ont pris une extension considérable au cours des années et souvent un caractère très technique. Les consultations multilatérales forment un élément de plus en plus nécessaire dans les négociations internationales et sont partie intégrante du travail des organisations internationales. L'Etat qui veut défendre efficacement ses intérêts et faire valoir son point de vue doit participer à ces réunions et y être représenté par des délégués compétents et expérimentés. Il lui faut à la fois sauvegarder ses intérêts - notamment dans le domaine économique - et contribuer à l'effort de coopération internationale dans un monde caractérisé par une interdépendance croissante.

D'autre part, le Conseil fédéral est persuadé, plus que jamais dans les circonstances actuelles, qu'il faut faire preuve de modération et de discipline lors de l'envoi de délégations à l'étranger. Ses instructions des 25 novembre 1952 / 9 septembre 1958 - qui sont toujours en vigueur et ont été rappelées à l'attention de tous les secrétariats généraux par une circulaire de l'administration fédérale des finances du 28 avril 1970 - soulignent entre autres que la nécessité d'envoyer une délégation doit être examinée de cas en cas, que les délégations doivent être réduites au minimum et que dans toute la mesure du possible nos représentations diplomatiques doivent être mises à contribution pour représenter la Suisse dans les enceintes internationales.

3. Participation de la Suisse à des conférences et réunions internationales durant les 6 premiers mois de l'année 1983

Le secrétariat de votre Commission a reçu un dossier contenant toutes les réponses des secrétariats généraux et offices con-

cernés. Cas échéant, vous voudrez bien vous y référer. Il ressort de l'enquête notamment que le nombre des représentants suisses est dans la très grande majorité des cas inférieur à celui d'autres Etats comparables (Autriche, Suède, Finlande, Belgique, Pays-Bas, Norvège). Ceci vaut aussi bien pour les conférences de plénipotentiaires où le Conseil fédéral envoie une délégation que pour les autres réunions d'organisations internationales. Dans quelques cas exceptionnels, la participation de la Suisse est légèrement supérieure à celle de l'un ou l'autre des Etats sus-mentionnés. Cela s'explique par les intérêts ou les mandats particuliers que notre pays devait défendre ou assumer, ou par la complexité de la matière et la répartition des tâches au sein de l'administration fédérale.

A propos de cette enquête, il convient en outre d'avoir à l'esprit les points suivants :

- toute comparaison doit être appréciée en fonction des intérêts propres de chaque Etat, dont les priorités peuvent varier;
- l'envoi de plusieurs représentants résulte souvent du caractère interdisciplinaire des réunions et de la nécessité d'y envoyer des spécialistes des différents Offices directement concernés;
- il apparaît, de façon générale, qu'étant donné la technicité des travaux, il est préférable de faire appel à un expert de la centrale plutôt qu'à un généraliste d'une mission diplomatique. En outre, nos diplomates en poste à l'étranger ne disposent pas du temps nécessaire - vu leurs fonctions habituelles - pour participer en permanence à une conférence. Les mesures de limitation du personnel

décidées par le Parlement rendent ce problème d'autant plus aigu. Cette remarque vaut dans une moindre mesure pour les postes multilatéraux;

- tout contrôle présuppose une relation de confiance avec la direction des Offices, qui sont les meilleurs juges de l'importance d'une conférence. Relevons qu'un contrôle s'exerce, après chaque réunion, par le moyen d'un rapport écrit ou oral du délégué à l'instance qui l'a nommé et qui lui a donné des instructions.

4. Possibilités d'améliorer les mécanismes de contrôle

Le contrôle pourrait être amélioré de deux façons :

- mise à jour des instructions du Conseil fédéral dans ce domaine;
 - développement du système d'information interdépartemental concernant l'envoi de fonctionnaire à des réunions internationales.
- a) Les nouvelles instructions que le Conseil fédéral a l'intention d'adresser à tous les Départements - et dont il s'inspire lui-même pour les délégations qu'il nomme - rappelleront notamment les points suivants :

- Nécessité de limiter l'envoi de représentants au strict minimum

Dans les cas où les intérêts de la Suisse ne sont pas directement concernés, il n'est pas nécessaire d'envoyer des représentants de la centrale. Cas échéant, les missions diplomatiques peuvent assurer la présence de notre pays.

- Nécessité d'avoir des délégations aussi peu nombreuses que possible

Il convient, à cet égard, de considérer le nombre de comités qui siègent simultanément, les charges particulières qui incombent à la Suisse (par exemple, présidence d'une commission ou d'un groupe de travail), l'intérêt direct de la Suisse pour la réunion, la durée et, cas échéant, le lieu de celle-ci.

- Nécessité d'avoir des délégations déjà expérimentées

L'envoi de délégués ne devrait en principe pas avoir pour but de former un fonctionnaire. Nos représentants devraient être en mesure de suivre les travaux avec indépendance et avoir une vue d'ensemble de la politique suisse dans un secteur donné.

- Règle plus stricte en ce qui concerne la décision de participer à une réunion d'une organisation internationale

Comme cela est généralement déjà le cas, la décision doit être prise au niveau de la direction d'un office ou du Secrétariat général d'un Département. La direction devrait se prononcer sur la base d'une proposition précisant le but poursuivi et, cas échéant, quels sont les autres délégués suisses participants à la réunion.

- Nécessité de tenir au courant les missions diplomatiques

Celles-ci doivent être en mesure, autant que possible, d'être incluses dans les délégations, notamment lors de réunions de caractères politiques.

b) Développement du système d'informations intradépartemental concernant l'envoi de fonctionnaire à des réunions internationales

Les informations sont d'ores et déjà centralisées pour les délégations nommées par le Conseil fédéral, qui font l'objet d'une proposition que la Chancellerie fédérale, le DFAE et le DFF examinent lors de la procédure de co-rapport.

En ce qui concerne la participation de fonctionnaires fédéraux aux autres réunions, qui ne font pas l'objet d'une

procédure aussi détaillée il est souhaitable de renforcer le système de contrôle actuel. Aujourd'hui déjà les offices sont tenus d'annoncer aux Secrétaires généraux des départements les voyages à l'étranger, d'une certaine importance, entrepris par leurs fonctionnaires. A l'avenir, il conviendrait que tous les secrétaires généraux soient dans chaque cas informés à l'avance, - au moyen d'une formule idoine - de l'envoi de représentants de leur Département à des réunions internationales; Ce système permettra aux départements d'exercer un contrôle systématique sur notre représentation aux réunions internationales. En outre, le Secrétaire général du Département concerné pourra ainsi plus facilement exiger, chaque fois qu'il l'estimera nécessaire, un rapport circonstancié de l'Office compétent pour justifier l'envoi d'un ou de plusieurs fonctionnaires.

En revanche, une centralisation plus poussée des informations n'aurait guère d'utilité. En outre, elle se traduirait par un notable surcroît de travail administratif, qui ne contribuerait pas à simplifier le déroulement de l'exécution des tâches, simplification pourtant souhaitée par la commission de gestion. Enfin, il est superflu d'instaurer un contrôle plus étendu des offices et des départements dans le domaine qui nous occupe, puisque l'ensemble de l'administration fédérale est soumise à la surveillance du Parlement sur les plans budgétaires et financiers, surveillance qui englobe donc aussi les dépenses consenties pour les voyages à l'étranger.

5. En conclusion, l'enquête montre que la représentation de la Suisse dans les conférences et les réunions internationales

