

11 933

**Europäische Menschenrechtskonvention.
Genehmigung
Convention européenne des droits de l'homme.
Approbation**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1461 hiervor — Voir page 1461 ci-devant

Müller-Luzern: Eigentlich schiene es angezeigt, jetzt auf das Wort zu verzichten, denn irgendwie sollte die Zeit wieder gewonnen werden, welche das Parlament auch in dieser Session wieder so langmütig und grosszügig dem Mitteilungsdrang von Herrn Reich geopfert hat. Aber nachdem heute morgen der Rütlibrief und die offenbar skandalösen Verhältnisse an den Zürcher Gerichten als Argumente gegen die Menschenrechtskonvention vorgetragen worden sind, kann man doch nicht ganz darauf verzichten, einen anderen Standpunkt darzulegen, um aus der Mitte des Rates zu dokumentieren, dass man eine solche Betrachtung als unrichtig ablehnt.

Zunächst der Rütlibrief. Es ist offensichtlich Spiegelfechterei, wenn man den Internationalen Gerichtshof für die Menschenrechte überhaupt mit jenem fremden Gericht vergleicht, gegen das sich die Eidgenossen gewehrt haben. Es ist ein leichtes nachzuweisen, dass der fremde Richter des 13. Jahrhunderts identisch war mit der fremden Macht und der Fremdherrschaft, aber ich will mich auf keinen historischen Exkurs einlassen, obschon sehr vieles beizufügen wäre. Doch wozu sich über die Rütlinostalgie zerstreiten? Glücklicherweise die Menschen, die mit dem Rütlibrief unsere Probleme lösen können. Uebrigens kam 1848 auch für die Urner, die seinerzeit die fremden Richter abgelehnt haben, ein fremder Richter, nämlich der Bundesrichter in Lausanne. Aber der Richter der Menschenrechtskonvention hat im Vergleich zum Bundesrichter nur minimale Kompetenzen. Es geht aber nicht mehr um den Staat von 1291, sondern vielleicht um den von 1848, genauer gesagt um den von 1874.

Aber mein Hauptanliegen ist ein anderes. Ich erinnere Sie an die Nürnberger Prozesse nach dem Zweiten Weltkrieg. Damals haben die Sieger über die Verbrechen der Besiegten Recht gesprochen. Aber es ist ihnen kaum gelungen, dieses Recht auch wirklich zu begründen, denn fast alle Angeklagten konnten sich bei ihren Scheusslichkeiten, die sie begangen haben, ebenfalls auf positives Recht berufen. Sie konnten behaupten, legal gehandelt zu haben. So haben sich die Ankläger letztlich nur auf das Recht des Stärkeren abstützen können, der letzten Endes sagt, was ein Verbrechen ist und was nicht. Früher wäre eine andere Abstützung des Rechts möglich gewesen. Als verbindliche Grundlage stand während Jahrhunderten das philosophisch abgeleitete Naturrecht zur Verfügung. Aber nachdem sich in einer nicht allzu weit zurückliegenden Zeit die Meinungen über das Naturrecht zerstritten hatten, erwies es sich schliesslich als absolute Notwendigkeit, einen Konsens der Völker über die letzten Rechtsgrundsätze zu finden. Die Menschenrechtskonventionen sind also in die Nachfolge des Naturrechts getreten, d. h. man hat durch eine Aufzählung von bestimmten Grundnormen den Streit über die philosophischen Grundlagen des Rechts verdrängt. Es ist in der Menschheitsgeschichte, und namentlich auch in der Geistesgeschichte, als ein grosser Fortschritt zu verzeichnen, dass endlich dieser fundamentale theoretische Konsens gefunden werden konnte.

Es steht der Schweiz als einem humanitär gesinnten Rechtsstaat sehr wohl an, diesen Kanon der Grundrechte zu unterschreiben, auch wenn dadurch die Zürcher Gerichte nicht leistungsfähiger werden und auch wenn nach wie vor, wie das richtig gesagt worden ist, alle Konventio-

nen Papier bleiben, so lange sie nicht befolgt werden. Aber der Konvention kommt in sich eine historische, eine ethische und – ich möchte das vor allem betonen – eine programmatische Bedeutung zu, eine Bedeutung, die nicht zu leicht unterschätzt werden kann.

Diese Konventionen sind deshalb mit dem Rütligeist bestens zu vereinen. Denn auf dem Rütli hat man nicht verkündet: Wir wollen keinen Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte, sondern die zentrale Botschaft des Rütli heisst: «Einer für alle und alle für einen», und ganz diesem Geist entspricht nun die Menschenrechtskonvention.

Reich: Nachdem alle grossen Fraktionen gesprochen haben, komme ich mir vor wie ein Schwerinvalider mit einem Holzbein. Die Fraktionen rennen schon im Eilschritt mit der Fahne nach Strassburg, und ich soll nun hinterherrennen.

Die frei-republikanische und nationale Fraktion anerkennt und unterstützt grundsätzlich die Konvention zum Schutze der Menschenrechte. Den Urhebern gebührt Dank für ihr achtbares Werk. Sie gaben dem zerrissenen Europa erstmals gemeinsame Grundschutzbestimmungen des einzelnen Menschen.

Wir sind also keineswegs gegen die Konvention. Unser Rückweisungsantrag betrifft nur den Problemkreis Innerstaatlicher Rechtsfragen und Auswirkungen. Wir beanstanden an der Vorlage: 1. Dass sie vornehmlich völkerrechtlich bearbeitet ist; staatsrechtlich hat sie Lücken und Mängel. In Rechtsfragen kommt sie unseres Erachtens sogar zu falschen Schlüssen, z. B. bei Artikel 13 der Menschenrechtskonvention und in der Frage des Referendums 2. Weiter erscheint sie uns staatsrechtlich unausgearbeitet. Wir halten es für unrichtig, die unkonkretisierten Rohverfassungsnormen monistisch ins Landesrecht zu inkorporieren, statt, wie andere Staaten, diese Konventionsbestimmungen nach dualistischen Systemen dem Landesrecht bloss zu Grunde zu legen.

Eine Transformation der Konvention in unseren hochentwickelten Rechtsstaat schafft weitreichende Komplikationen. Wir erhalten zwei sich konkurrenzierende Verfassungsrechtsquellen. Die eine würde dann durch Lausanne und die andere durch Strassburg interpretiert.

Die Menschenrechtskonvention ist der rechtlich bedeutendste Staatsvertrag, der uns je vorgelegt wurde, mit einer Verfassungsmaterie, die auf der ganzen Breite bis tief in unser Rechtsgefüge eingreift, die Bundes- und Kantonshoheit berührt und Rechtsregeln für das interne Verhältnis von Bürgern und Aufenthalt zum Staat aufstellt. Wenn Sie die Konvention lesen, erkennen Sie, dass es sich gewollt um weitmaschige Generalklauseln für einen Grundrechtsschutz handelt, also Schutz des Lebens, Recht auf Freiheit und Sicherheit, keine Strafe ohne Gesetz, Achtung des privaten Familienlebens, Versammlungsfreiheit, Recht auf Bildung von Gewerkschaften usw. Also allgemeine Grundsätze, die innerstaatlich die Beziehung zwischen Individuum und Staat beherrschen sollen. Die Urheber wollten damit das Landesrecht untermauern, verstärken, erleuchten und gewissermassen einen «ordre public européen» schaffen. Es war nicht beabsichtigt, auf diesem Weg die bereits freiheitlich gewachsenen und geschichtlich geformten Individualitäten von Rechtsstaaten aufzulösen, die bereits ausreichenden Schutz bieten. Jene Grundrechtsgehalte und Grundrechtsschranken sind nämlich durch jahrelange Lehre und Praxis eng mit den nationalen Rechtsordnungen und Eigenarten verwoben und sind somit, was der Menschenrechtskonvention noch fehlt, konkretisiert in einem materiellen Rechtsstaufbau, bei dem diese Grundrechte längst schon tragende Hauptpfeiler der ganzen Rechtsordnung geworden sind.

Geschichtlichkeit der einzelnen Grundrechte, erhebliche nationale Differenzierung, Verzahnung der Gehalte und der Schranken mit der gewachsenen Rechtsordnung, Zusammenhang mit unserer direkten Demokratie und dem

Föderalismus, das verunmöglicht schlechterdings eine monistische Tel-quel-Inkorporation der Menschenrechte mit ihrer verschiedenartigen und noch undefinierten fremden Terminologie in unserem Rechtssystem. Praktisch schaffen wir damit zwei konkurrenzierende Rechtsquellen. Woraus ich die noch ungelöste Kardinalfrage – sie ist noch nicht beantwortet worden heute morgen – stellen möchte: Welche Rechtsquelle hat den Vorrang? Müsste nicht begriffsnötig die Menschenrechtskonvention bei Widersprüchen höherwertig auf der ganzen Linie sein?

Die Vorlage spricht von einem Mindeststandard. Grundrechtsbestimmungen als Geistesprodukte mit spezifischem Sinngehalt können nicht quantitativ begrenzt, sondern höchstens eben konkretisiert werden. Das ist aber die Funktion der Rechtsprechung. Hierin haben das Bundesgericht und der Deutsche Bundesgerichtshof seit Jahrzehnten in einer zeitgemässen Fortentwicklung europäischen Spitzenstandard erreicht.

In ein derart hochstehendes, entwickeltes Rechtsstaatsgefüge Grundnormen mit fremder Terminologie einzugliedern, ist ausserordentlich schwer. Auf welcher Rangstufe soll das geschehen? Das sagt die Botschaft nicht. Das ist aber staatsrechtlich von grösster Bedeutung. Mindestens darauf möchte ich hier eine klare Antwort. Die meisten Konventionsstaaten haben gerade deswegen ein dualistisches System gewählt, d. h. sie sehen in der Menschenrechtskonvention keine direkte Rechtsquelle für ihr nationales Recht und nehmen eine strikte Trennung zwischen völkerrechtlicher und landesrechtlicher Ordnung vor. Einzig Holland erkennt der Menschenrechtskonvention Ueber-Verfassungsrang und Oesterreich Verfassungsrang zu.

Nach der jetzigen Vorlage würden wir wohl die weitestreichende Integration der Menschenrechtskonvention vornehmen. Die Ratifikation löst bei uns einen vollautomatisierten Rechtsstaatsmechanismus aus, nicht nur im Bund, sondern auch in den Kantonen, bis hinunter zum Individuum, und zwar folgendermassen:

Die Menschenrechtskonvention wird nach ihrer Ratifikation als völkerrechtlicher Vertrag automatisch zu Bundesrecht. Vorgesehen ist eine vollständige Inkorporation in unser nationales Recht. Schlagartig haben die Entscheidungen des Strassburger Gerichtshofes und des Ministerkomitees unmittelbare schweizerische Rechtswirkungen. Aufgrund unserer innerstaatlichen Bestimmungen kommt also diesen Organen – über das Völkerrecht – praktisch supranationale Rechtswirkung zu. Daran ist gewiss nicht zu rütteln; auch die beiden Referenten haben mich heute morgen nicht vom Gegenteil überzeugen können. Alle Rechtsakte von Bund und Kantonen, welche als konventionswidrig deklariert werden, müssen künftighin von allen Amtstellen als nichtig betrachtet werden. Völkerrechtlich wird die Konvention und deren Auslegungspraxis zum verfassungsmässigen Bestandteil unserer Landrechtsordnung.

Die Menschenrechtskonvention als Bundesrecht geht somit den kantonalen Verfassungen und Gesetzen ausdrücklich vor. Sie derogiert diese bei Differenzen, greift somit in die Kantons- und Bundeskompetenzen recht handfest ein.

Wie steht es im Bunde? Bisher können Bundesratsentscheide und Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse vom Bundesgericht nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden. Desgleichen besteht gegenüber Volksinitiativen und Volksentscheiden keine verfassungsmässige Ueberprüfung. Künftig jedoch können solche Entscheide direkt nach Strassburg weitergezogen werden. Fremden Richtern werden somit Rechte zuerkannt, die unserem Bundesgericht versagt bleiben. Das kann im Hinblick auf Noterlasse – denken Sie nur z. B. an die Inflationsbekämpfung, an die Redefreiheit, an die Vereinsbildung subversiver Gruppen – künftig von grösster Bedeutung sein.

Muss man sich angesichts der weittragenden Rechtsverzahnung mit rohen Grundschutzbestimmungen, die noch

unkonkretisiert sind, nicht zur besser praktikablen Lösung auf dualistischem System entscheiden, wie das die Mehrheit der Mitgliedstaaten getan hat? Also so, dass die Menschenrechtskonvention statt adoptiert, unserem Landesrecht autonom zugrunde gelegt wird?

Ich habe leider feststellen müssen, dass sich viele Kollegen über die rechtlichen Konsequenzen nicht ganz klar sind. Darum sollte diese Vorlage unter allen Umständen nochmals mit Staatsrechtlern durchgearbeitet werden, will man nicht vermeidbare Risiken eingehen. Die Materie ist zu fachtechnisch, als dass dieses Parlament über sie einfach entscheiden kann. Diese Vorlage muss unter allen Umständen vorerst durch die Rechtsstaatsmaschinerie des Departements Furgler gelassen werden, sonst riskieren wir möglicherweise eine neue Volksinitiative.

Wir wollen die Konvention, aber wir können uns nicht vom Politischen Departement in dieser Frage einfach über die Probleme hinwegtragen lassen. Was man uns als Bundesrecht offeriert, ist eben supranationales Recht, und es handelt sich um fremde Richter. Das werde ich Ihnen alsogleich beweisen.

Der Bundesrat weiss, dass mit der Ratifikation automatisch das fremde Recht zu Bundesrecht – kraft unserer völkerrechtlichen Bestimmungen – transformiert wird. Schlagartig werden also innerstaatlich, über Bundesrecht gewordene ausländische Rechtsregeln, sämtliche Amtstellen verpflichtet. Sie sind verpflichtet, die angeblich nicht vollstreckbaren Strassburger Urteile eben zu vollstrecken. Die Strassburger Urteile benötigen also gar keine kassatorische Wirkung, wenn wir bereits über das Völkerrecht zum Vollzug verpflichtet sind. Die bundesrätliche Argumentation wegen der fremden Richter und der Frage des supranationalen Rechtes kann daher in diesem Sinne widerlegt werden.

Herr Bundesrat, wenn Sie in der Berner Käslaupe einen französischen Camembert kaufen, dann sagen Sie sicher auch nicht, das sei ein Schweizer Camembert. Er ist zwar in der Schweiz gekauft, aber er stammt eben aus Frankreich. Genau so steht es mit dem transformierten fremden Recht und den auf diesem Wege anerkannten fremden Richtern. Es ist und bleibt so: Die angeblich nicht vollstreckbaren Strassburger Urteile erhalten über die völkerrechtliche Transformation innerstaatlich Rechtskraft und müssen vollstreckt werden. Ueberdies ergibt sich diese Verpflichtung aus der Konvention selbst und aus dem Sanktionsartikel 32 Ziffer 2 der Menschenrechtskonvention. Nähmen wir die Vollstreckung nicht vor, so würde weiter die Stufenfolge des Artikels 8 des Status des Europarates in Funktion treten, mit der Stimmrechtssuspension oder gar dem Ausschluss aus dem Europarat.

Als weiteren Punkt muss ich der Vorlage entgegenhalten, dass sie staatsrechtlich nicht zu Ende gedacht ist. Frage: Was soll mit den als konventionswidrig deklarierten Entscheiden geschehen? Wer ist befugt, rechtskräftige Entscheide in Zivil- oder Strafsachen aufzuheben? Ein solcher Strassburger Entscheid ist nämlich nach den kantonalen Prozessrechten kein Revisionsgrund. Welche Instanz ist befugt, den so schön dargelegten Schadenersatz und die Genugtuung festzulegen und zuzusprechen? Diese Fragen müssen vorgängig normiert werden, genau wie das Organisationsgesetz. Dann wird nämlich erst deutlich, in was für ein rechtsstaatliches Abenteuer wir hier hineingelangen.

Ein Beispiel für die mangelnde Abklärung ist die Stellungnahme zu den Einwendungen von Bundesrichter Kaufmann. Artikel 13 der Menschenrechtskonvention verlangt wörtlich, «dass der Verletzte das Grundrecht besitzt, eine wirksame Beschwerde bei einer höchsten nationalen Instanz erheben zu können». Das bedeutet, dass auch Entscheide des Volkes (wie das heute Herr Alder gesagt hat), Entscheide des Bundesrates, der Bundesversammlung sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die jetzt der Verfassungsgerichtbarkeit des Bundesgerichtes nicht

unterstehen, auf Konventionskonformität geprüft werden dürfen.

Mit einer Argumentation, die sich bloss auf generelle Ueberlegungen des deutschen Kommentators Partsch und auf eine Dissertation eines Studenten abstützt, will das Departement das Gegenteil behaupten. Diese Auffassung des Bundesrates wurde mir in Strassburg nicht bestätigt. Vielmehr hiess es: Die Doppelfunktion des Artikels 13 nach Partsch bedinge eben, dass, wo diese oberste Rekursinstanz nicht bestehe, diese geschaffen werden müsse, sonst würde man dem ganzen Sinn und Zweck des Artikels 13 der Menschenrechtskonvention widersprechen. Warum der Bundesrat derart mit der rechten Hand hinter dem linken Ohr kratzt, ist klar: Es sollen alle Rechtswirkungen sorgfältig überdeckt werden, die in Richtung Referendum deuten können. Dabei darf man aber nicht dem klaren Text der Menschenrechtskonvention Gewalt antun, sonst müsste diese Frage als Verfahren Nr. 1 in Strassburg abgeklärt werden.

Auf die weitreichenden Auswirkungen der Individualbeschwerde im Falle einer monistischen Inkorporation der Menschenrechtskonvention werde ich noch separat zurückkommen, ebenso auf die Frage des Referendums.

Aus diesen nur summarisch angedeuteten rechtlichen Ueberlegungen beantrage ich Ihnen die Rückweisung an den Bundesrat mit dem Antrag, durch Anwendung dualistischer Prinzipien seien die unhaltbaren und tiefgreifenden Auswirkungen einer völkerrechtlichen Transformation der Menschenrechtskonvention in unserem hochentwickelten Rechtsstaatsystem vorgängig entsprechend rechtlich zu ordnen und festzulegen.

Baumberger: Nachdem unser Halbkanton und der Nachbarkanton Appenzell Innerrhoden im Zusammenhang mit dieser Vorlage mit einem etwas vorwurfsvollen Unterton erwähnt wurden, fühle ich mich verpflichtet, hier ganz kurz das Wort zu ergreifen.

Darf ich vorerst noch eine kleine Korrektur an die Adresse von Herrn Ketterer anbringen, der diese Woche vor unserem Rat Appenzell Ausserrhoden als den kleinsten Kanton bezeichnet hat. Das stimmt natürlich nicht, Herr Ketterer, indem sowohl Appenzell Innerrhoden als auch Zug und Basel-Stadt kleiner sind, gemessen natürlich an der Bodenfläche und nicht an den Steuereinnahmen, bei denen wir leider Basel-Stadt noch nicht ganz eingeholt haben!

Was nun die Frage des Frauenstimmrechts angeht, und deshalb habe ich das Wort ergriffen, so möchte ich vorerst eine Ergänzung anbringen und dann eine grundsätzliche Stellungnahme abgeben. In unserem Kanton sind die Frauen in den Gemeinden voll stimmberechtigt; was also fehlt, ist das Mitglied zwischen kommunalem und eidgenössischem Stimmrecht. Dabei ist aber zu bedenken, dass in Appenzell Ausserrhoden die Gemeindeautonomie im Vergleich zu anderen Kantonen wesentlich stärker ausgebaut ist. Ferner wissen Sie, dass bei uns das Problem der Landsgemeinde entscheidend hineinspielt. Appenzell Ausserrhoden ist bevölkerungsmässig der grösste Landsgemeindekanton, und das Problem der Landsgemeinde – unter Teilnahme der Frauen – oder ihrer Abschaffung ist noch nicht gelöst. Es sind nicht zuletzt unsere Frauen, die eine gründliche Abklärung wünschen und möglichst nicht Ursache der Abschaffung der Landsgemeinden sein wollen. Politisch spricht für die Erhaltung dieser historisch bewährten Einrichtung nicht zuletzt auch die sehr hohe Stimmbeteiligung, die eindeutig über der üblichen Urnengänge liegt.

Nun noch eine grundsätzliche Erklärung, die ich um so eher abgeben kann, als ich sowohl für das eidgenössische als auch das kommunale Frauenstimmrecht öffentlich eingetreten bin. Die Frage des kantonalen Stimmrechtes in Appenzell Ausserrhoden – und ich darf sicher auch Appenzell Innerrhoden mit einschliessen – und die Frage unserer Landsgemeinden ist ein Problem, das wir selber lösen werden. Weder internationale Vereinbarungen noch

äussere Druckversuche helfen weiter. Sie können höchstens eine gegenteilige Wirkung erzielen. Es wäre sicher höchst unverständlich, ein Problem des Menschenrechtes nicht auf demokratische Weise lösen zu wollen. Demokratisch bedeutet aber: unter Einhaltung der verfassungsmässigen Regeln und natürlich auch von innen heraus. Ich bin deshalb dem Bundesrat dankbar, dass er zurzeit auf einen Ratifizierungsvorschlag des ersten Zusatzprotokolls verzichtet hat.

Zum Schluss möchte ich vor allem Skeptiker und Zweifler unter Ihnen einladen, einmal einer Landsgemeinde beizuwohnen, und sie werden möglicherweise besser verstehen, dass wir das Problem sorgfältig lösen wollen.

Renschler, Berichterstatter: Ich kann mich recht kurz fassen, schon deshalb, weil einige der aufgeworfenen Fragen noch in der Detailberatung behandelt werden.

Herr Schwarzenbach, Sie haben davon gesprochen, dass wir uns einer ausländischen Gerichtsbarkeit unterstellen würden. Dieser Ausdruck ist sicher fehl am Platze. Wenn schon von einer Gerichtsbarkeit ausserhalb unseres Landes gesprochen wird, dann müsste man in diesem Zusammenhang von einer internationalen Gerichtsbarkeit sprechen. Nur könnte man dann vielleicht weniger den fremden Richter zitieren. Sie haben einen Vergleich angestellt und von einem Gang nach Canossa gesprochen. Dieser Vergleich hinkt. Weder unsere Behörden noch der einzelne, der mit der Individualbeschwerde nach Strassburg gelangen kann, gehen dorthin, um Abbitte zu leisten, sondern um Recht zu fordern. Ihr Vergleich stimmt übrigens auch geographisch nicht. Canossa liegt im Süden, Strassburg im Norden.

Noch ein paar Bemerkungen an die Adresse von Herrn Reich: Ich bin sicher, dass Sie kein Schwerinvalider mit einem Holzbein sind. Ich würde eher sagen, Sie sind ein gesunder Mensch mit manchmal einem Holzbrett vor dem Kopf. Das nur nebenbei.

Sie haben erwähnt, dass sich die beiden Systeme – Verfassung einerseits und Konvention andererseits – gegenseitig konkurrenzieren. Ich glaube, hier liegt ein fundamentaler Irrtum vor. Die beiden Systeme ergänzen sich. Wenn Sie von dieser Warte aus die Probleme betrachten, dürften eine Reihe von Punkten, die Sie kritisiert haben, hinfällig werden.

Was die Stellung der Konvention in unserer Rechtsordnung betrifft, kann ich Ihnen leider, Herr Reich, den Vorwurf nicht ersparen, dass Sie heute morgen nicht aufgepasst haben; denn Herr Barchi als Jurist hat die Verhältnisse sehr eingehend und deutlich erläutert. Ich verweise Sie nochmals auf den Bericht vom Dezember 1968, wo auf den Seiten 14/15 ff. im wesentlichen steht: In der Schweiz sind laut Artikel 113 Absatz 3 der Bundesverfassung die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge – und um einen Staatsvertrag handelt es sich – für das Bundesgericht verbindlich. Diesen Verträgen kommt Gesetzescharakter zu. Das Bundesgericht und alle anderen Gerichte wenden demzufolge Staatsverträge ohne vorherige Transformation in spezifisch landesrechtliche Normen an.

Sie haben auch geltend gemacht, Herr Reich, dass die Entscheide in Strassburg unmittelbare Rechtswirkung auf unsere innerstaatliche Ordnung hätten. Ich glaube, auch hier hat heute morgen Herr Barchi – ich werde das noch beim Antrag betreffend die Individualbeschwerde tun – eindeutig dargelegt, dass dem nicht so ist; deswegen ist es auch völlig falsch, immer wieder mit dem emotionsgeladenen Schlagwort vom «fremden Richter» zu kommen. Darum geht es nun hier wirklich nicht; dieser Vergleich mit dem «fremden Richter» ist unzutreffend. Im Gegensatz zu den fremden Richtern zur Zeit der alten Eidgenossenschaft ersetzt die Europäische Menschenrechtskonvention unsere Rechtsordnung nicht durch fremdes Recht. Ferner sind die Urteile des Gerichtshofes und die Entscheide des Ministerkomitees zwar verbindlich, aber sie haben keine

kassatorische Wirkung, und sie sind nicht unmittelbar durchsetzbar.

Abschliessend – und vor allem bezugnehmend auf das Votum von Herrn Reich – möchte ich doch bitten, dass wir unsererseits nicht den Perfektionismus übertreiben. Herr Reich, Sie haben so getan, als ob überhaupt niemand, der ausgewiesener Jurist wäre, sich mit dieser Angelegenheit befasst hätte. In Tat und Wahrheit haben praktisch sämtliche massgebenden Staatsrechtslehrer der Schweiz sich zu diesem Problem geäussert, das Justiz- und Polizeidepartement hat sich auch mit der rechtlichen Seite befasst, und ich darf Ihnen sagen, dass auch die Kommission ihre Arbeit ernst genommen hat; das geht schon daraus hervor, dass wir zwei Experten, die Herren Bundesrichter Kaufmann und Professor Wildhaber, zu den Beratungen eingeladen haben. Dieser Wunsch nach Perfektionismus wird zu weit getrieben, und man hat manchmal den Eindruck, dass nicht wir der Konvention, sondern die Konvention der perfekten Schweiz beitreten wollte.

M. Barchi, rapporteur: M. Reich demande le renvoi du message au Conseil fédéral avec mandat d'appliquer à la matière la théorie dualiste en ce qui concerne le droit des gens et les traités internationaux.

Je ne vous dirai pas, Monsieur Reich, comme l'a fait ce matin M. Fontanet, que vous n'avez rien compris à cette affaire parce que je vous estime au fond et que votre exposé a été très clair. Cependant, vous avez fait une petite confusion. En effet, que nous adoptions la théorie dualiste ou la théorie moniste, les engagements que prend la Suisse à l'égard des autres Etats européens sont de même nature. La seule différence réside dans le fait que dans la théorie dualiste, le principe selon lequel la *lex posterior derogat legi anteriori* serait valable avec certitude. En d'autres termes, si on transforme, comme le propose M. Reich, la Convention en une loi fédérale au lieu d'adopter simplement un arrêté fédéral portant approbation de la Convention, cette loi fédérale serait placée sur le même pied que les autres lois fédérales et une nouvelle loi postérieure pourrait déroger à la Convention. Les engagements pris à l'égard des autres Etats subsistent exactement comme si nous adoptions la théorie moniste.

M. Reich a dit qu'il éprouvait quelque perplexité en ce qui concerne l'ordre juridique interne, tout en déclarant que lui et son groupe approuvent le contenu de la Convention. Je ne puis comprendre cette perplexité.

M. Reich admet que la Convention contient des principes généraux et un ordre public européen minimum, mais contrairement à l'avis de la commission et du Conseil fédéral, il prétend que cette Convention aura des effets supranationaux très importants et que la Cour européenne des droits de l'homme aura la possibilité d'annuler des décisions et des arrêts cantonaux.

Ce n'est pas vrai du tout. Permettez-moi de faire les remarques suivantes: le Tribunal fédéral pourra être saisi d'un recours de droit public. En effet, la Convention européenne des droits de l'homme est un morceau de notre droit suisse. Par conséquent, une loi ou une décision cantonale contraire à la Convention sera déclarée caduque ou sera suspendue. Je souligne que seul le Tribunal fédéral pourra casser une décision cantonale.

Notre collègue M. Reich dit aussi qu'il sera possible à la Cour de Strasbourg de vérifier si nos lois cantonales comme nos lois fédérales sont conforme à la Convention. J'admets que cette possibilité existe, mais comme on l'a déjà dit, les jugements de la Cour de Strasbourg ne pourront pas être exécutés directement en Suisse car ils n'auront aucun effet cassatoire. Ils n'auront même pas d'effet suspensif, par exemple sur des arrêts du Tribunal fédéral. Il y aura simplement une influence réciproque entre la jurisprudence du Tribunal fédéral et celle de Strasbourg, une «Wechselwirkung», pour reprendre le terme utilisé par le professeur Luzius Wildhaber. Or c'est précisément ce que nous voulions.

La comparaison que vous avez faite avec le camembert m'a convaincu qu'il est bien plus facile de réaliser l'internationalisation des fromages que celle de la protection des droits de l'homme, mais c'est justement cette dernière que nous recherchons et elle ne peut être réalisée qu'avec la «Wechselwirkung» entre la jurisprudence du Tribunal fédéral et celle de la Cour européenne de Strasbourg. Pour cette raison, je ne puis partager votre opinion selon laquelle il y aura désormais deux systèmes juridiques constitutionnels: l'un à Lausanne et l'autre à Strasbourg.

En résumé, votre attitude, Monsieur Reich, me fait penser à celle d'un ami qui voulait se marier tout en faisant une réserve: il voulait continuer de vivre en célibataire.

Vous ne pouvez pas dire que vous approuvez cette Convention et, en même temps, demander son renvoi au Conseil fédéral.

M. Schwarzenbach, dont j'ai apprécié l'intervention, craint que si notre pays signe la Convention et surtout adopte le principe du droit de requête individuelle, en un mot si nous acceptons la juridiction de la Cour de Strasbourg, il faudra aller à Canossa quand des tribunaux suisses rendront des jugements arbitraires. Il a cité des arrêts en matière pénale rendus par des tribunaux de Zurich.

Or le contrôle international évitera précisément bien des voyages à Canossa, car ce sera une épée de Damoclès suspendue au-dessus de la tête des juges, qui réfléchiront à deux fois avant de rendre des jugements arbitraires.

L'intervention de M. Schwarzenbach m'a convaincu que tant le droit de requête individuelle que la juridiction obligatoire de la Cour de Strasbourg sont les meilleurs moyens d'éviter de devoir aller à Canossa.

M. Graber, conseiller fédéral: Ce matin, le président de la commission a dit avec raison que le cheminement de cette affaire avait été très lent. Il me reste à espérer que nous en sommes arrivés à la phase de l'aboutissement.

En quelques années, l'Assemblée fédérale a été saisie par trois fois de cette affaire. Elle a donné lieu à trois débats successifs largement identiques. Je veux dire que les mêmes questions ont été soulevées et que les mêmes réponses leur ont été données. Tout au plus le bagage juridique de quelques membres de cette assemblée semble-t-il avoir, dans l'intervalle, progressé de façon extrêmement réjouissante.

Je m'en tiendrai pour l'instant, autant que faire se peut, à des considérations d'ordre général car je ne crois pas contribuer beaucoup à la clarté de la discussion en mêlant un peu toutes les questions, comme cela s'est nécessairement produit au cours de ce débat d'entrée en matière, où l'on a parlé du principe de l'approbation de la Convention, mais aussi de la requête individuelle, de la juridiction obligatoire de la Cour des droits de l'homme, du premier protocole qui fait d'ailleurs l'objet d'un postulat de la part de la commission, enfin de l'affaire de la révision de l'organisation judiciaire. Je voudrais, pour ma part, essayer de me prononcer d'une façon détaillée sur ces différents objets lorsqu'ils seront successivement soumis à votre détermination.

Je ne vais pas refaire l'historique de la question, c'est-à-dire remonter au-delà de 1971, date de l'introduction du suffrage féminin au niveau fédéral, introduction qui a déclenché le processus dont nous voyons le terme aujourd'hui. Je tiens seulement à dire qu'ensuite de cette décision importante du peuple suisse, le Conseil fédéral adressait aux Chambres le rapport complémentaire de février 1972 que l'on a déjà mentionné. Je voudrais faire observer que dans ce rapport le Conseil fédéral manifestait son intention de signer la Convention, de surseoir à la signature du premier protocole additionnel, ainsi qu'à celle du protocole n° 4 – ces deux protocoles reconnaissant les droits et des libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention. Le Conseil fédéral exposait dans

ce rapport de 1972 qu'à son avis, cette manière de procéder aurait l'avantage de permettre à la Suisse de faire l'économie des réserves encore nécessaires en ce qui concerne le premier protocole, du fait notamment de l'absence du suffrage féminin intégral dans quelques rares cantons et du caractère non secret du scrutin dans les «Landsgemeinden» pour l'élection du ou des députés au Conseil des Etats.

A ce moment-là aussi subsistait un doute à propos de l'introduction dans le droit fédéral de la notion du droit à l'instruction. Depuis lors, l'affaire a été réglée négativement par le peuple, j'aurai l'occasion de revenir sur ce point. En outre, en ce qui concerne le renvoi de la signature du protocole n° 4, le Conseil fédéral l'a justifié dans ce même rapport en évoquant les problèmes délicats et tout à fait évidents que soulèverait nécessairement l'article 2 relatif à la liberté d'établissement, au regard des impératifs de la politique du Conseil fédéral concernant la stabilisation de la main-d'œuvre étrangère. Aujourd'hui, M. Alder, allant au-delà du postulat de la commission, a repris l'affaire de l'adoption du protocole n° 4 au bénéfice de la ou des réserves nécessaires. Je ne conteste pas que l'examen de cette affaire mérite d'être entrepris; *a priori*, il n'y a aucune raison de le refuser.

Je voudrais surtout rappeler que les deux Chambres ont approuvé en 1972 les conclusions du rapport complémentaire, l'une en octobre, l'autre en décembre, et l'ayant fait, elles ont ouvert la voie à la signature de la Convention, laquelle est intervenue le 21 décembre de la même année. Votre Conseil a pris cette décision sans rencontrer aucune opposition. Le Conseil des Etats pour sa part a manifesté une hésitation largement minoritaire à propos de la requête individuelle, si bien qu'il a approuvé la signature de la Convention par une majorité très nette, cependant contre 7 voix provenant de partisans de la renonciation à la requête individuelle. Au mois de juin de cette année enfin, le Conseil des Etats, sans opposition cette fois-ci, a décidé d'autoriser le Conseil fédéral à ratifier la Convention.

Si je fais ce rappel, c'est pour dire que je comprends assez mal que M. Alder déclare qu'en persistant aujourd'hui à renoncer à l'adoption du premier protocole additionnel et du protocole n° 4, le Conseil fédéral se montre craintif en raison de la mésaventure qui est intervenue au Conseil des Etats seulement d'ailleurs en 1968. Non! Si le Conseil fédéral renonce aujourd'hui à proposer l'adoption du premier protocole et du protocole n° 4, c'est une fois encore sur la base de son rapport de 1972 et parce que les Chambres en ont décidé ainsi, c'est tout. Nous ne faisons qu'appliquer la décision que les deux conseils ont prise et en vérité, aujourd'hui, le Conseil fédéral ne fait que donner une suite parfaitement logique aux décisions de 1972, prises lorsqu'il s'agissait d'approuver la signature de la Convention. En fait aujourd'hui, il s'agit avant tout de se prononcer sur les modalités de cette ratification, en particulier sur les réserves et les déclarations dont elle devra être assortie, ainsi que sur la question de savoir si la Suisse, en ratifiant la Convention, devra souscrire les deux déclarations facultatives concernant la requête individuelle et la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme.

C'est Mme Blunschy, je crois, qui a regretté que tel soit le sens, la portée limitée de l'exercice d'aujourd'hui. Elle aurait bien voulu, au fond, que l'on traite à nouveau toute la problématique en quelque sorte et les grands principes qui se trouvent en cause. Je comprends très bien ce sentiment. Mais l'on ne peut quand même pas chaque fois recommencer à zéro. Je crois que la règle doit être considérée comme rationnelle qui veut que l'on observe le principe de la continuité de l'action gouvernementale et parlementaire. Je voudrais dire qu'il me paraît évident que le rapport de 1968, que le rapport de 1972 et que le message d'aujourd'hui forment un tout dans lequel, c'est

le moins qu'on puisse dire, toute la matière se trouve détaillée avec un soin très particulier.

J'ai constaté que dans le débat — et il en était de même au Conseil des Etats — personne n'a élevé la moindre objection à propos des deux réserves que le Conseil fédéral propose de faire et pas davantage à propos des deux déclarations interprétatives qu'il suggère. Dans ces conditions, je puis me dispenser de traiter cet aspect du problème.

Je voudrais en venir à quelque chose de plus important, à savoir que, dès le début, le Conseil fédéral a admis, en ratifiant la Convention, que la Suisse devrait accepter le droit de requête individuelle et reconnaître la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est bien pourquoi nous proposons aux Chambres de nous autoriser à souscrire les deux déclarations que cela comporte. En ce qui concerne la première de ces déclarations, je voudrais remarquer que l'autorisation qui vous est demandée n'est pas limitée dans le temps, mais le Conseil fédéral déclare d'ores et déjà qu'il n'entend accepter la compétence de la commission en matière de requêtes individuelles, dans une première étape, que pour une durée de trois ans. Il a admis cette période probatoire essentiellement pour suivre l'exemple de la grande majorité des Etats parties à la Convention qui, tous, ont répugné à s'engager pour une durée indéterminée.

Quant à la déclaration concernant la juridiction obligatoire de la Cour, elle serait faite sans limitation de durée, conformément à la politique traditionnelle du Conseil fédéral en matière de juridiction internationale.

C'est sur ces deux objets importants, délicats, que je reviendrai lorsque nous aurons affaire aux propositions qui seront présentées à propos des articles 2 (requêtes individuelles) et 3 (juridiction obligatoire), voire à propos aussi de l'article 4 en matière de référendum. Je voudrais pour l'instant me limiter à quelques considérations générales sur cette matière. Il n'y a pas de doute que, déjà lors des discussions de 1968 et de 1972, une certaine résistance s'était manifestée contre l'acceptation du mécanisme de garantie collective des droits de l'homme, institué par la Convention. Déjà les adversaires de la requête individuelle et de la juridiction obligatoire de la Cour s'étaient rangés sous la bannière de l'opposition aux juges étrangers et déjà ils déclaraient, en particulier, que les organes chargés de veiller au respect des engagements résultant de la Convention avaient un caractère supranational qui ne pouvait se concilier avec les exigences de notre souveraineté. J'ai l'impression, j'espère ne pas me tromper, que depuis lors et, à cet égard, le débat du mois de juin au Conseil des Etats m'a semblé révélateur, le problème des prétendus juges étrangers a été ramené à de plus justes proportions. Mais j'y reviendrai une fois encore à propos des articles 2 et 3. Je voudrais dire cependant et d'emblée que le Conseil fédéral ne prend pas du tout à la légère les objections qui ont été soulevées à cet égard. C'est bien pour cela qu'il a pris la peine d'exposer très en détail, dans son message, les conséquences qu'auraient pour notre pays l'acceptation de la compétence de la Commission en matière de requêtes individuelles et la reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour, à propos de quoi je voudrais ajouter encore cette remarque: c'est que manifestement le mécanisme, prévu par la Convention, est le résultat d'un compromis. Je veux dire qu'il tient compte, d'une part, du désir de faciliter autant que possible la participation de l'individu à un système international de protection des droits de l'homme et, d'autre part, du souci des gouvernements de ne pas consentir de trop larges exceptions à la règle du droit international classique selon laquelle seuls les Etats ont accès à la juridiction internationale. C'est ainsi que la Commission européenne des droits de l'homme peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se

prétend victime d'une violation par un Etat contractant des droits reconnus dans la Convention. Par parenthèse, c'est dire aussi qu'une autorité communale ou cantonale, par exemple, ne pourrait pas s'adresser à la Commission. C'est dire aussi que seul un Etat peut être défendeur à Strasbourg et qu'un citoyen suisse ne pourrait pas être amené contre son gré à comparaître devant la Commission. Il s'agit, au contraire, selon le système de la Convention, de reconnaître au citoyen suisse, pris individuellement ou en groupe, une garantie supplémentaire contre une violation des droits de l'homme dont il prétendrait être la victime.

Ce matin, le rapporteur de langue française, M. Barchi, qui s'est livré à une dissertation de haute qualité et du plus grand intérêt, s'est occupé – on y est revenu cet après-midi – de la question de savoir quel rang la Convention devait occuper dans notre système juridique. Nous avons dit et répété que la Convention devait avoir un rang égal à celui d'une loi fédérale, ou supérieur à la loi, sans atteindre pour autant le niveau constitutionnel. C'est ce qu'a répété d'ailleurs avec bonheur M. le conseiller national Bonnard lors de la discussion de ce matin. M. Barchi a eu une formule qui, peut-être, a dépassé un peu sa pensée lorsqu'il a affirmé que la Convention l'emportait sur la constitution. Une première remarque s'impose: il n'y a pas de cas existant, de conflit possible en ce sens qu'il s'agit, dans notre constitution comme dans la Convention, essentiellement de la protection des mêmes droits fondamentaux qui se recouvrent. Là où il y a incompatibilité entre la Convention et notre droit interne, nous faisons des réserves, ou s'il s'agit d'une question d'interprétation, une déclaration interprétative. Je ne pense pas que cet aspect du problème ait une importance très considérable.

Mme Lardelli, au passage, a soulevé une question importante et actuelle, le problème du droit à la vie au sens de l'article 2 de la Convention, en relation avec le projet du Conseil fédéral sur l'interruption de la grossesse. Je crois qu'il faut être ici tout à fait net et dire que la Convention ne définit pas le droit à la vie et ne précise pas, en particulier, quand commence le droit à la vie. Il paraît extrêmement difficile de trouver une définition européenne du droit à la vie. Dans tous les cas, il n'y a pas de jurisprudence de la Commission ou de la Cour sur ce point. Je peux même ajouter qu'il devrait être assez difficile de trouver une définition suisse de ce droit et ici comme en Europe on se trouvera rapidement en pleine controverse. Le point de vue n'est pas le même selon que l'on suit les biologistes ou que l'on suit ceux qui s'inspirent d'une certaine théologie morale.

Je voudrais, avant d'en arriver aux conclusions, traiter, sans longueurs inutiles et en essayant de m'en tenir à l'essentiel, des raisons qui ont conduit tout à l'heure M. Reich à proposer le renvoi au Conseil fédéral. Première remarque, qui s'adresse à sa première objection: notre système constitutionnel prévoit que les traités internationaux pratiqués par la Suisse deviennent automatiquement de droit fédéral sans devoir être transformés en droit interne. La Suisse ne constitue pas du tout un cas unique, le même système existe dans plusieurs Etats qui ont ratifié la Convention, par exemple l'Allemagne, la France, les Pays-Bas. Il est vrai que le Royaume-Uni et les Etats scandinaves connaissent, eux, le système de la transformation qui s'inspire de la conception dualiste des rapports entre le droit international et le droit interne à laquelle s'est référé M. Reich. Mais, dans notre système constitutionnel, il n'est pas possible de s'écarter du principe selon lequel les traités internationaux ratifiés par la Suisse s'incorporent directement à notre droit fédéral.

M. Reich a soulevé une deuxième question, mais avant d'y répondre je voudrais faire une remarque générale. Rien ne serait plus faux que de penser que ces questions, ou la solution qui leur est proposée, est due à je ne sais quelle improvisation du Département politique fédéral, donc d'un

département incompétent, et qu'on aurait été bien inspiré de recourir à la machinerie du Département de justice et police. Si M. Reich connaissait la machinerie fédérale, il saurait qu'aucun message de ce type, soulevant des questions de cette nature, ne peut échapper à la machinerie parfaitement bien huilée qui veut que le Département de justice et police consulté en temps utile doit examiner cette affaire et apporter sa contribution à sa solution.

La deuxième question posée par M. Reich était donc de savoir qui, au fond, allait être compétent en Suisse, et comment, pour appliquer les décisions qui seraient prises à Strasbourg. Je n'hésiterai pas à dire ici que nous aurions considéré comme un excès de zèle de vouloir déjà résoudre cette question et de faire des propositions concrètes, voici pourquoi: aucun des Etats qui ont ratifié la Convention jusqu'ici n'a pris de dispositions particulières dans ce sens. Cela n'a pas été fait parce que les cas où Strasbourg a eu à intervenir sont tellement rares que le problème n'a pris ni une importance ni une actualité suffisante pour avoir été résolu concrètement et précisément dans aucun cas. Ce problème a déjà été examiné par les juristes et l'on se réfère généralement à l'étude Schindler qui est devenue un «classique» dans ce domaine. Le professeur Schindler a examiné successivement les problèmes qui pourraient se poser pour constater d'abord que, dans le cas où ce serait une disposition législative ou réglementaire qui serait jugée incompatible avec la Convention, il n'y aurait guère de difficultés: les autorités suisses compétentes ne manqueraient pas de prendre les mesures nécessaires pour modifier la disposition en question, mais très souvent il sera possible d'éviter une divergence avec la Convention en interprétant dorénavant la disposition contestée de manière à ce qu'elle soit conforme avec celle-ci. Le cas des actes administratifs incompatibles avec la Convention ne semble pas poser non plus de problème de l'avis du professeur Schindler: l'autorité dont ils émanent, c'est l'évidence même, pourrait les modifier en tous temps. En fait, des problèmes délicats pourraient surgir au cas où un jugement de tribunal serait considéré comme incompatible avec les obligations résultant de la Convention. Ce jugement aurait en effet toujours force de chose jugée et devrait être exécuté malgré la décision du Comité des ministres ou l'arrêt de la Cour. La Suisse serait seulement obligée d'indemniser la victime de cette violation de la Convention. Ici le professeur Schindler estime, non sans raison, que cette situation ne serait guère satisfaisante pour la personne obligée, par exemple, de rester en prison en vertu d'un jugement déclaré contraire à la Convention. A titre personnel, il envisage dès lors les possibilités suivantes qui, pour nous, sont d'ailleurs en partie des impossibilités: d'abord, l'adoption d'une disposition constitutionnelle ou légale aux termes de laquelle les décisions du Comité des ministres et les arrêts de la Cour seraient directement applicables dans notre pays – ce serait en fait reconnaître en quelque sorte par un acte de droit interne un caractère supranational à la juridiction de ces deux organes; voilà une solution qui, à nos yeux, ne saurait entrer en ligne de compte. La deuxième possibilité qu'il envisage serait l'adoption d'une disposition constitutionnelle ou légale qui désignerait le Tribunal fédéral comme autorité compétente pour attribuer force exécutoire en droit interne aux décisions du Comité des ministres et aux arrêts de la Cour et pour prendre éventuellement les mesures d'exécution qui s'imposent. C'est là une possibilité qui déjà mériterait un examen. Plus facilement acceptable paraît la troisième de ces possibilités, qui serait l'adoption d'une disposition constitutionnelle ou légale reconnaissant à la victime d'une violation de la Convention le droit de demander la révision de son procès. Ces suggestions sont intéressantes, mais ce ne sont que des suggestions et elles mériteront un examen très attentif. Cet examen nous paraît toutefois prématuré alors que nous ne sommes encore au bénéfice d'aucune expérience en la matière et que, comme je l'ai

déjà dit, la grande majorité des Etats parties à la Convention n'ont pas du tout estimé nécessaire jusqu'ici d'adopter des dispositions permettant d'obtenir, par exemple, la révision de jugements contraires à la Convention.

Peut-être ces indications inciteront-elles aussi quelques-uns à ne pas exagérer considérablement les effets de l'adoption de la Convention. On a assez souvent tendance à peindre un certain diable sur la muraille.

Je voudrais, pour terminer, vous faire part de quelques réflexions d'ordre tout à fait général. Dans son rapport concernant les Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la présente législature, le Conseil fédéral a déclaré que l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme était une affaire de première importance, car il estimait et estime encore que notre adhésion contribuera à renforcer la protection des libertés individuelles dans notre pays et sera dès lors une source de progrès. Il n'y a pas de doute, on peut déjà constater dans différents domaines des progrès au plan de la législation, progrès qui sont en relation très directe avec la signature de la Convention des droits de l'homme et la perspective de sa ratification. Qu'il s'agisse de l'extension du suffrage féminin, qu'il s'agisse du soin que l'on a pris presque dans chaque cas de faire disparaître la discrimination qui subsistait entre les filles et les garçons pour l'accès à des études secondaires, qu'il s'agisse du domaine de l'internement administratif où la plupart des cantons ont mis leurs réformes en œuvre – lorsqu'elles ne sont pas déjà accomplies – bref, dans tous ces différents domaines, il n'y a pas de doute, une fois encore, que la Convention a déjà exercé un effet bénéfique.

Le groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la constitution reconnaît cette influence positive lorsqu'il déclare dans son rapport final publié l'an passé que les droits garantis par la constitution pourraient être inspirés par la Convention, concrétisés et interprétés à sa lumière.

J'ajoute que l'adhésion à la Convention doit témoigner de notre volonté de participer à la construction d'une Europe fondée sur un patrimoine commun d'idéal, de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit. La Suisse, membre du Conseil de l'Europe depuis 1963, se doit de faire un pas de plus en ratifiant l'instrument qui assure de manière concrète la garantie collective des droits de l'homme en Europe et réalise ainsi, il faut bien le dire, l'objectif fondamental ou à tout le moins un des objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Bundesbeschluss über die Genehmigung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Arrêté fédéral approuvant la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950

Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag Reich 6 Stimmen
Dagegen 81 Stimmen

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 2 und 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Fischer-Bern

Art. 2 und 3

Streichen

Antrag Reich

Art. 2

Streichen

Art. 2 et 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Fischer-Berne

Art. 2 et 3

Biffer

Proposition Reich

Art. 2

Biffer

Präsident: Hier haben wir zwei Anträge (Fischer-Bern und Reich). Ich nehme an, dass Sie schon beim Eintreten weitgehend diese Frage berührt haben und dass sie deshalb in die Menschenrechte auch die Geduld unseres Parlamentes miteinschliessen. (Heiterkeit)

Fischer-Bern: Ich habe beim Eintreten nicht gesprochen, deshalb muss ich Ihre Geduld doch etwas in Anspruch nehmen.

Wenn Sie die Vorlage, über die wir abzustimmen haben – wir haben nämlich nicht über die Menschenrechtskonvention zu befinden, sondern über den Bundesbeschluss, der auf Seite 34 der Botschaft abgedruckt ist – ansehen, dann muss Ihnen auffallen, dass sie aus zwei Hauptteilen besteht. Der erste Teil, der Artikel 1, betrifft die Genehmigung dieser Menschenrechtskonvention, und die Artikel 2 und 3 beinhalten die Ermächtigung an den Bundesrat, Erklärungen abzugeben, wonach die Schweiz die Zuständigkeit der Kommission für Menschenrechte für die Individualbeschwerde akzeptiert und gleichzeitig den Europäischen Gerichtshof für die Anwendung und Durchführung der Menschenrechtskonvention für uns als obligatorisch betrachtet.

Mein Antrag geht dahin, dass wir wohl die eigentliche Menschenrechtskonvention als Proklamation der Menschenrechte akzeptieren, «tel quel» wie sie hier vorliegt, mit diesen wenigen Vorbehalten, die noch nötig sind, dass wir es hingegen ablehnen, uns dem System der Individualbeschwerde zu unterziehen und gleichzeitig die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes für uns ebenfalls nicht akzeptieren. Es sind also zwei vollständig voneinander getrennte Dinge. Wenn man, um die internationale Solidarität zu beweisen, das Bedürfnis hat, die Menschenrechtskonvention anzunehmen, dann können Sie ohne weiteres der Vorlage zustimmen, ohne die Artikel 2 und 3 ebenfalls zu genehmigen. Ich glaube, wir müssen für uns in Anspruch nehmen, dass die Menschenrechte in der Schweiz so respektiert werden, dass wir eigentlich derartige Dinge nicht nötig hätten. Das muss hier auch einmal

gesagt sein. Ich habe aber nichts dagegen, dass man noch nachdoppelt.

Was die beiden andern Probleme anbelangt, die sich per Saldo auf ein einziges reduzieren, nämlich ob wir die Zuständigkeit der Menschenrechtskommission, des Ministerkomitees und des Gerichtshofes für uns akzeptieren wollen, bin ich der Auffassung, dass so etwas nicht in Frage kommen kann.

Ich weiss nicht, ob Sie das Verfahren studiert haben. Es geht so: Wenn irgendein Mitbürger, eine Personenvereinigung oder eine nichtstaatliche Organisation, ein Verband oder irgendeine Gruppe das Gefühl haben, in unserem Lande gehe es bezüglich der Menschenrechte nicht mit rechten Dingen zu, dann haben sie die Möglichkeit – wenn wir hier zustimmen –, sich in Strassburg bei der Kommission für Menschenrechte zu beschweren. Von dieser Kommission wird dann eine Untersuchung durchgeführt. Es werden kontradiktorische Veranstaltungen abgehalten; man lädt also die Schweiz als Staatswesen ein, mit irgendeiner Einzelperson anzutreten, um sich zu erklären. Es werden Vergleichsversuche unternommen, und wenn das alles nichts nützt, erstattet die Kommission für Menschenrechte dem Ministerkomitee einen Bericht. Gestützt auf diesen Bericht wird dann entschieden, ob die Differenz an den Gerichtshof weiterzuleiten ist oder ob das Ministerkomitee selbst den Fall erledigen soll. So oder so wird dies, wenn man in Strassburg das Gefühl hat, es sei irgend etwas nicht in Ordnung, die schweizerische interne Ordnung beeinflussen. Es stimmt dabei nicht, was bei der Eintretensdebatte heute morgen gesagt worden ist: dass das alles nur unverbindlich für uns bleibe. Wenn wir die Vorlage akzeptieren, wie sie uns der Bundesrat vorschlägt, dann gilt für uns Artikel 32 Absatz 4 der Konvention: «Die Hohen Vertragsschliessenden Teile», das sind die Staaten, die unterzeichnet haben, «verpflichten sich, jede Entscheidung des Ministerkomitees, die in Anwendung der vorstehenden Absätze ergeht, für sich als bindend anzuerkennen.» Und der Artikel 53 sagt: «Die Hohen Vertragsschliessenden Teile übernehmen die Verpflichtung, in allen Fällen, an denen sie beteiligt sind, sich nach der Entscheidung des Gerichtshofes zu richten.» Da gibt es also nichts mehr zu diskutieren und zu deuteln, ob das nun kassatorisch – ich weiss nicht, wie man dem sagt – ist oder nicht. Es ist auf jeden Fall verbindlich! Wir haben bei uns die Gewohnheit, völkerrechtliche Verträge peinlich genau einzuhalten. Wir wissen sodann, dass die offizielle These bei uns dahingehend lautet, dass das Völkerrecht das innerstaatliche Recht bricht. Wenn sich nun irgend jemand in Strassburg beschwert, und wenn dann das Ministerkomitee oder der Gerichtshof zum Schlusse kommen: «Jawohl, da ist nach unserer Auffassung irgend etwas nicht in Ordnung» – und das ist sehr wohl möglich, denn die Weltanschauungen der Ausländer sind nicht unbedingt so wie die unsrigen –, dann kann über die Institution, über die wir heute zu beschliessen haben, das schweizerische Rechtswesen beeinflusst werden. Letztinstanzliche Urteile müssen dann abgeändert werden. Oder die schweizerische politische Entscheidungsbildung kann von Strassburg beeinflusst werden, indem z. B. Gesetze usw. geändert werden müssen, eben weil das Völkerrecht das innerstaatliche Recht bricht. Wir haben uns bis heute mit Erfolg dagegen gewehrt, dass das Bundesgericht die Entscheidungen der Bundesversammlung korrigieren kann. Ueber dieses internationale Verfahren kann aber irgendeine Privatperson oder eine Gruppe oder ein Verband dies doch erreichen. Ich betrachte das als eine Perspektive, die für mich untragbar ist.

Herr Müller-Luzern hat vorhin höhnisch gesagt, die Menschen, die mit dem Rütlibrief in der Hand die heutigen Probleme lösen wollen, die seien glücklich. Ich muss Ihnen sagen, ich zähle mich zu diesen Glücklichen. Die Probleme, die vor 700 Jahren die alten Eidgenossen, die den Rütlibrief beschworen haben, bewegten, und diejenigen, vor denen wir heute stehen, sind nicht prinzipiell anders.

Wir leben auch heute in einer unruhigen Umwelt, und wir leben in der Arglist der Zeit, die latent vorhanden ist, genau gleich, wie dies vor 700 Jahren der Fall war. Die Verantwortung, die wir heute als Bundesversammlung haben, geht dahin, dass wir alles tun müssen, um die Identität und Selbständigkeit unseres Landes zu erhalten, und wir müssen peinlich genau aufpassen, dass wir nichts unternehmen, das uns auf die schiefe Ebene bringt. Wenn wir hier leichtin in einer Euphorie Dingen zustimmen, die die schweizerische Selbständigkeit in derartiger Weise berühren, dann besteht kein Grund, dass wir das nicht auch in späteren Phasen noch in weiterem oder vermehrtem Masse tun. Ich möchte Sie also doch bitten, dieses Problem ernst zu nehmen. Dass es ein solches ist, hat man in der letzten Debatte im Jahre 1969 in diesem Hause mehrfach unterstrichen. Ich möchte hier aus dem Stenographischen Bulletin einige wenige Sätze vorlesen, die der damalige welsche Kommissionsreferent, der jetzige Bundesrat Chevallaz, gesagt hat. Er hat bezüglich dieser Individualbeschwerde erklärt: «Je sais bien que nous franchissons là un pas décisif.» Und unser Ratskollege Herr Aubert, der leider heute nicht da ist, hat gesagt: «Et ce serait alors chez nous une innovation sans précédent», es bedeute also eine «beispiellose Neuerung», wenn wir dieser Individualbeschwerde zustimmen wollten. «Le pas à franchir est donc grand», hat Herr Chevallaz uns damals zugerufen. Ich sehe nicht ein, warum er fünf Jahre später nicht ebenso gross sein sollte. Sehen Sie das Problem so, wie es ist. Wir stehen nicht vor einer nicht mehr korrigierbaren Situation, sondern lediglich vor der Tatsache, dass der Bundesrat die Menschenrechtskonvention unterzeichnet hat. Ich bin auch dafür, dass man sie nun ratifiziert, aber wir können ohne die geringsten Schwierigkeiten diese Erklärungen in Brüssel nicht abgeben, nämlich die Erklärung, dass sich die Schweiz ebenfalls diesem System der Individualbeschwerde und dem Obligatorium des Internationalen Gerichtshofes unterziehen wolle.

Herr Barchi, wir wollen keine Internationalisierung unseres inneren Lebens; wir wollen vorläufig in der Schweiz noch selbständig sein und selbst befinden, was in unserem Land zu passieren hat. Auch die Unterstellung unter die übrigen internationalen Gerichtsbarkeiten – das ist etwas anderes als das, was heute zur Diskussion steht. Bei der internationalen Gerichtsbarkeit, der wir in anderen Zusammenhängen angehören, geht es um zwischenstaatliche Beziehungen; es geht aber nicht um das, was die einzelnen Bürger oder die Rechtssetzung in unserem Lande betrifft. Ich bitte Sie, die kritische Situation herauszuspüren und auch entsprechend zu handeln. Es passiert gar nichts – und den Ausländern ist es völlig wurst, ob wir diese Erklärungen abgeben oder nicht. Ich beantrage Ihnen deshalb, der Menschenrechtskonvention zuzustimmen, aber die Artikel 2 und 3 nicht zu genehmigen. Es wird dann so sein, dass wir diese Proklamation als moralische Richtlinie für unsere eigene Gesetzgebung akzeptiert haben, dass wir aber kein Engagement eingegangen sind, das uns später reuen würde und von dem es kein Zurück mehr gäbe. Es handelt sich hier um eine irreversible Entwicklung, die wir nicht akzeptieren können.

In diesem Sinne bitte ich Sie, meine beiden Anträge anzunehmen.

Reich: Mit der fakultativen sogenannten Individualbeschwerde erhält jedermann das Recht, bei der Europäischen Menschenrechtskonvention und beim Gericht in Strassburg Beschwerde zu erheben. Beschwerdeberechtigt sind einerseits alle Vertragsstaaten, andererseits aber eben alle in ihren Rechten verletzlichen Privatpersonen, nichtstaatliche Organisationen und Personengemeinschaften. Diese Individualklage ist fakultativ – wir müssen also nicht klagen, wie Herr Fischer-Bern richtig gesagt hat.

Was bedeutet diese Individualklage? Das muss man sich deutlich vor Augen halten: Damit würde unser Land erstmals in die Lage kommen, vor einer ausländischen Ge-

richtsinstanz seinen eigenen Staatsangehörigen und den im Lande weilenden Ausländern – alle residenten Ausländer sind ebenfalls klageberechtigt – Rechenschaft ablegen zu müssen. Jeder einzelne, selbst staatsfeindliche Gruppen, können letztinstanzliche Gerichts- und Verwaltungsentscheide, ja sogar Volksentscheide, Entscheide des Bundesrates und der Bundesversammlung, inbegriffen alle Noterlasse, an die Europäische Kommission und bei Erheblicherklärung an den Strassburger Gerichtshof weiterziehen. Was unserem Bundesgericht bisher versagt war, nämlich die Verfassungsgerichtsbarkeit, das soll nun in einer Kompetenzverschiebung einem internationalen Gerichtshof zugestanden werden. Selbst Entscheide der Bundesversammlung, die verfassungsmässig vom Bundesgericht nicht überprüft werden dürfen, sollten nunmehr einer ausländischen Instanz zur Ueberprüfung vorgelegt werden können.

Die Herren Referenten und der Herr Bundesrat haben diese grundsätzliche Veränderung in unserem ganzen staatsrechtlichen Beschwerdegefüge vornehmlich mit politischen Argumenten und Opportunitätsüberlegungen gerechtfertigt. Die Problemstellung wird verharmlost und die Rechtsfragen werden umgangen. So wird eingewendet, die Strassburger Entscheide, wie der Herr Referent gesagt hat, hätten keine kassatorische Wirkung, sie seien nicht vollstreckbar, weshalb man nicht von einer supranationalen Instanz reden könne. Wir seien frei, die Urteile anzuerkennen oder abzulehnen. Die Konvention könne nach Ablauf von drei Jahren gekündigt werden. Ueberhaupt wird behauptet, es kämen sehr wenige Fälle zur Beurteilung. Das stimmt nicht, denn in der Schweiz werden die Anwälte davon häufigen Gebrauch machen. Diese Argumentation ist insgesamt ebenso unrealistisch wie unzutreffend. Sie verkennt folgende Tatsachen:

Nach der Ratifikation der Menschenrechtskonvention ist diese eben Bestandteil unseres verbindlichen Völkerrechts. Wenn deshalb Entscheide der europäischen Konventionsinstanzen innerstaatliche Akte, die der Konvention widersprechen, auch nicht kassieren können, so ziehen solche Urteile dessen ungeachtet die unausweichliche völkerrechtliche Pflicht zur Wiedergutmachung oder Abänderung nach sich. Unser Völkerrecht und sogar die Konvention selbst verlangen, dass ein Staat, dem ein völkerrechtlicher Unrechtstatbestand nachgewiesen wird, verpflichtet ist, den entstandenen Schaden wieder gutzumachen und Abhilfe zu schaffen. Das kann soweit führen, dass, wenn wir diesen Bedingungen nicht nachkommen, gegen uns die vertraglich vorgesehenen Sanktionen ergriffen werden können, bis zum Ausschluss aus dem Europarat. Man kann also keinesfalls sagen, dass diese Urteile für uns nur eine Nebenwirkung hätten. Im Endeffekt ist es nämlich absolut gleichbedeutend, ob ein Urteil direkt vollstreckbar ist oder ob der Entscheid mit indirekten Mitteln innerstaatlich erzwungen werden kann. Welcher Staat könnte es sich als loyaler Vertragspartner angesichts der publizitären Autorität solcher Urteile erlauben, eine derartige Grundsatzentscheidung überhaupt abzulehnen?

Hinzu kommt, dass nach dem Beitritt zur Konvention dieser Staatsvertrag automatisch Bundesrecht wird. Wir reden immer von Bundesrecht. Unser Volk, die Regierung, das Parlament, das Bundesgericht und alle Organe des Bundes und der Kantone sind schlagartig verpflichtet, die Konventionsbestimmungen und deren Auslegung, wie sie in Strassburg vorgenommen wird, durch das ausländische Gericht anzuwenden und allen ihren künftigen Entscheidungen zugrundezulegen. Konventionswidrige Rechtsakte auf Bundes- oder Kantonsebene müssen innerstaatlich als nichtig qualifiziert werden mit allen Auswirkungen auf Drittbeteiligte, die in diesen Prozessen als Prozesspartner mitverwickelt sind. Das hat praktisch gewaltige Auswirkungen.

Dementsprechend ist nach der vorgeschlagenen Regelung staatsrechtlich gar keine andere Lösung denkbar, als dass die rechtsanwendenden Behörden unseres Landes diesem

Staatsvertrag, an welchen sie gemäss Artikel 113 Absatz 3 Bundesverfassung ebenso gebunden sind wie an Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Beschlüsse, auf Verfassungsstufe den Vorrang einräumen. Wenn Sie sagen Bundesgesetz, dann müssen Sie das einmal präzisieren. Es gibt nämlich kein Bundesgesetz auf dieser Bundesgesetzebene, das nicht Verfassungsrang hat, sonst wird nämlich alles juristisch illusorisch. Dann haben Sie staatsrechtlich überhaupt gar keine Aktionsmöglichkeit. Es muss Verfassungsstufe haben. Wenn wir daher die Individualklage einführen, so wird völkerrechtlich die Konvention und deren Auslegungspraxis zum verfassungsmässigen Bestandteil unserer Landrechtsordnung. Wollen wir korrekte Vertragspartner sein, so ist die zwingende Folge dieses Individualklagerechtes, dass wir diese supranationalen Entscheide anzuerkennen und zu vollstrecken haben. Wir sind also, wie Herr Fischer gesagt hat, nicht mehr souverän. Bei dieser Sachlage haben wir aber als Rechtsstaat die Aufgabe, die innerstaatlichen Auswirkungen dieser Konvention vorgängig zu überlegen und vor allen Dingen in unsere Normenhierarchie einzugliedern. Auf diese Frage hat mir weder der Herr Bundesrat noch der Kommissionsreferent eine Antwort geben können. Es ist so und bleibt so. Die Einordnung muss auf Verfassungsebene stattfinden; anders ist sie nämlich staatsrechtlich absolut undenkbar.

Herr Barchi und der Herr Bundesrat haben der Konvention immer nur die unklare Stellung eines Bundesgesetzes zuerkannt, die nicht näher spezifiziert wird. Das ist ein Ausweichen. Man kann dieser Frage nicht ausweichen, denn sie wird sofort praktisch, wenn wir diese Individualbeschwerde in Funktion setzen. Konsequenterweise sind alle nachgeordneten Rechtssätze des Bundes und der Kantone, die im Widerspruch zu der Konvention stehen, nichtig, und somit wird die Konvention auf einer Verfassungsebene in Anwendung gebracht werden müssen.

Ich habe zur Kenntnis genommen, dass der Herr Bundesrat eben in dieser Frage – und das ist für diese Individualbeschwerde grundsätzlich wichtig – von dem Prinzip ausgeht, dass völkerrechtlich die Menschenrechtskonvention direkte Rechtsquelle für unser internes Recht wird und also keine Trennung zwischen völkerrechtlicher und landesrechtlicher Ordnung vorgenommen wird. Er hat sich zum Beweis auf Deutschland berufen. Dort besteht ein ganz anderes staatsrechtliches Gefüge; Deutschland besitzt eine Verfassungsgerichtsbarkeit. Dadurch wird die Sache einfacher. Da könnten Sie es auf Bundesgesetzebene einordnen. Wenn wir für Bundesgesetze, für allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und für Bundesratserlasse die Verfassungsgerichtsbarkeit hätten, wäre die Frage bedeutend einfacher; aber das haben wir eben nicht.

Die Menschenrechtskonvention verbleibt nur teilweise unter den Rechten unserer Verfassung; teilweise überschreitet sie diese. Sie wendet auch eine für uns neue Terminologie an. Insbesondere die Kantonsverfassungen – und das müssen Sie sich wohl merken –, die Zivilprozessrechte und die Strafprozessrechte sind in verschiedenen Bereichen geradezu in Frage gestellt. Bis zum Verhaftungsgrund, zur Verhaftungsdauer und so weiter unterstehen wir künftig über die Individualbeschwerde einer menschenrechtlichen Vormundschaft in Strassburg. Jeder kann aufgrund der Menschenrechtskonvention gegen unsere bewährten Kodifikationen, die schon lange bestehen, oder die Rechtsanwendung, beim Bundesgericht Klage erheben, wenn ihm ein Entscheid nicht passt. Er kann ihn kurzerhand nach Strassburg weiterziehen (Art. 84 Abs. OG). Ja, noch schlimmer: Ein Betroffener kann bei angeblichen Konventionsverletzungen durch Erlasse oder Entscheide der Bundesbehörde oder gar des Souveräns direkt an die europäischen Instanzen gelangen, weil bekanntlich unser Bundesgericht in dieser Domäne nicht kompetent ist. Darum darf dieses Novum als nationales Rechtsunikum bezeichnet werden. Der Weg nach Strassburg steht wohl offen, aber der Weg nach Lausanne ist verschlossen. Kann man da noch von nationaler Souveränität reden? Inländer müssen künftig

ihre Streitigkeiten aus dem Inland im Ausland vertreten, wenn der Gegner in Strassburg rekurriert. Inländer müssen Zeugnis ablegen, und der Staat muss Rechtshilfe leisten. Das sind Verpflichtungen, die über unsere Landesgrenzen hinausgehen.

Ein wichtiger Faktor ist die Drittauswirkung: In einem Strafprozess, der in Strassburg angefochten wird, sind Sie als Geschädigter verpflichtet, Ihre Interessen ebenfalls in Strassburg zu wahren. Somit werden also Dritte, die gar nicht nach Strassburg gehen wollen, vor einen fremden Gerichtshof gezogen. Das ist eine der Konsequenzen.

Eine weitere Frage ist von Bedeutung; es gibt Prozesse, die unsere multinationalen Gesellschaften oder unsere Banken oder unsere Versicherungen betreffen. Diese Akten müssen bei der Kommission aufgelegt werden, und die ausländischen Minister haben freien Zugang. Sie können sich vorstellen, wie interessant es steuertechnisch sein kann, im gegebenen Fall in diese Akten Einblick zu nehmen!

Man kann sogar auf diese Weise wunderbar Wirtschaftsspionage betreiben, indem man eine solche Gesellschaft in irgendeiner Form ausprozessiert und dann den letzten Entscheid nach Strassburg weiterzieht. Ich kann Ihnen nur sagen: Mit diesem Rechtsinstitut werden unsere Anwälte zu spielen verstehen, weil wir ganz andere rechtliche Voraussetzungen haben, als das in anderen Staaten der Fall ist. Ich verweise z. B. darauf, dass Schweden, Dänemark, Grossbritannien und andere Staaten aus diesen Gründen den EMRK-Komplex dualistisch geordnet haben, was wir nun eben nicht tun wollen.

Zum Schluss darf ich Sie noch auf eine wichtige Lücke hinweisen: Was geschieht mit den Rechtssetzungsakten, Gesetzen, Volksentscheiden, Verwaltungsentscheiden, die bereits in Rechtskraft erwachsen sind, bis Strassburg nach einer Dauer von ein oder zwei Jahren deren Konventionswidrigkeit festgestellt hat? Nach verschiedenen Gesetzen haftet der Staat für Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit widerrechtlich zufügt. Ein konventionswidriger Akt bedeutet widerrechtliche Schadenszufügung. Meistens bestimmen die Haftungsgesetze von Bund und Kantonen aber gleichzeitig, dass formell rechtskräftige Verfügungen, Entscheide und Urteile nicht mehr überprüft werden dürfen. Bei welcher Instanz soll nun der Betroffene, der mit einem solchen Urteil anrückt, seinen angeblichen Schadenersatz und Genugtuungsanspruch anmelden und geltend machen? Wie und durch wen wird die Höhe des Schadens festgesetzt? Wem steht die Kompetenz zu, rechtskräftige Strafurteile aufzuheben? Denn aufgrund eines Strassburger Urteils können Sie bei den kantonalen Prozessordnungen kein Revisionsverfahren einleiten; wenigstens gibt es nur ganz wenige Prozessordnungen, die das ermöglichen. Es wäre kein Revisionsgrund. Sie sehen, welche Komplikationen möglich sind. Ich will Ihre Zeit nicht ungebührlich in Anspruch nehmen, aber ich könnte eine ganze Reihe von weiteren Fragen vorbringen. Die EMRK hat enorme praktische Bedeutung, und wenn Sie eben leichtfertig über diese Dinge hinweggehen, werden Sie wie beim Staatsvertragsreferendum in der EWG zum Schlusse kommen: Ja, da haben wir einen falschen Entscheid gefällt!

Renschler, Berichterstatter: Herr Fischer hat erklärt, dass es sich bei der Individualbeschwerde und der obligatorischen Gerichtsbarkeit per Saldo um das gleiche Problem handle. Dem kann ich nicht beipflichten, Herr Fischer! Sie können nämlich durchaus die Individualbeschwerde akzeptieren, die obligatorische Gerichtsbarkeit aber ausschliessen. Das wurde übrigens von einigen Staaten auch schon gemacht.

Um die Diskussion zu vereinfachen, werde ich zuerst zur Individualbeschwerde, also Artikel 2, Stellung nehmen, dann aber auch gleich noch den Artikel 3, der die obligatorische Gerichtsbarkeit betrifft, behandeln.

Die Menschenrechtskonvention – das wurde schon mehrmals hier ausgeführt – bietet dem einzelnen einen internationalen Schutz seiner Grundrechte und Freiheiten. Die Wirksamkeit dieses Schutzes muss letztlich vom einzelnen auch überprüft werden können, und zwar indem ihm auf eine vermeintliche oder offensichtliche Verletzung der Menschenrechte hin die Individualbeschwerde eingeräumt wird. Es erstaunt mich, dass ausgerechnet Herr Fischer – der sich im Zusammenhang mit dem Referendum häufig auf das Interventionsrecht des einzelnen beruft – diesem einzelnen nun bei der Menschenrechtskonvention die Aktivlegitimation absprechen will.

In seiner Botschaft vom Dezember 1968 stellte der Bundesrat zu Recht fest, dass die Individualbeschwerde den Angelpunkt des von der Konvention errichteten Systems bedeute. Herr Aubert hat in der früheren Debatte meines Erachtens zu Recht festgehalten, dass die Individualbeschwerde für uns ein Novum – etwas Besonderes, das es vorher nicht gegeben hat – darstellt. Praktisch zum erstenmal – das muss betont werden – wird dem Individuum im Bereich der Menschenrechte ein eigentliches, direktes Beschwerderecht vor einem internationalen – teils richterlichen – Organ eingeräumt. Ohne die Individualbeschwerde wird die Menschenrechtskonvention – wie übrigens auch die Allgemeine Menschenrechtserklärung der UNO – praktisch zu einer blossen Proklamation und weitgehend ihrer Wirkung im Alltag der Rechtspflege beraubt. Deswegen ist diese Individualbeschwerde derart wichtig.

Es scheint mir zweckmässig zu sein, doch noch kurz auf das Verfahren bei der Individualbeschwerde zurückzukommen; Herr Fischer hat es recht summarisch bereits dargestellt und dabei vielleicht unabsichtlich, vielleicht aber auch mit Absicht einige wichtige Punkte vergessen.

Die Beschwerde muss an die Menschenrechtskommission gerichtet werden, ist jedoch erst nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtszuges möglich. Herr Fischer, das ist ein wichtiger Punkt, den Sie nicht erwähnten. Innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach dem endgültigen innerstaatlichen Entscheid hat sich die Kommission mit der Beschwerde zu befassen. Das Folgende ist ein zweiter wichtiger Punkt, den Sie nicht für erwähnenswert hielten: Der Beschwerde kommt keine Suspensivwirkung zu. Verwaltungsverfügungen oder Gerichtsurteile erwachsen also in Rechtskraft. Die Kommission prüft vorerst die Zulässigkeit der Beschwerde. Wird diese bejaht, so versucht sie, nach Abklärung des Sachverhaltes den Streitfall gütlich beizulegen. Hier muss betont werden, dass in der Mehrzahl der Fälle diese gütliche Beilegung des Streitfalles erfolgt. Es lässt sich also sagen, dass die Vielzahl der eingereichten Beschwerden auf diplomatischer Ebene erledigt werden kann. Kommt aber keine Einigung zustande, unterbreitet die Kommission dem Ministerkomitee einen Bericht, worin die allfällige Verletzung der Menschenrechtskonvention erwähnt wird. Der Fall kann dann von der Kommission und den dazu befugten Staaten – nicht aber vom Individualbeschwerdeführer – an den Gerichtshof weitergezogen werden. Wird allerdings der Gerichtshof innerhalb der Frist von drei Monaten nicht damit befasst, hat das Ministerkomitee – dem Herr Bundesrat Graber angehört – letztinstanzlich zu entscheiden. Es treten somit zwei Organe auf, die befugt sind, verbindliche Entscheide zu fällen: Einerseits der Gerichtshof für Menschenrechte als richterliches Gremium; andererseits das Ministerkomitee als politische Instanz.

Das aufgezeigte Verfahren verhindert zweifellos, dass ungerechtfertigte Beschwerden zum Erfolg führen können. Hier haben die Herren Fischer und Reich fürchterlich dramatisiert; man könnte glauben, am Tage nach der Ratifikation der Menschenrechtskonvention breche unser ganzes Rechtssystem zusammen, und die ausländischen Richter würden über unser Land hereinfluten.

Die Statistik belegt diesen Sachverhalt deutlich, dass eben ganz selten berechtigte – bzw. mit Erfolg – Beschwerden

in Strassburg eingereicht werden. Bis Ende 1973 wurden 6402 Individualbeschwerden bei der Kommission eingereicht; lediglich deren 121 oder knapp 2 Prozent wurden als zulässig erklärt.

Ohne die Individualbeschwerde wären die in der Konvention garantierten Menschenrechte der Kontrolle durch die Konventionsorgane entzogen. Das würde sogar die Ratifikation praktisch sinnlos machen. Aber – das ist ein wichtiger Punkt, den es zu erwähnen gilt – wenn die Individualbeschwerde nicht akzeptiert werden sollte, würden gleichwohl die Rechte in der Konvention für uns direkt anwendbares Landesrecht darstellen. Einige Probleme also, die die Herren Reich und Fischer glaubten ausklammern zu können; wenn man die Individualbeschwerde nicht akzeptiert, lassen sie sich dadurch eben nicht beseitigen. Die internationale Kontrolle brauchen wir übrigens nach meiner Meinung weder zu fürchten, noch haben wir uns unseres Rechtssystems und unserer Rechtsordnung zu schämen. Mit der Anerkennung der Individualbeschwerde üben wir schliesslich europäische Solidarität zum wirksamen Schutz der Menschenrechte für den einzelnen.

Noch einige Worte zur obligatorischen Gerichtsbarkeit. Diese bedeutet für unser Land kein Novum; im Gegenteil, sie ist ein wichtiges Element unserer Beziehungen nach aussen. Als neutraler Kleinstaat, der sein Recht nicht mit Machtmitteln durchsetzen kann und will, ist die Schweiz auf die friedliche Beilegung von Streitigkeiten angewiesen. Vermittlungs-, Vergleichs- und Schiedsverfahren sind aber nur dann taugliche Instrumente, wenn deren Anwendung obligatorisch ist. Unser Land hat eine Reihe bilateraler und einige multilaterale Staatsverträge mit obligatorischer Schiedsklausel abgeschlossen. Wegen der Analogie des Falles ist besonders auf die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes im Haag hinzuweisen, welche die Schweiz ja ebenfalls anerkannt hat. Darüber hinaus ist aber auch darauf aufmerksam zu machen, dass an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa unser Land einen detaillierten Vorschlag zur friedlichen Regelung von Streitigkeiten eingereicht hat. Dieser äusserst substantielle Vorschlag, der erhebliche Beachtung fand, umfasst ebenfalls die obligatorische Gerichtsbarkeit. Einen in die gleiche Richtung zielenden Vorstoss unternahm ferner die schweizerische Delegation im Europarat vor wenigen Tagen in der Beratenden Versammlung in Strassburg; auch in diesem Vorschlag der Schweizer Delegation im Europarat ist die obligatorische Gerichtsbarkeit enthalten.

Angesichts der bisherigen Praxis und der erwähnten Bemühungen wäre es geradezu grotesk, nun bei der Europäischen Menschenrechtskonvention auf die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit zu verzichten. Dies käme – davon bin ich überzeugt – einem radikalen Bruch mit der traditionellen und der gegenwärtigen Haltung unseres Landes gleich und würde einen unnötigen, ja gefährlichen Richtungswechsel in unserer Aussenpolitik bedingen.

Ich beantrage Ihnen daher auch im Namen der Kommission, die Anträge der Herren Fischer und Reich abzulehnen.

M. Barchi, rapporteur: Notre collègue Otto Fischer nous propose de biffer les articles 2 et 3 de l'arrêté approuvant la Convention de sauvegarde des droits de l'homme. M. Reich se borne à demander que l'on biffe l'article 2.

Quelle est la teneur de cet article 2? Il autorise le Conseil fédéral à remettre au secrétaire général du Conseil de l'Europe une déclaration aux termes de laquelle la Suisse reconnaît la compétence de la Commission européenne des droits de l'homme à être saisie d'une requête adressée au secrétaire général du Conseil de l'Europe par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers, qui se prétend victime d'une violation par la Suisse des droits reconnus dans la Convention des droits de l'homme. Il s'agit donc là en fait de la reconnaissance de la compétence de la Commis-

sion européenne des droits de l'homme à être saisie par des requêtes individuelles.

Le Conseil fédéral, dans une première étape, a manifesté son intention de ne pas engager notre pays pour une période trop longue. La déclaration sera donc faite pour une durée limitée à trois ans ce qui est possible, selon l'article 25, 3e alinéa, de la Convention.

Je voudrais faire quelques remarques sur la nature de cette requête individuelle. Le droit de recours que les personnes privées peuvent exercer devant la commission constitue sans aucun doute une des pierres angulaires du système prévu par la Convention. Cette requête représente une arme efficace pour la défense des droits de l'homme. Les organes institués par la Convention pourraient, le cas échéant, être amenés à contrôler la conformité de nos lois fédérales avec la Convention qui garantit les mêmes droits que la constitution fédérale. Or nous savons que notre pays ne connaît pas le contrôle judiciaire de la constitutionnalité de la législation fédérale, c'est ce que M. Reich a fait observer.

Est-il admissible dans le cadre de nos structures de conférer à la Convention une force, une valeur judiciaire supérieure à celle de notre constitution? Telle est la question qui a été posée par M. Reich et aussi par M. Otto Fischer. Il convient ici de relever qu'en reconnaissant depuis le début la juridiction de la Cour internationale de justice et en concluant dans le passé de nombreux traités contenant une clause d'arbitrage obligatoire – ce que M. Reich et M. Fischer ont oublié de signaler – la Suisse a donc déjà accepté, dans le passé, de se soumettre à des décisions internationales provoquées par des particuliers même lorsque des intérêts vitaux du pays sont en jeu. En fait, cette pratique n'a jamais été contestée. Elle est conforme à notre ordre juridique et à la valeur qu'il confère aux traités internationaux. Nous ne pouvons pas ici parler d'une violation de notre souveraineté; c'est justement elle qui nous fait accepter des conséquences juridiques déterminées, qui découlent du droit des gens.

Je passe maintenant à l'examen de l'article 3 de l'arrêté que M. Otto Fischer nous propose de biffer. En vertu de cet article, nous autorisons le Conseil fédéral à remettre au secrétaire général du Conseil de l'Europe une déclaration aux termes de laquelle la Suisse reconnaît comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme sur toutes les affaires concernant l'interprétation et l'application de ladite Convention. La déclaration est valable à l'égard de tout autre Etat partie à la convention, qui accepte la même obligation.

Votre commission est de l'avis qu'il est essentiel que notre pays reconnaisse la juridiction obligatoire de la Cour européenne sous condition de réciprocité comme il est stipulé dans la déclaration. Il faut souligner que la Cour n'a pas la compétence d'annuler des jugements de tribunaux nationaux, des normes de droit suisse ou des décisions de nos autorités administratives.

La force obligatoire des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme est conforme au principe du droit des gens et ne va pas au-delà des obligations que la Suisse a assumées – je le répète – en concluant dans le passé de nombreux traités d'arbitrages.

Nous avons déjà vu, en examinant la question de la requête individuelle, que notre pays a déjà accepté de se soumettre à des décisions internationales, même lorsque – je le répète – des intérêts vitaux de notre pays étaient en jeu. Je vous rappelle encore l'exemple de la Cour internationale de justice et le traité contenant une clause d'arbitrage obligatoire. Cette pratique est conforme à notre ordre juridique. Il convient encore de mentionner qu'une requête à la Cour européenne n'a aucun effet suspensif à l'égard des décisions nationales. En ce qui concerne l'expression «juges étrangers» employée par les adversaires de la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme, il faut remarquer qu'il n'est pas du

tout question d'une soumission à des juges étrangers. Les arrêts de la Cour sont obligatoires mais n'ont pas d'effet cassatoire ni suspensif et ne peuvent pas être exécutés directement.

Néanmoins, M. Otto Fischer nous a fait observer auparavant que, malgré tout, ces arrêts nous lient. Or, Monsieur Fischer, tous les principes établis dans la Convention nous lient aussi. En l'occurrence, il doit en être de même en ce qui concerne les arrêts de la Cour de Strasbourg; l'important c'est que ces arrêts-là ne sont pas directement exécutoires en Suisse. Nos autorités devront malgré tout trouver le moyen de les respecter. A ce propos, la phrase suivante de M. Reich m'a beaucoup étonné: «Wenn wir korrekte Vertragspartner sein wollen, dann müssen wir die Entscheide vollstrecken.» En d'autres termes, M. Reich craint que la Suisse ne se montre correcte. Or je demande à M. Reich d'être logique. S'il a peur que la Suisse soit correcte, il doit alors s'opposer seulement à la requête individuelle, mais aussi à la Convention elle-même.

Nous ne pouvons pas renoncer aux deux déclarations relatives à la requête individuelle et à la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme, sans mettre en cause la crédibilité et la portée de notre adhésion à la Convention car, à défaut d'un contrôle international, les principes contenus dans la Convention risquent de rester lettre morte. Je suis certain que le Tribunal fédéral suivra une interprétation de la Convention conforme à la jurisprudence de Strasbourg, même dans le cas où nous n'accepterions ni la juridiction obligatoire de la Cour, ni le droit de requête individuelle. En fait, ce n'est pas là que réside le problème. Je pense que nous n'avons pas besoin de moyens de contrainte vis-à-vis du Tribunal fédéral et des juges suisses en général pour qu'ils appliquent la Convention. Je suis convaincu de cela, en dépit de ce qu'a prétendu ce matin, à tort ou à raison, M. Schwarzenbach, à savoir que nos autorités judiciaires notamment celles du canton de Zurich, suivent des pratiques arbitraires dans les instructions pénales. Le problème est tout autre. Si nous voulons exiger des autres Etats qu'ils respectent vraiment les libertés fondamentales fixées par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, que ces principes ne soient pas considérés dans d'autres Etats simplement comme des déclarations, de beaux mots – des déclarations comme a dit M. Otto Fischer –, si nous voulons exiger des autres qu'ils se soumettent à un contrôle international, nous ne pouvons pas refuser ce contrôle lorsqu'il s'agit de nous-mêmes. Nous devons promouvoir une internationalisation de la protection des droits de l'homme, Monsieur Fischer; je n'ai pas parlé d'internationaliser notre droit intérieur, comme vous avez prétendu. Mais si nous voulons cette internationalisation de la protection des droits de l'homme, nous devons être disponibles, nous ne pouvons pas dire aux autres de se soumettre à un contrôle et le refuser en ce qui nous concerne. Si chaque Etat contractant devait suivre les théories exposées par M. Reich et se retirer lorsqu'il craint qu'une requête individuelle déposée devant la Cour puisse déranger le sommeil des autorités politiques ou des juges nationaux, alors l'internationalisation de la protection des droits de l'homme, ainsi que l'établissement d'un ordre public européen minimum, demeureraient utopiques. Et pourtant M. Reich est d'accord avec cet ordre public européen minimum; il le dit. Pour moi c'est une question de solidarité et de logique. Nous ne pouvons pas exiger l'engagement des autres si nous-mêmes ne sommes pas prêts à nous engager. Pour ces raisons, je vous recommande de repousser tant la proposition de M. Otto Fischer que celle de M. Reich.

Abstimmung – Vote

Art. 2

Für den Antrag der Kommission 73 Stimmen
Für den Streichungsantrag Fischer-Bern/Reich 22 Stimmen

Art. 3

Für den Antrag der Kommission 75 Stimmen
Für den Streichungsantrag Fischer-Bern 25 Stimmen

Art. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Anträge Schwarzenbach

Hauptantrag

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Eventualantrag

Dieser Beschluss untersteht dem Staatsvertragsreferendum.

Art. 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Propositions Schwarzenbach

Proposition principale

Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des cantons.

Proposition subsidiaire

Le présent arrêté est soumis au référendum facultatif en matière de traités internationaux.

Schwarzenbach: Ich trete absolut illusionslos an dieses Pult, indem ich jetzt ungefähr das Stimmenverhältnis kenne und einige, die noch zustimmen würden, sich zurzeit in Japan befinden.

Anlässlich der ersten Debatte im Nationalrat am 12. Juni 1969, in der es sich zur Hauptsache darum handelte, ob unser Rat bloss vom Bericht des Bundesrates Kenntnis nehmen oder in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen sollte, stellte ich bereits den Antrag auf Nichtanerkennung der Zuständigkeit des Gerichtshofes für Menschenrechte für schweizerische Belange. Ich verwies auf die Aussage von Professor Werner Kägi in seiner Schrift «Die Menschenrechte und ihre Verwirklichung», wo es heisst: «Die schönsten Menschenrechtskataloge in den Verfassungen bleiben toter Buchstabe, wenn das geistig-sittliche Fundament fehlt.» Er betonte das sehr feine Gespür des Schweizer für Freiheit und Menschenrechte und unterstrich: «Als die höchste und unveräusserliche Freiheit, an der es nichts zu rütteln gibt, erachtet der Schweizer das verbrieftete Recht, seine eigenen Angelegenheiten selber zu bestimmen und sich von keinem, der nicht Landsmann ist, dreinreden zu lassen.» Meine Einstellung zu dieser Europäischen Menschenrechtskonvention und vor allem zum vertraglich vereinbarten Individualbeschwerderecht von Schweizer Bürgern beim Strassburger Gerichtshof als oberster Instanz hat sich in diesen fünf Jahren nicht geändert.

Herr Bundesrat Spühler und die Berichterstatter der Kommission haben damals zu Recht darauf hingewiesen, dass eine Ratifizierung der Menschenrechtskonvention unter Ausklammerung dieses Beschwerderechts bei der Europäischen Kommission und dem Gerichtshof als letzter Instanz unsere Zustimmung entwerten, sogar ungläubhaft machen würde. Das gleiche wurde heute von Herrn Renschler wiederholt. Sie meinten, die Frage der Zuständigkeit des Gerichtshofes und auch der Unterstellung unter das fakultative und obligatorische Referendum – was ich heute fordere –, würde sich erst stellen, wenn das Parlament zum Ratifizieren aufgefordert werde; denn damals galt es ja, die bekannten Vorbehalte zu beseitigen, die inzwischen verschwunden sind. Ich teile also diese Ansicht von Herrn

Bundesrat Spühler und massgeblichen Juristen, dass die Unterstellung unter den Gerichtshof mit der Konvention verbunden ist, eine Einheit bildet, und dass die Nichtunterstellung einfach ungläubhaft wirken würde. Es liegt mir auch daran zu betonen, dass nicht der Katalog der Menschenrechte der Anlass ist, warum ich das obligatorische oder das fakultative Referendum verlange, sondern es ist eben dieses Recht auf Individualbeschwerde. «Ob der allfällige Beitritt zur Konvention dem Referendum zu unterstellen wäre», sagte damals Herr Bundesrat Spühler, «ist eine Frage, zu der heute nicht Stellung zu nehmen ist, auch wenn ich anerkenne» – ich bitte das zu beachten –, «dass sie durchaus bedeutungsvoll ist und mit Recht aufgegriffen wird. Diese Frage erhebt sich erst im eigentlichen Ratifikationsverfahren.»

Einzelne Fraktionssprecher und Redner stellten schon 1969 die Forderung, die Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention sei dem Referendum zu unterstellen. Die demokratische und evangelische Fraktion, Sprecher war Herr Sauser, vertrat einhellig diese Ansicht. Wörtlich sagte Herr Sauser: «Unabhängig von der Antwort, die wir vom Bundesratstisch in dieser Frage erhalten werden, ist unsere Fraktion aber einhellig der Auffassung, dass der Beitritt zur Menschenrechtskonvention dem fakultativen Referendum zu unterstellen wäre.» Von Herrn Hofer-Bern, – leider nicht hier – erfolgte eine sehr bedeutsame Stellungnahme durch den lapidaren Satz, der heute anders interpretiert wurde: «Das Wort von den fremden Richtern ist auch heute noch geeignet, zahlreiche Schweizer zu erregen, weil es tiefe Schichten des geschichtlichen Bewusstseins aufwühlt.» Diese Feststellung eines Historikers behält auch in den heutigen Beratungen ihr volles Gewicht, da für die Frage des Staatsvertragsreferendums nicht nur juristische, sondern auch psychologische und traditionelle Faktoren massgeblich sind. Die Kommission des Nationalrates, die sich zurzeit mit dem Staatsvertragsreferendum befasst, ist ja selbst zum Schluss gekommen, es solle dem Staatsvertragsreferendum alles unterstehen, was in die inneren Verhältnisse des Staates eingreift. Gestatten Sie mir, Herrn Hofer weiter zu zitieren: «Die Frage ist», sagte er damals, «ob wir den Preis für direkte Demokratie und Föderalismus auch heute noch zu zahlen bereit sind. Manchmal hat man nämlich fast den Eindruck, als ob man an gewissen Orten unsere Volksrechte als lästig empfinde. Man kann etwa hören, dass man gerne dieser oder jener internationalen Organisation beitreten würde, aber das Volk sei eben noch nicht reif dazu. Fast wird man manchmal an Bert Brechts sarkastischen Satz erinnert: ‚Wäre es da nicht besser, die Regierung löste das Volk auf und wählte ein anderes?‘» Soweit Herr Hofer.

In der radikal-demokratischen Fraktion stand man der Konvention sehr zwiespältig gegenüber. Herr Hummler meinte, beim Freisinn hätten die Avantgardisten der Menschenrechte mit den Kunktatoren, den Zauderern, die Klinge gekreuzt. Offenbar sind die Kunktatoren heute besiegt. Die Bedenken konzentrieren sich auf das individuelle Beschwerderecht, aber auch auf die Ersetzung internen Rechts auf dem Wege internationaler Rechtsharmonisierung. Herr Eibel – auch nicht hier – drückte sich unmissverständlich aus, wenn er erklärte: «Das schleckt doch keine Geiss weg, dass nach dem Beitritt zur Menschenrechtskonvention die dem Schweizer zustehenden Grundrechte ausserhalb unseres Landes fixiert und ausserhalb unserer Verfassung interpretiert werden.» Herr Jaccottet bestand darauf, dass ohne Referendum derartige einschneidende Eingriffe in unser Verfassungsrecht und in unsere parlamentarische legislative Arbeit überhaupt nicht in Frage kommen. Herrn Kollege Otto Fischer haben Sie heute gehört. Unser lieber verstorbener Ratsvorsitzender und Kollege William Vontobel schloss seine Intervention zu diesem Thema mit den Worten: «Für den Fall, dass Sie der Mehrheit zustimmen, so melde ich auch heute schon an, ähnlich wie ich dies bei andern Gelegenheiten auch getan habe, dass bei diesem Beschluss das fakultative Referen-

dum vorzusehen sei und im Sinne all jener Ausführungen, die durch unsere Fraktion seinerzeit durch Dr. Jaeckle und auch andere im Zusammenhang mit der Unterzeichnung von Staatsverträgen gemacht wurden.» Darf ich der Hoffnung Ausdruck geben, dass die Mitglieder der Fraktion, der Herr Vontobel angehörte, auch heute dieses Vermächtnis zu ehren wissen, sowie der Erwartung, dass diejenigen Ratsmitglieder, die sich vor fünf Jahren für das Referendum aussprachen, auch heute noch auf die Barrikaden steigen werden, ja, dass sich deren Anhängerschaft vielleicht sogar vergrössert hat, nachdem wir dem Schweizer Volk für das Freihandelsabkommen das Referendum einräumten und überdies in Zukunft dem Staatsvertragsreferendum alles unterstellt werden soll, was in die inneren Verhältnisse unseres Staates eingreift.

Ich kenne natürlich auch die gegenteiligen Ansichten aus dem Lager unserer «Internationalisten», denen der Schritt in die vollkommene europäische Intergration nicht rasch genug getan werden kann. Kronzeuge aus der vergangenen Debatte für diese Einstellung, die in der Ratifizierung der Menschenrechtskonvention keinen Grund für eine Volksbefragung sehen konnte, ist mir Herr Renschler mit seinem unvergesslichen Ausspruch: «Ein Europa, in welchem ich einmal Staatsbürger und 22mal Ausländer bin, vermag mich nicht zu begeistern. Das mag vielleicht noch für Herrn Fischer und Herrn Schwarzenbach zutreffen, aber für mich nicht.» Er rühmte die Individualbeschwerde als ein Mittel zur Förderung europäischen Bewusstseins in unserer Bevölkerung mit folgenden Worten: «Ich bin überzeugt, dass die breite Öffentlichkeit europabewusster wird, wenn die erste schweizerische Individualbeschwerde in Strassburg eingereicht wird.» Ganz anderer Ansicht war damals, ich hoffe, auch heute noch, – er ist zwar nicht hier – Herr Jean-François Aubert, den Herr Chevallaz zitierte. Herr Aubert schrieb – damals war er noch nicht im Rat – in seinem «Traité de droit constitutionnel»: «L'adhésion à la Convention, notamment à ses articles 25 et 46, ferait que nous serions désormais inclus dans un système juridictionnel, ce qui n'est pas entièrement nouveau, mais surtout que notre pays pourrait être amené à expliquer devant les organes de ce système la manière dont il traite ses ressortissants et ce serait alors chez nous une innovation sans précédent!» Ich glaube, ich brauche die Aussage von Herrn Kollege Aubert nicht in deutscher Uebersetzung zu wiederholen; Herr Fischer hat schon auf den lapidaren Satz hingewiesen: Und dies wäre dann für uns eine beispiellose Neuerung. Diese Ansicht teilte auch ein anderer, nicht minder bekannter Rechtsgelehrter, Bundesrichter Dr. O. Kaufmann.

Ich hatte gehofft, dass Herr Kollege Aubert auch heute seine Ansicht über diese beispiellose Neuerung verteidigen und vor allem die aus dem Beitritt zur Menschenrechtskonvention resultierenden Schlüsse über die Referendumpflicht vor unserem Rate darlegen würde. Ich bedaure, dass er nicht anwesend sein kann. Wahrhaftig beispiellose Neuerungen, zu denen nach der Ansicht des Bundesrates unser Volk nichts zu sagen hat!

Frankreich hat bis heute die Konvention nicht ratifiziert. Malta, die Türkei und Zypern haben zwar ratifiziert, anerkennen aber weder das Recht der Individualbeschwerde noch die obligatorische Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes. Gerade der Hinweis auf die Türkei und Zypern dürfte uns über den praktischen Wert einer Ratifizierung dieser Menschenrechtskonvention doch vielleicht etwas nachdenklicher stimmen.

Entscheidend aber, warum ich die Ratifizierung dieser Konvention von einer Zustimmung des Volkes abhängig mache, ist eine Aussage, die ich den Mitteilungsheften des Europarates entnommen habe, in denen es zur Menschenrechtskonvention heisst – ich zitiere wörtlich –: «Wir stehen hier vor einer der tiefsten Umwälzungen, welche die Menschheit im Rechtsleben erfahren hat. Gibt es etwa eine Frage, wo die Staaten eifersüchtiger auf ihre Selbständigkeit pochen als die der Behandlung ihrer eigenen

Staatsangehörigen? Und gerade hier ist der Einbruch erfolgt. Mit der Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention übernimmt ein Land die Verpflichtung, einen wesentlichen Teil seines internen Rechtssystems der Ueberwachung durch die befreundeten Regierungen zu unterwerfen.» Das ist doch eine klare, unmissverständliche Sprache. Ich entsinne mich, einmal gehört zu haben, der Eidgenössische Bund sei entstanden, weil er keine fremden Richter und keine fremde Einmischung dulden wollte. Ich denke, auch Sie, meine Damen und Herren, und vor allem unser Volk werden sich daran erinnern, weil – wie Herr Hofer sagte – diese Sache mit den fremden Richtern, auch wenn man sie nicht gerne hört, in uns tiefe Schichten des historischen Bewusstseins aufwühlt. Darum muss meiner Ansicht nach das Schweizer Volk und nicht nur die Bundesversammlung, die nur teilweise anwesend ist, über die Ratifizierung oder Nichtratifizierung der Konvention das letzte Wort sprechen.

Ich ersuche Sie, meinen Anträgen auf die Unterstellung unter das obligatorische oder – im ablehnenden Fall – unter das fakultative Referendum zuzustimmen. Ich danke Ihnen.

Reich: Ich weiss, dass Sie dieses Thema nicht gerne behandeln, denn man möchte ein Schnellverfahren durchführen und die Rechte unseres Volkes ausschalten. Aber so leicht geht es auch wieder nicht. Sie müssen sich wenigstens mit den wesentlichen juristischen Argumenten auseinandersetzen, das ist Ihre Pflicht. Unsere Fraktion ist der Ansicht, dass der Beitritt zur Menschenrechtskonvention dem obligatorischen Referendum unterstellt werden muss.

Unabhängig von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung halten Lehre und Praxis dafür, dass ein Bundesbeschluss, mit dem ein internationaler Vertrag genehmigt wird, der Abstimmung von Volk und Ständen zu unterbreiten ist, wenn er tiefgreifende Änderungen der Struktur unserer Einrichtungen mit sich bringe oder einen Wandel in unserer Aussenpolitik bedeute. Ich behaupte und beweise, dass solche tiefgreifende Änderungen vorliegen.

Einmal wird mit der Ratifikation die Menschenrechtskonvention in der Schweiz ohne weiteren Transformationsakt nationales Recht. Praktisch heisst das, dass sie allen künftigen Bundesgesetzen vorgeht. Es ist konstante Praxis, dass völkerrechtliche Verträge bei uns dem Landesrecht vorgehen; andernfalls würde bei unserer monistischen Regelung, wie wir sie jetzt beschlossen haben, völkerrechtswidriges Landesrecht entstehen. Damit erhält die Menschenrechtskonvention als Bundesgesetz verfassungsähnliche Kraft, also Verfassungsrang. Diese Tatsache wird mit allen Interpretationskünsten nicht zu bestreiten sein und ist bis heute nicht widerlegt worden, daher muss es so sein. Aus diesem Grunde haben zahlreiche andere Konventionsstaaten von dem Recht Gebrauch gemacht, diesen Rechtskomplex der Menschenrechtskonvention vom Landesrecht zu isolieren. Tun wir das nicht und gehen wir somit weiter als die Konvention es selbst verlangt – denn die Konvention verlangt keine Transformation –, dann unterstellen wir uns eindeutig supranationalen Organen, welche fürderhin unser gesamtes Rechtswesen und alle Rechtsakte in Bund und Kantonen unter Kontrolle halten. Die Ratifikation verleiht somit der Menschenrechtskonvention eindeutig Verfassungsrang in der schweizerischen Normenhierarchie.

Weiter ergeben sich nach der Ratifikation durch die Schweiz folgende verfassungsrelevante Tatbestände: Einmal anerkennen und unterstellen wir uns der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Individualbeschwerden. Das ist fraglos eine grundlegende Neuerung. Mein lieber Herr Kollege Barchi darf Ihnen hier erzählen, was er will, niemand ist da, der ihm widersprechen kann; aber was er vorhin ausführte zur Begründung, dass wir schon solche Schiedsverträge hätten, ist vollkommen falsch. Unsere bisherige Unterstellung unter ausländische Gerichtsbarkeit betraf nur zwischenstaatliche Kon-

flikte. Noch nie sind Streitigkeiten zwischen unserem Staat und seinen Einwohnern über inländische Angelegenheiten fremden Richtern unterstellt worden. Insbesondere war noch nie die Gesetzgebung und die ganze Rechtspraxis von Bund und Kantonen abstrakt – nicht nur an einem Einzelfall – einem ausländischen Gericht zum Entscheide unterbreitet worden. Das hochgehaltene Prinzip des verfassungsmässigen Richters wird somit revolutionär geändert und die sich ergebenden Drittwirkungen auf Geschädigte und Prozessbeteiligte werden dadurch verletzt.

Weiter hatte noch nie ein ausländisches Gericht die Kompetenz, Volksentscheide, Entscheide der Bundesversammlung und des Bundesrates auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen. Signifikant ist dabei die Tatsache, dass dem fremden Richter also mehr Rechte zuerkannt werden als dem Bundesgericht! Erstaunlicherweise ist für unsere höchste Instanzstufe, wie ich Ihnen schon sagte, wohl der Weg nach Strassburg offen, aber derjenige nach Lausanne ist versperrt, also eine Entthronung unseres so verdienten Bundesgerichtes. Neu ist auch, dass dem fremden Richter Rechtshilfe in innerstaatlichen Angelegenheiten zu leisten ist und dass sogar über interne schweizerische Verhältnisse unserer Einwohner im Ausland Zeugnis abgelegt werden muss, wobei die Aussenminister anderer Länder freien Zugang zu den Akten haben. Ganz sicher ist das Institut der Individualklage somit ein tiefgreifendes Novum, kann doch damit jeder Inländer oder residente Ausländer den Staat vor einem ausländischen Gericht zur Verantwortung ziehen, und zwar über ausschliesslich inländische Angelegenheiten mit allen indirekten Auswirkungen.

Der Einwand, diese Strassburger Urteile seien nicht vollstreckbar, wurde bereits widerlegt. Sie sind es indirekt über das in unser Recht transformierte Völkerrecht und über die Sanktionen der Konvention. Die Entscheide haben somit wohl kaum – man kann das nicht bestreiten – anderen Charakter als supranationalen. Sie haben mindestens – das kann man niemals bestreiten – supranationale Rechtswirkungen.

Im Inland ist die zwingende Urteilsfolge die Nichtigkeit konventionswidriger Akte. Genau wie das Recht der Konvention werden auch die Strassburger Entscheide in unser Rechtssystem hinübertransformiert. Sie greifen in die gesamte Bundes- und Kantonshoheit ein. Wenn das keine Neuerung ist! Nebst dieser indirekten Verbindlichkeit der Urteile fremder Richter kommt die Abhängigkeit in der Interpretation dieser Fragen unserer gesamten politischen, kulturellen Freiheitsrechte. Einmal interpretiert diese Lausanne und dann werden sie auch in Strassburg interpretiert, und die bewährte Lehre und Ueberlieferung unseres Bundesgerichtes besteht nicht mehr in letzter Instanz, sondern jetzt ist ein höher gestelltes Richterkollegium da, das noch die bundesgerichtlichen Entscheide korrigieren kann. Das ist nicht nur ein Novum, sondern eine Zumutung! Artikel 13 der Menschenrechtskonvention begründet so dann das Recht des Verletzten, eine wirksame Beschwerde bei einer höchsten nationalen Instanz einlegen zu können. Nach Rückfrage in Strassburg versteht man darunter in erster Linie die Bundeserlasse als Hauptrechtsquelle in unserem Land. Die Vorschrift sei genau so zu verstehen wie sie laute und nicht so, wie sie der Bundesrat aufgrund von gewissen Unterlagen interpretiert. Fraglos muss somit auch für Bundesratsbeschlüsse und alle Bundesgesetze eine gewisse Verfassungsgerichtsbarkeit, eine oberste Instanz in unserem Lande eingeführt werden. Das bedingt eine Verfassungsänderung. Dass man diese natürlich nachträglich einfach hineinschmuggeln will, mit der Begründung, haben wir A gesagt, so müssen wir auch B sagen, ist offensichtlich, aber es wäre korrekt, es jetzt schon zu sagen und es durchzuführen und die Konsequenzen verfassungsmässig zu ziehen und zu zeigen, auf welchem Wege dann solche Rechte eben gewahrt werden müssen. Die gegenüber der Darstellung von Bundesrichter Kaufmann erhobenen Einwendungen erscheinen mir nicht stichhaltig aus den Ihnen jetzt genannten Gründen. Alle

diese Tatsachen bedingen doch tiefgreifende Einwirkungen in unser jetziges System. Ob wir damit einverstanden sind oder nicht, ist eine andere Frage. Das soll das Volk entscheiden. Ich bin z. B. einverstanden. Aber wir können nicht einfach die Rechte des Volkes ausschliessen, wenn es darum geht, dass tiefgreifende Neuerungen eingeführt werden sollen.

Nun komme ich zum Schlusspunkt, nämlich dass diesen Normen, die wir hier unserem Recht einverleiben, doch aus den Augen spricht, dass es sich um Verfassungsnormen handelt. Die Uebernahme der Konvention ist als Adoption vorgesehen, sie wird also Landesrecht auf sogenannter Bundesstufe. Aber diese Rohnormen sind, nach ihrem Charakter, Verfassungsnormen, und sie bedürfen einer wahrhaft rechtschöpferischen Konkretisierung. Sonst sind sie nämlich nichts. Was heisst Religionsfreiheit? Was heisst Meinungsfreiheit? Das sind Grundlagen, auf denen Gesetze und Verordnungen gemacht werden müssen, und die konkretisieren erst diese Grundrechte. Also sehen wir schon aus der Materie, dass es sich um Verfassungsrecht handelt und nicht um ein gewöhnliches Bundesgesetz. Unser historisch gewachsener, hoch entwickelter Rechtsstaat, mit einem durch das Bundesgericht jahrzehntlang vorbildlich aufgebauten, verfeinerten System der Freiheitsrechte eignet sich denkbar schlecht für eine doppelspurige Auslegung solcher Grundrechte. Das ist ebenfalls ein Novum, wenn wir neu auf zwei verfassungsmässige parallele Rechtsquellen abstellen müssen. Das ist für uns Juristen eine ziemliche Aufgabe, denn wir müssen jeweils beide Präjudizien studieren. Erschwerend fällt ins Gewicht, dass diese Rechtsquelle von fremden Richtern supranational interpretiert wird, was ganz fraglos einen Eingriff in unsere Souveränität darstellt.

Aber auch die Gesetzesmaterie an sich stellt einen tiefgreifenden Einbruch dar. Kein anderer völkerrechtlicher Vertrag beschlägt eine Materie, die in dieser Tiefe und Breite in das innerstaatliche Gefüge eingreift, indem er Rechtsregeln für das interne Verhältnis zwischen Bürgern und Aufrethaltens einerseits und dem Staat andererseits aufstellt, mit allen indirekten Auswirkungen auf dritte Prozessgeschädigte oder Beteiligte. Das ist etwas völlig Neues. Man darf die Bedeutung dieser neuen Möglichkeiten ja nicht unterschätzen. Von denen wird Gebrauch gemacht werden.

Die Argumentation des Bundesrates, alle diese Rechte seien bereits in unserem Recht enthalten, verkennt völlig, dass uns ein neuer, nur inhaltlich verwandter Rechtskomplex mit einer völlig neuen Terminologie und Auslegungspraxis in gleicher Sache aufgepfropft wird. Darüber hinaus müssen wir uns nach fremden Richtern ausrichten, die dieses Recht sprechen. Wenn man sich immer wieder auf den unbehelflichen Einwand beruft, die Urteile seien nicht vollstreckbar, dann stimmt das nicht. Wir unterliegen dem Vollstreckungszwang kraft Gesetzesrecht. Richtigerweise ist es so, dass gesetzestechnisch die fremden Richter in Strassburg das dort anzuwendende supranationale Recht verschweizerisch erhalten. Diese Transformation ist aber von derart weitreichender und tiefgreifender Aenderung, dass das Volk es wenigstens genehmigen muss. Sonst halte ich nicht mehr viel vom Schutz unserer Volksrechte.

Zu diesem Vorgehen sind wir doppelt verpflichtet. In dieser Legislaturperiode kam in diesem Parlament der EWG-Freihandelsvertrag zur Behandlung. Ich habe aus verfassungsrechtlichen Gründen den Antrag gestellt, kein Plebiszit abzuhalten. Sie haben mehrheitlich anders entschieden. Wenn Sie jene Protokolle ansehen, wie dort der volksverbundene Bundesrat Brugger die Fahne hochgehalten hat, und wenn Sie vergleichen, wie wir jetzt, bei diesen schwerwiegenden, tiefgreifenden Eingriffen über die Volksrechte hinweggehen, dann müssen Sie sicher zugeben, dass da eine eklatante Differenz besteht, denn ein EWG-Handelsvertrag hatte keine internen Auswirkungen, und dieser Vertrag hat sie. Ich wäre zutiefst enttäuscht, wenn unser Parlament bei dieser Sachlage diese Frage so entscheidet,

dass das Volk ausgeschaltet wird. Ich könnte nur fragen: Wo bleibt da die Glaubwürdigkeit dieses Parlamentes?

Renschler, Berichterstatter: Ich kann wirklich nicht auf das Wort verzichten bei dieser wichtigen Frage, obwohl es für mich tröstlich ist, dass Herr Schwarzenbach seine Anträge mit den Worten anderer aus früherer Zeit begründen muss. Enttäuschen muss ich Sie, Herr Schwarzenbach, aber insofern, also sowohl Herr Aubert, als Rechtsgelehrter, wie auch Herr Bundesrichter Kaufmann heute eindeutig die Frage des Referendums, sowohl des fakultativen wie des obligatorischen, ablehnen. Zu den sehr weitschweifigen Ausführungen von Herrn Reich will ich nicht speziell Stellung nehmen. Ich begnüge mich mit einem Psalm, mit dem Psalm 103, 19, der da sagt: «Dein Reich herrschet über alles». Ich möchte Ihnen, Herr Reich, nur noch gratulieren. Sie haben heute den Rekord geschlagen. Wenn ich die Zeit zusammenzähle, die Sie heute morgen anlässlich der Beratung über das Betäubungsmittelgesetz und jetzt bei Behandlung dieses Geschäftes benötigten, um ihre Argumente darzulegen, dann, glaube ich, kommen Sie auf einen Rekord, der einzigartig ist in der Geschichte dieses Hauses.

Der Hauptantrag von Herrn Schwarzenbach verlangt die Unterstellung des Bundesbeschlusses unter das obligatorische Referendum. Nach der vorherrschenden Lehrmeinung, Herr Reich hat uns darauf verwiesen, ist ein Staatsvertrag dann Volk und Ständen zu unterbreiten, wenn er schwerwiegende Eingriffe in die innere Struktur der Schweiz bewirkt, oder wenn eine grundlegende Neuorientierung unserer Aussenpolitik verursacht wird. Die Menschenrechtskonvention kann die innere Struktur unseres Landes nicht verändern, da sie Rechte des einzelnen schützt, die entweder in der Verfassung bereits verankert sind, oder zum ungeschriebenen Verfassungsrecht gehören. Wäre dem nicht so, könnten wir der Konvention gar nicht oder nur mit einer Vielzahl von Vorbehalten beitreten.

Herr Reich hat nun zweimal behauptet, die Konvention bringe die verkappte Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit, indem der Gerichtshof für Menschenrechte u. a. die Kompetenz erhalte, Bundesgesetze auf ihre Übereinstimmung mit der Konvention zu überprüfen. Darin wird eine Verfassungsänderung, nach Herrn Reich, auf kaltem Weg erblickt, da Artikel 113 Absatz 3 Bundesverfassung die Ueberprüfung der Bundesgesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit ausschliesst. Strassburg bekäme somit, ein Recht, das Lausanne nicht zusteht. Diese Argumentation ist nicht stichhaltig. Von einer Verfassungsgerichtsbarkeit kann nicht die Rede sein. Ich wiederhole nochmals: Die Urteile des Gerichtshofes für Menschenrechte, gleich wie die Urteile irgendwelcher anderer internationaler Gerichte, lösen keine unmittelbare innerstaatliche Rechtswirkung aus. Der Gerichtshof für Menschenrechte hat keine Kompetenz, Staatsakte zu kassieren, die im Widerspruch zur Konvention stehen. Vielmehr – das wissen Sie, Herr Reich – ist es Sache jedes Vertragsstaates selbst, nicht konventionskonforme Gesetze, Verwaltungsentscheide, Gerichtsurteile usw. aufzuheben oder abzuändern. Das ist ein sehr wichtiges Argument.

Ein neues Element von Bedeutung – das gebe ich zu – stellt die Individualbeschwerde bei der Abwägung der Frage dar, ob man das Referendum durchführen solle oder nicht. Erstmals – ich habe das schon einmal gesagt – wird allen Einwohnern die Möglichkeit gegeben, letztinstanzliche Entscheide des Bundesgerichtes und des Bundesrates einer amtlichen internationalen Kritik zu unterstellen. Aber die Individualbeschwerde kann nicht als schwerwiegender Eingriff in unsere Rechtsordnung bezeichnet werden, denn sie eröffnet keine staatsrechtliche Beschwerde zweiter Stufe. Der Beschwerdeführer kann in Strassburg keinen unmittelbar gegenüber der Schweiz durchsetzbaren Entscheid erhalten.

Das obligatorische Referendum liesse sich allenfalls – das ist ein interessanter Punkt – noch damit begründen, dass

die Konvention ihrer Wichtigkeit wegen auf Verfassungsebene gestellt werden sollte. Von den 16 Mitgliedstaaten hat allein Oesterreich diesen Weg gewählt. In unserem östlichen Nachbarland sind Verfassungsgesetze allerdings gebräuchlich. Sie unterscheiden sich von gewöhnlichen Gesetzen lediglich dadurch, dass sie der Zweidrittelmehrheit im Nationalrat bedürfen. Für uns drängt sich dieses Vorgehen – das Hinaufheben der Konvention auf Verfassungsebene – nicht auf, obwohl das obligatorische Referendum beim Freihandelsvertrag mit den Europäischen Gemeinschaften einen Präzedenzfall geschaffen hat. Der EG-Vertrag ist aber nicht nur wegen seiner wirtschaftlichen Bedeutung Volk und Ständen unterbreitet worden. Er präjudiziert auch eine Verfassungsänderung, indem der Wegfall der Zolleinnahmen den Bund schliesslich zwingen wird, seine Verfassungsbestimmungen über die direkten und indirekten Steuern zu revidieren. Dabei handelt es sich – daran zweifelt sicher niemand – um einen Eingriff, den sogar jedermann zu spüren bekommt. – Aus allen diesen Ueberlegungen und Gründen bitte ich Sie, den Hauptantrag Schwarzenbach abzulehnen.

Sein Eventualantrag auf Unterstellung des Genehmigungsbeschlusses unter das Staatsvertragsreferendum kann ich Ihnen, wesentlich kürzer darlegend, zur Ablehnung empfehlen. Artikel 89 Absatz 4 der Verfassung verlangt, dass Staatsverträge mit dem Ausland, welche unbefristet auf eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind. Die Konvention ist nach fünf Jahren mit einer Kündigungsfrist von sechs Monaten kündbar. Das europäische Übereinkommen über die an den Verfahren vor der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmenden Personen, das in diesem Zusammenhang als eigenständiger Staatsvertrag zu beachten ist, ist jederzeit kündbar. Auf der einen Seite ist die Konvention also nach fünf Jahren kündbar, das Übereinkommen andererseits jederzeit. Laut geltender Praxis sind unbefristete Verträge oder solche mit einer Laufzeit von mehr als 15 Jahren auch dann nicht referendumpflichtig, wenn sie vor 15 Jahren gekündigt werden könnten. Die beiden zur Diskussion stehenden völkerrechtlichen Vertragswerke erfüllen diese Bedingung. Sie sind daher dem fakultativen Referendum nicht zu unterstellen. An diesem Sachverhalt ändert auch die vorgesehene Revision des Staatsvertragsreferendums nichts. Wir müssen uns an das gültige Verfassungsrecht und seine ebenso gültige Auslegung halten. Zum Schluss bleibt noch die Frage zu klären, weshalb der Beitritt zum Statut des Internationalen Gerichtshofes im Gegensatz zur Menschenrechtskonvention referendumpflichtig war. Der Unterschied liegt darin begründet, dass Entscheide des Internationalen Gerichtshofes unbefristete Verpflichtungen oder territoriale Auswirkungen zur Folge haben können, während Entscheide der Konventionsorgane nach der Kündigung der Konvention keine Dauerwirkung im Landesrecht entfalten.

Ich ersuche Sie deshalb, sowohl den Hauptantrag wie auch den Eventualantrag Schwarzenbach abzulehnen.

M. Barchi, rapporteur: Comme il est tard et que vous avez aussi le droit d'être un peu tranquilles, je renoncerais à la plupart des arguments qui d'ailleurs sont déjà connus. Je me bornerai à faire quelques remarques:

D'abord, la politique extérieure de la Suisse ne va pas subir de changement avec la ratification de la Convention et des protocoles additifs, avec les déclarations concernant le droit de requête individuelle et la reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour européenne. Au contraire, la politique extérieure suit la ligne fixée en 1963 lors de l'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe; la ratification de la Convention découle directement de cette appartenance.

Ensuite, il est vrai qu'à l'occasion de la ratification des accords avec les Communautés européennes, les Chambres ont adopté la solution du référendum obligatoire. Il ne vaut

pas la peine aujourd'hui de rouvrir le débat qui a eu lieu en 1973. De la décision prise en 1973, il ressort toutefois clairement que personne parmi nous n'a voulu transformer l'approbation d'un traité international en plébiscite applicable à discrétion pour des raisons d'opportunisme politique. Cette éventualité a été au contraire rejetée par tous les orateurs. Ensuite, que des limites claires ont été fixées à l'application du référendum obligatoire afin que la sécurité juridique soit respectée; sinon on risquait de tomber dans l'anarchie juridique.

Enfin, que plusieurs orateurs avaient approuvé la proposition de soumettre l'adhésion de la Suisse au référendum obligatoire en soulignant toutefois que cette décision ne devait en aucun cas représenter un précédent.

Si notre Conseil devait aujourd'hui accepter la proposition principale de M. Schwarzenbach, cela signifierait une extension inadmissible des conditions fixées par la doctrine. N'importe quel traité international pourrait, à l'avenir, être soumis obligatoirement au vote du peuple et des cantons. Selon le nouvel article 89, 4e alinéa, de la constitution fédérale, la Convention européenne des droits de l'homme ne serait soumise ni au référendum obligatoire, ni au référendum facultatif. Et pourtant, le projet du Département politique élargit considérablement le droit de participation du peuple et des cantons à la ratification des traités internationaux.

Quant à la proposition subsidiaire de M. Schwarzenbach, je remarque simplement que, dans la pratique, l'alinéa 4 de l'article 89 de la constitution fédérale a toujours été interprété comme signifiant que des traités internationaux, même conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans, ne sont pas soumis au référendum facultatif lorsqu'ils peuvent être dénoncés avant l'expiration du délai de quinze ans.

Il n'y a aucune raison d'écarter cette interprétation. Modifier la pratique et démentir la doctrine signifierait faire un pas dangereux vers l'anarchie juridique, au détriment de la crédibilité de notre pays, notamment en matière de politique extérieure.

Pour les raisons mentionnées, je vous recommande, au nom de la commission, de rejeter la proposition principale, ainsi que la proposition subsidiaire de M. Schwarzenbach.

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

*Schluss der Sitzung um 19.20 Uhr
La séance est levée à 19 h 20*

Europäische Menschenrechtskonvention. Genehmigung

Convention européenne des droits de l'homme. Approbation

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11933
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.10.1974 - 15:30
Date	
Data	
Seite	1484-1499
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 217

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.