

Neunte Sitzung – Neuvième séance

Donnerstag, 15. März 1984, Vormittag

Jeudi 15 mars 1984, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Gautier

81.081

UNO. Beitritt der Schweiz

ONU. Adhésion de la Suisse

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 188 hiavor – Voir page 188 ci-devant

Renschler, Berichterstatter: Ich beabsichtige selbstverständlich nicht, auf alle die über 50 Voten einzutreten. Ich beschränke mich in meiner Replik auf einige wenige Argumente, die häufig erwähnt worden sind. Ich kann auch deswegen darauf verzichten, auf einige Punkte einzugehen, weil wir eine Detailberatung durchführen und dort noch verschiedene Problemkreise erneut zur Diskussion stehen werden.

Zuerst zum Fragenkomplex Vereinbarkeit der UNO-Mitgliedschaft mit der Neutralität: Neutralität nach dem Vorbild der Schweiz ist nach meiner Auffassung eindeutig mit der UNO-Mitgliedschaft vereinbar. Österreich, das eine Neutralität nach schweizerischem Vorbild hat, ist seit mehr als 25 Jahren Mitglied der UNO und hat nie Schwierigkeiten gehabt in bezug auf seine Neutralität. Selbst wenn man berücksichtigt, dass die österreichische Neutralität völkerrechtlich wie neutralitätspolitisch etwas anders zu beurteilen ist – das ist sicher zutreffend –, würde ich mit Überzeugung behaupten, dass uns die Neutralität keine Schwierigkeiten bei der Mitgliedschaft in der UNO bereiten wird.

Herr Nebiker hat zu Recht betont – ich bin sehr froh, dass er das gesagt hat und nicht ich das sagen musste –, dass unsere Neutralität kein statischer Mythos sein soll und sein darf, dass auch unsere Neutralität einem Wandel unterworfen ist, und dass sie sich dem politischen Umfeld anzupassen hat. Das gilt sicher in der Zukunft genauso, wie das in der Vergangenheit der Fall war.

Genügt die einseitige Erklärung zur Beibehaltung der Neutralität? Herr Blocher disqualifizierte die einseitige Neutralitätserklärung mit dem Hinweis, dass etwas, das gelten soll, nicht viermal wiederholt werden müsste. Im Grunde handelt es sich doch nur um eine einzige Erklärung; eine Erklärung allerdings, die im Ablauf des Beitrittsverfahrens mehrmals – zu verschiedenen Zeitpunkten und an verschiedene Adressaten gerichtet – in verschiedener Form zum Ausdruck gebracht wird.

Das differenzierte Verfahren, das vorgeschlagen wird gegenüber dem, was der Bundesrat ursprünglich beabsichtigte, hat die Kommissionsmehrheit beschlossen, gerade um jenen Rechnung zu tragen, die meinten, diese einseitige Neutralitätserklärung, nur einmal den Mitgliedsländern der UNO zur Kenntnis gebracht, fände nicht die gebührende Beachtung. Und ausgerechnet jetzt, nachdem man dieses Verfahren differenziert, aufgegliedert hat, wird von jenen Leuten, denen zuliebe man eigentlich dieses Verfahren ins Auge gefasst hat, wiederum Kritik geübt, es sei nicht tauglich. (Übrigens nehme ich an, dass es auch im Leben von Herrn Blocher Dinge gibt, die er mehr als einmal gesagt hat und die trotzdem wahr sind.)

Herr Oehen behauptete, die UNO-Mitglieder würden die Erklärung gar nicht zur Kenntnis nehmen. Herr Oehen, die

Mitglieder der Vereinten Nationen müssen diese einseitige Neutralitätserklärung zur Kenntnis nehmen, ob es ihnen passt oder nicht. Sie werden sie einmal als Mitglied der UNO in einem Schreiben direkt erhalten. Zweitens wird diese Erklärung (wenn auch in etwas anderer Form) Bestandteil unseres Aufnahmegesuches sein, und dieses Aufnahmegesuch wiederum wird allen Mitgliedstaaten zur Kenntnis gebracht werden, im Rahmen des Entscheidungsverfahrens in der Generalversammlung. Der Sicherheitsrat ist nämlich nach seinem internen Reglement und nach der Charta verpflichtet, bei Aufnahmegesuchen der Generalversammlung nicht nur eine Empfehlung zu unterbreiten, sondern auch sämtliche Unterlagen über die Beratungen zu diesem Aufnahmegesuch – und dazu gehört dann selbstverständlich auch dieser Brief mit der Neutralitätserklärung, den wir vorgängig an den Sicherheitsrat gerichtet haben werden. Wird diese einseitige Erklärung ohne Widerspruch entgegengenommen, dann gilt sie auch völkerrechtlich als nach Treu und Glauben stillschweigend akzeptiert. Dasselbe Verfahren wurde von Österreich angewandt, offensichtlich mit Erfolg.

Einige Gegner des Beitrittes argumentierten, dass eine UNO-Mitgliedschaft für sie nur in Frage käme, wenn wir eindeutig einen Neutralitätsvorbehalt anbringen könnten. Ich bin nicht so sicher, ob dies – wenn erfüllbar – eine Bedingung wäre, die wir gerne annehmen möchten. Wenn es möglich wäre – was ja nicht der Fall ist –, einen formellen Vorbehalt beim Beitritt anzubringen, dann würde das auch heissen, dass wir diesen Neutralitätsvorbehalt praktisch in einem staatsvertraglichen Akt mit der UNO festhalten müssten. Das würde konsequenterweise bedeuten, dass unsere Neutralität abhängig gemacht würde von einem staatsrechtlichen Akt. Das halte ich im Grunde genommen für genauso gefährlich und inopportun, wie Dritte unsere Neutralität definieren zu lassen. Für uns soll die Neutralität Teil des Völkergewohnheitsrechtes bleiben. Ich würde es also – selbst wenn ein Vorbehalt möglich wäre – persönlich nicht begrüssen, wenn ein solcher angebracht würde.

Herr Oehler bezeichnete den UNO-Beitritt als ehrgeiziges Vorhaben. Für mich ist eher das Gegenteil ein ehrgeiziges Vorhaben, nämlich ausserhalb der UNO bleiben zu wollen, wobei ich dieses ehrgeizige Vorhaben als falschen Ehrgeiz bezeichnen möchte.

Einige Votanten, darunter Herr Blocher und Herr Hofmann, befürchten durch den UNO-Beitritt eine Gefährdung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Herr Gloor hat sehr ausführlich und präzise dazu Stellung genommen und dargelegt, dass der UNO-Beitritt der Schweiz für das IKRK wohl eher von Vorteil als von Nachteil wäre. Es ist also nicht so – wie Herr Blocher gestern behauptet hat –, dass das IKRK keine offizielle Stellungnahme herausgegeben hätte, weil es befürchte, der UNO-Beitritt der Schweiz würde seine Tätigkeit beeinträchtigen. Das Komitee hat keinen Entscheid über eine offizielle Erklärung in dieser Sache gefasst, weil innerhalb des Komitees, als die Frage des UNO-Beitrittes diskutiert wurde, die Meinungen geteilt waren und sich keine deutliche Ansicht manifestierte. Soweit ich orientiert bin, hat sich aber der Meinungstrend in der Zwischenzeit zugunsten eines Beitrittes geändert.

Welche Vorteile hat es für das IKRK, wenn die Schweiz UNO-Mitglied würde? Ich möchte zwei erwähnen.

Der erste Grund: Verschiedene UNO-Organen befassen sich längst mit dem humanitären Recht, also genau mit jenem völkerrechtlichen Teil, der für das IKRK und seine Tätigkeit von eminenter Bedeutung ist. Es sollte eigentlich alles unternommen werden, um – sei es durch das IKRK selbst, was nur beschränkt möglich ist, sei es aber dann eben durch die politischen Organe unseres Landes – die Interessen des IKRK, die ja weitgehend auch die unsrigen sind, zu wahren. Der zweite Grund: Es gab schon in früheren Jahren Tendenzen – aus UNO-Kreisen stammend – das IKRK zu internationalisieren. Wir alle wissen, dass das nicht von Vorteil wäre für das IKRK, nicht weil wir glauben, dass sei eine schweizerische Institution, die nur gut sein könne, wenn wir sie in der Hand behalten können. Diese Institution soll jedoch nicht

internationalisiert werden, damit sie nicht in den Strudel der weltpolitischen Auseinandersetzungen und Einflusszonen gerät. Es ist durchaus denkbar, dass wieder einmal eine solche Tendenz der Internationalisierung aufkommt. Deshalb wäre es sicher von Vorteil, wenn die Schweiz frühzeitig in der UNO dagegen auftreten würde. Politische Stellungnahmen, die die Schweiz in der UNO abgeben wird, werden – meiner Meinung nach – die Tätigkeit des IKRK auch nicht beeinträchtigen.

Dafür gibt es bereits Beispiele. Ich erwähne den folgenden Fall: Obwohl der Bundesrat gegen den Einmarsch und die Anwesenheit sowjetischer Truppen in Afghanistan öffentlich Kritik geübt hat, war es trotzdem möglich, dass das IKRK in Afghanistan tätig sein konnte. Es gibt weitere Beispiele dafür.

Ein Hauptargument der Gegner sind die politischen Verhältnisse in der UNO. Weil die UNO eine universelle Organisation ist, müssen sich in ihr – notgedrungen – auch alle Konflikte der Welt widerspiegeln, zum Beispiel die Ost-West-Spannungen oder der Nord-Süd-Konflikt. Manche Unzulänglichkeiten der UNO-Generalversammlung gelten – wie es Frau Kopp gestern erwähnte – auch für unser Parlament. Dennoch sind alle und wollen Sie alle mit dabei sein, sonst hätten Sie sich nicht wählen lassen.

Die UNO, insbesondere die Generalversammlung, kann wegen ihrer bescheidenen Kompetenzen keine Peace-making-Funktion ausüben, also keine friedensschaffende Funktion übernehmen. Sie vermag bestenfalls eine Peace-keeping, d. h. friedenserhaltende Funktion, zu erfüllen, beispielsweise durch Verhandlungen, Vermittlungen, Empfehlungen und friedenserhaltende Aktionen.

Herr Zwygart kritisierte, dass die UNO drei Viertel der Mittel für Personalkosten ausbebe. Diese Feststellung gilt für den ordentlichen Haushalt der UNO; aber dieser ordentliche Haushalt der UNO ist dafür bestimmt, das Funktionieren des UNO-Apparates sicherzustellen. Insofern ist das völlig natürlich, dass ein Grossteil des ordentlichen Haushaltes der UNO für das Personal ausgegeben wird.

Vom Total aller verfügbaren Mittel sämtlicher UNO-Organisationen – also mit den Spezialorganisationen und Sonderorganen – sind 1980/81 85 Prozent für wirtschaftliche, soziale und humanitäre Massnahmen ausgegeben worden. 1980 allein 572 Millionen Dollar für die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei, 680 Millionen Dollar für das Gesundheitswesen und 201 Millionen Dollar für das Erziehungswesen.

Herr Hegg kritisierte die UNO-Politik gleich rund um die Welt. Er prangerte unter anderem die UNO an, weil sie die SWAPO als einzige Vertreterin der Bevölkerungsgruppen in Namibia bezeichnete. Herr Hegg vergass allerdings zu sagen, dass der Internationale Gerichtshof 1971 entschied, dass die Präsenz Südafrikas in Namibia rechtswidrig sei und dass Südafrika sich unverzüglich zurückziehen habe. Südafrika befolgte diesen Entscheid bis heute nicht, obwohl es keinen Anspruch auf Namibia hat. Diese ehemalige deutsche Kolonie wurde 1920 vom Völkerbund der Südafrikanischen Union lediglich als Mandatsgebiet zugeteilt. Die UNO-Generalversammlung setzte 1966 diesem Mandat ein Ende und unterstellte das Gebiet mit seinem afrikanischen Namen, eben Namibia, direkt der UNO.

Ich komme zum letzten Punkt: Angst vor dem negativen Ausgang der Volksabstimmung. Eine Politik, die von Angst regiert wird, ist eine schlechte Politik. Weil man befürchtet, das Ansehen der Schweiz nehme Schaden bei einem negativen Volksentscheid, soll dem Volk mit dem Nichteintretensentscheid hier im Rat die Abstimmung an der Urne vorenthalten werden. Also statt Demokratie Bevormundung!

Dass unser Volk über den UNO-Beitritt abstimmen soll und wird, ist einzigartig auf der Welt. Zu dieser Einzigartigkeit gehört das Risiko des ungewissen Ausgangs dieser Abstimmung. Dazu haben wir zu stehen, und dafür hat auch die Weltöffentlichkeit, soweit sie sich dafür überhaupt interessiert, Verständnis aufzubringen. Verweigert aber das Parlament, also Sie hier im Rat, den UNO-Beitritt, wäre dies auch ein einzigartiges Ereignis auf der Welt. Es hat noch kein

Parlament gegeben, das den UNO-Beitritt abgelehnt hat; nur diese Einzigartigkeit, die da entstehen würde, dürfte wohl kaum weltweit auf Verständnis stossen.

Zum Schluss noch eine Bemerkung an die Mehrheit der freisinnigen Fraktion: Am 1. Dezember 1977, anlässlich des UNO-Berichtes des Bundesrates vom Juni 1977, führte ihr Kollege von damals, Theodor Gut, im Namen der freisinnig-demokratischen Fraktion wörtlich aus: «Wir stimmen der Schlussfolgerung des Bundesrates zu und schliessen uns der Erwartung der Kommission für Auswärtiges an. Der Beitritt zur UNO würde im Interesse unseres Landes liegen, und es sollte dem Parlament im nächstmöglich geeigneten Zeitpunkt eine entsprechende Vorlage unterbreitet werden.» Das wurde jetzt gemacht. Nun, meine Damen und Herren der freisinnig-demokratischen Partei, sind Sie daran, Ihren Beitrag zu leisten, damit auch wir der UNO beitreten können.

Ich bitte Sie nochmals, den Nichteintretensantrag abzulehnen.

M. Dupont, rapporteur: Le point central de notre discussion d'hier touche à la neutralité. Je ne vais pas répéter ce que j'ai dit dans le rapport d'entrée en matière et ce que vient de dire le président de la commission. Maintenant, les réponses aux questions posées hier sur la neutralité doivent vous être données par M. Aubert, conseiller fédéral.

Dans la discussion, j'ai relevé un certain nombre de contradictions. En effet, on soulignait la faiblesse de l'ONU et son inefficacité alors que nous avons précisé qu'il ne s'agissait pas d'une organisation supranationale ou d'un gouvernement mondial, et que les décisions ne pouvaient s'imposer que par consensus. Ceux-là mêmes qui reprochaient cette faiblesse tentaient de laisser croire que, dans cette grande organisation, nous allions y perdre notre neutralité, notre identité et nous noyer. Or, c'est précisément parce que l'ONU n'est pas une organisation supranationale, qu'elle n'est pas trop forte et qu'elle ne peut rien nous imposer, que nous ne pouvons y entrer sans trop de crainte. Je ne relèverai pas les inexactitudes dans quelques-unes des citations faites par mes collègues.

Il est faux de prétendre, comme M. Bonnard, que l'entrée à l'ONU ne renforcerait pas le camp des démocraties et encore moins la nôtre. Alors que nous estimons, à juste titre, que notre démocratie est exemplaire, il serait faux d'affirmer qu'elle ne puisse pas servir dans le camp des démocraties et participer, précisément, à mieux faire comprendre le sens et la valeur de ce système. Dans ce domaine, nous avons un exemple frappant. Depuis 20 ans que nous participons au Conseil de l'Europe, nous avons pu faire comprendre ce qu'était notre démocratie directe, la faire apprécier et entraîner d'autres pays sur une voie toujours plus démocratique, à décentraliser et à parvenir à la dimension humaine des petites communautés, comme le souhaitait M. Bonnard.

M. Bonny prône une politique bilatérale qui condamne, dans une certaine mesure, la politique multilatérale. Je trouve cette attitude curieuse de la part de quelqu'un qui, il y a quelques mois encore, présidait des délégations suisses dans des conférences internationales et, à quelques occasions, se vantait à la radio ou à la télévision des succès obtenus par ces dernières. La coopération internationale, quelle que soit la faiblesse des discussions multilatérales, reste nécessaire étant donné l'interdépendance des Etats. Un pays comme la Suisse a tout intérêt au fonctionnement des mécanismes de celle-ci. Les petits Etats, plus que les grands, ont besoin des organisations internationales, parce qu'ils n'ont pas le poids politique, ni les moyens financiers, ni l'appareil administratif pour remplacer des forums multilatéraux importants.

Quant à M. Pidoux et à ceux qui, avec lui, pensent que la Suisse ne subirait aucun préjudice dû à son absence de l'Assemblée générale, je rétorquerai que, là encore, il s'agit soit d'une méconnaissance, soit d'une mauvaise appréciation de la situation. Parmi les questions traitées par la dernière Assemblée générale, plusieurs concernent directement la Suisse. Ainsi, par exemple, la première commission

de l'Assemblée générale où la priorité est donnée au désarmement nucléaire, a adopté, entre autres, deux résolutions sur les garanties à accorder aux Etats non nucléaires, ainsi qu'une résolution en vue de prévenir la militarisation de l'espace. La deuxième commission qui s'occupe des affaires économiques et financières a fixé des règles concernant le commerce de substances dangereuses. En outre, des codes de conduite portant, l'un sur le transfert de technologies, l'autre sur les sociétés transnationales, ont été discutés en son sein. Enfin, l'Assemblée générale s'est efforcée d'améliorer la planification du financement et la coordination de la coopération multilatérale au développement. La troisième commission, compétente pour les questions humanitaires – cela répond aussi à ceux qui sont intervenus dans ce domaine – a pris des mesures en faveur des réfugiés et des droits de l'homme. En outre, un projet de déclaration sur les personnes qui ne sont pas des ressortissants du pays dans lequel elles vivent et un projet de convention sur les travailleurs migrants sont en cours d'élaboration en son sein. Dans ce cas non plus, nous ne pouvons pas dire que nous ne sommes pas concernés ni intéressés. Les travaux de la cinquième commission, responsable des questions administratives et budgétaires, ont abouti à l'adoption du budget dont la croissance, cette année, est inférieure à un pour cent. En participant au débat budgétaire, les membres de cette cinquième commission jouissent d'un droit de regard et, par conséquent, de contrôle sur la gestion et l'efficacité de l'organisation, ainsi que sur le siège et le lieu des conférences internationales qui intéressent particulièrement Genève. Enfin, la sixième commission, qui se penche sur les questions juridiques, a réalisé un travail considérable de codification du droit international public dans des domaines aussi divers que l'utilisation des cours d'eau internationaux ou le droit des traités. C'est elle qui, par exemple, a donné mandat à la Commission des Nations Unies sur le droit commercial international de réaliser un projet de convention sur les effets de commerce et les chèques internationaux. Dans toutes ces questions essentielles, la Suisse n'a pas pu s'asseoir à la table des négociations pour défendre ses intérêts qui sont évidents. Cela est regrettable.

D'autres questions, qui ont été soulevées par quelques opposants, touchent au droit de veto qui empêcherait le fonctionnement normal de l'Organisation des Nations Unies et qui rend notre participation encore plus aléatoire et peu souhaitable. En effet, le droit de veto est une exception au principe d'égalité entre les membres. Elle n'est pas unique d'ailleurs, puisque la Communauté européenne applique, dans une certaine mesure, le vote différencié en fonction de la capacité et de l'importance économique des Etats. A l'origine du droit de veto, il y avait l'idée que les cinq Grands avaient la responsabilité commune de maintenir la paix dans le monde et que, par conséquent, ils œuvreraient ensemble pour la sauvegarder. En réalité, dès le début de la guerre froide, il s'est avéré que ce droit était utilisé par les grandes puissances pour empêcher le Conseil de sécurité d'adopter des mesures ne leur convenant pas. Effectivement, cette pratique a bloqué le Conseil de sécurité dans l'exercice de ses fonctions. Mais, à côté de cet aspect négatif et spectaculaire, il faut également reconnaître que le droit de veto a permis de régulariser un certain équilibre dans les prises de position. Il peut obliger les membres du Conseil de sécurité à faire preuve de modération et à proposer des solutions évitant d'en faire usage, ce qui engage un plus grand réalisme. Aujourd'hui d'ailleurs, ce ne sont plus seulement l'URSS et la Chine qui font usage de ce droit, mais tout autant les pays occidentaux et particulièrement les Etats-Unis. En fait, si le droit de veto peut partiellement paralyser le Conseil de sécurité, dans certains cas, il permet de prendre des décisions importantes avec une certaine modération.

M. Blocher, comme d'autres d'ailleurs, a souligné également les majorités automatiques du tiers monde et des pays communistes. En l'occurrence, une voix de plus, soit celle de la Suisse, ne servirait à rien et n'empêcherait pas les votes quasi majoritaires de ces pays. Cela est inexact, tout

d'abord parce que les majorités, à l'ONU, varient en fonction des thèmes et des circonstances, et aussi selon les questions posées, qu'elles soient politiques, économiques ou budgétaires. Ensuite, les pays en voie de développement, qui sont les plus nombreux à l'Assemblée générale, ne forment pas un groupe homogène et leurs intérêts sont différents. Il n'y a d'ailleurs pas d'alignement automatique de ces pays sur les positions des Etats communistes au sein des Nations Unies.

Les résolutions adoptées dernièrement par l'Assemblée générale, sur l'Afghanistan en particulier, sur l'affaire du Boeing coréen, où l'URSS a été chaque fois mise en minorité, l'ont été à une large majorité. Elles ont pour le moins gêné et mis en difficulté l'Union soviétique.

Ce qui, malheureusement, transparaissait un peu trop de notre débat d'hier, c'est notre suffisance, je dirai même, dans certains cas, notre arrogance, le «y en a point comme nous»! Un de nos collègues a même utilisé le terme de «cosmétique» pour souligner ce qu'apporterait en fait l'entrée de la Suisse à l'ONU. Je dirai en souriant: «Ne serions-nous pas les plus beaux, par-dessus le marché?» En réalité, je pense que nous sommes totalement intégrés au système, nous sommes dans tous les circuits des Nations Unies mais, hélas, nous ne sommes pas au seul endroit où se prennent les décisions majeures, soit à l'Assemblée générale.

Plusieurs d'entre vous ont estimé que le Parlement devait se prononcer et devait surtout laisser voter le peuple. Nous ne sommes pas une démocratie où on légifère à coup de pronostics; nous devons, sur une question aussi essentielle, laisser la décision au peuple suisse.

Sans dramatiser, la Suisse existera encore après ce vote, même s'il était négatif. La Suisse ne serait pas en danger immédiat. Cependant, à terme, il est à craindre, sur le plan politique mais surtout sur le plan économique, que nous n'ayons à payer l'addition de cette abstention. En cas de refus, nous serions tout simplement plus petits.

En conséquence, je vous prie de refuser la proposition de non-entrée en matière.

M. Aubert, conseiller fédéral: Vous me permettrez de vous féliciter pour la qualité des débats que nous avons vécus hier. Je tiens également à remercier les membres de la commission ad hoc, constituée de 31 membres, et plus particulièrement leurs deux rapporteurs, du travail considérable qu'ils ont fourni pour nous permettre d'aborder dans les meilleures conditions possible, à cheval sur deux législatures, l'étude et la discussion de ce très important problème de notre politique étrangère qu'est celui de l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies.

Mon exposé, joint à celui de nos deux rapporteurs, répondra, j'espère, aux principales préoccupations que vous avez exprimées hier. Je n'entrerai pas dans les détails et ne pourrai, vous le comprendrez, répondre à chacun des orateurs. Je voudrais relever ici quelles ont été et quelles sont les préoccupations du Conseil fédéral, quelle a été et quelle est la ligne de conduite de notre Exécutif.

Je m'adresse directement à vous en vous rappelant que le 5 décembre 1977 c'est vous, Conseil national, qui, en adoptant le troisième rapport du Conseil fédéral du 19 juin 1977, sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées, avez donné expressément mandat au Conseil fédéral «de présenter dans les meilleurs délais possible à l'Assemblée fédérale, à l'intention du peuple et des cantons, et en se fondant sur des considérations et les conclusions du susdit rapport un message et une proposition tendant à l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies».

Le 9 décembre 1980 – je le rappelle surtout à l'intention de M. Houmard qui aurait désiré une consultation – c'est le Conseil national qui, par 111 voix contre 23, a repoussé une motion du groupe libéral visant à ouvrir une telle procédure de consultation, notamment auprès des cantons, sur l'opportunité de soumettre à l'Assemblée fédérale un message concernant l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des

Nations Unies. Votre conseil s'est alors rallié à l'opinion du Conseil fédéral, selon laquelle une nouvelle consultation ne ferait pas progresser l'étude d'un problème dont les données de base étaient largement connues depuis plus de dix ans.

Est-il besoin de souligner que le Conseil fédéral avait institué, après ses deux rapports des 16 juin 1969 et 17 novembre 1971, une commission consultative composée d'une cinquantaine de personnalités, représentatives de tous les milieux intéressés et de toutes les tendances de l'opinion publique, dont le mandat était d'examiner tous les aspects de la question? Est-il besoin de rappeler que cette commission, dans sa grande majorité, avait recommandé l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies, en 1975 déjà, soit six ans avant le message du Conseil fédéral?

La question qui vous est soumise aujourd'hui ne procède pas d'une réflexion hâtive du Conseil fédéral ni d'une précipitation suspecte, c'est le moins que l'on en puisse dire. Elle est, en fait, posée depuis 1945, date à laquelle une commission d'experts, instituée par le Conseil fédéral, avait déjà conclu que la participation de la Suisse aux Nations Unies était, en principe, souhaitable.

Le Conseil fédéral, le 21 décembre 1981, a pris ses responsabilités. Il vous recommande résolument l'adhésion de la Suisse à l'ONU. La commission du Conseil national, le 16 août 1983, a également pris ses responsabilités. Elle a accepté la proposition du Conseil fédéral par 22 voix contre 6 et 2 abstentions.

La question doit être maintenant tranchée. A vous de prendre vos responsabilités pour décider si oui ou non vous acceptez de suivre l'avis du Conseil fédéral. Si oui ou non – je crois que c'est la question la plus importante à laquelle vous avez à répondre – vous voulez donner l'occasion au peuple et aux cantons de se prononcer enfin sur le sujet.

J'avoue que je ne sais pas, et personne d'entre nous ne sait quel sera le résultat de la consultation populaire. Il dépendra de la campagne qui précédera cette votation, et du bon jugement du peuple suisse, dans lequel j'ai confiance; mais il dépendra aussi de l'évolution de la situation internationale.

Nous devons, comme vous nous l'avez demandé il y a maintenant plus de six ans, savoir une fois pour toutes si le problème qui nous est posé depuis trente-huit ans – âge de notre statut hybride d'observateur qui n'a aucune base légale et qui n'est même pas comparable au statut d'observateur de l'OLP ou à celui de la SWAPO – peut être résolu, comme le propose le Conseil fédéral. Voilà la question à laquelle il vous appartient de répondre.

J'ajouterai, à l'intention de ceux qui préconisent le renvoi et la non-entrée en matière, que ces propositions pourraient être interprétées de deux façons qui, l'une et l'autre, ne seraient guère à notre honneur. Cela pourrait être interprété comme une espèce de démission de la classe politique devant ses responsabilités ou, comme quelques-uns l'ont déclaré hier, de peur du verdict populaire.

Nous sommes une démocratie référendaire et non pas une démocratie parlementaire, une démocratie référendaire où le peuple a le dernier mot. Laissons le peuple se prononcer sur cet objet. En refusant de lui donner cette possibilité, en vous substituant à son jugement, vous donneriez, vous, les représentants du peuple, l'impression d'avoir peur de son verdict et de douter de sa majorité politique. Je lance ici un appel à tous ceux qui, parmi vous, sont partisans du «non»: je ne veux pas essayer ici, aujourd'hui, de les convaincre, je leur demande seulement de donner la possibilité au peuple de se prononcer sur un problème que tous les orateurs qui se sont exprimés hier, que ce soit en faveur du «oui» ou du «non» considèrent comme d'une importance supérieure pour notre pays.

Le 26 février, nous avons fait appel au peuple pour savoir si nous ferions payer aux automobilistes 30 francs par année pour la vignette, et sur un problème aussi important pour notre politique étrangère, pour la sauvegarde de notre démocratie, nous ne ferions pas appel au souverain? Nous, «démocratie référendaire»! Je fais appel même aux parti-

sans du «non» pour qu'ils acceptent l'entrée en matière. Il faut avoir le courage de saisir le souverain.

Le Conseil fédéral, pour sa part, a pris ses responsabilités et ne craint pas ce verdict du peuple et des cantons, quel qu'il soit. Il a l'intention de se battre en faveur de l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies.

J'aimerais le dire clairement, le Conseil fédéral est parfaitement conscient du risque que la votation populaire soit négative. Il en va d'ailleurs ainsi de tout objet soumis au référendum, car nous sommes dans une démocratie où chacun a le droit d'avoir et d'exprimer sa propre opinion. J'ajoute qu'il est difficile de prévoir, un ou deux ans à l'avance, quel sera le sentiment des citoyens au moment d'une votation.

Faudrait-il attendre des «jours meilleurs» pour soumettre la question au peuple suisse, vu qu'elle concerne notre politique étrangère et qu'elle a des répercussions internationales? Je vous pose la question: y aura-t-il une fois un «moment favorable»? J'en doute. Je vous rappelle que, dans un passé récent, le Conseil fédéral n'a pas craint, et, avec lui, le Conseil national et le Conseil des Etats, de prendre des risques. Je pense au vote sur l'accord de libre-échange avec la Communauté européenne, dont l'issue était très incertaine. Je pense au vote sur le prêt à l'Association internationale pour le développement (AID), à la loi fédérale sur les étrangers et à d'autres encore dont les conséquences étaient probablement plus graves pour l'image et la réputation de la Suisse dans le monde.

A ceux qui sont tentés d'attendre encore, je réponds ceci: la Suisse est un «Sonderfall». C'est le seul pays au monde qui soumettra à tous ses citoyens et citoyennes la question de savoir si elle va ou non entrer aux Nations Unies. L'étranger respectera la décision du peuple et des cantons, car ce sera une décision démocratique, une décision du souverain. Je rappellerai l'exemple récent de la votation sur la vignette autoroutière et sur la redevance frappant le trafic des poids lourds, qui a suscité quelques réactions chez nos voisins, réactions qui se sont calmées aussitôt parce qu'il s'agissait d'une décision du peuple.

Si les Chambres adoptent une tactique dilatoire, en essayant de renvoyer une décision qui n'a que trop tardé, les effets négatifs à l'étranger seront beaucoup plus graves que si c'est le souverain qui se prononce, et cela en toute démocratie.

A ce propos, il est intéressant de constater que, contrairement à ce que M. Bonny a déclaré hier, le vote négatif sur la question du prêt à l'AID, s'il a suscité quelques commentaires critiques à l'étranger, a été, en définitive, compris et plus encore respecté parce qu'il s'agissait d'une décision prise par le peuple souverain. En revanche, on comprend mal, dans le monde, que le Parlement rogne et limite les crédits en faveur de l'aide publique au développement alors que nous sommes déjà en queue du peloton des pays riches, comme l'a relevé M. Widmer.

Et Genève? Risque-t-elle de subir des conséquences fâcheuses d'un éventuel vote négatif? Ma réponse est la suivante: la renommée de cette ville dépend avant tout d'un certain état d'esprit de la population, de sa tradition d'ouverture au monde et de son hospitalité à l'égard des étrangers. Je fais confiance aux Genevois. Ils sauront faire en sorte que la campagne référendaire n'altère pas cet esprit. Par contre, je suis persuadé que Genève souffrirait davantage, à la longue, du fait que la Suisse n'est pas membre de l'ONU et ne cherche même pas à le devenir, que du fait d'un éventuel rejet par le souverain. Le choix du siège de l'ONU, Monsieur Pidoux, n'a pas été dû simplement au fait que la Suisse n'était pas membre de l'ONU. Il a été dû au fait que Genève possédait le bâtiment de la Société des Nations et que sa réaffectation représentait une importante économie pour l'Organisation des Nations Unies. Voilà pourquoi elle a décidé de fixer son siège à Genève plutôt qu'ailleurs. Cette décision n'avait strictement aucun rapport avec l'appartenance ou la non-appartenance de la Suisse à cette organisation.

Les lieux où siège l'ONU sont fixés par l'Assemblée géné-

rale. La Suisse se trouve donc dans une situation d'infériorité du fait qu'elle n'en est pas membre et cela précisément au moment où des tendances à la décentralisation des organisations internationales se manifestent. A ce propos, je dirai à l'intention des représentants de la République et Canton de Genève que le Conseil fédéral est décidé, quoi qu'il arrive, à maintenir sa politique de soutien en faveur de Genève.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, la question qui se pose est simple. Est-il dans l'intérêt bien compris de notre pays d'être membre des Nations Unies ou de garder son statut actuel d'observateur?

Certains ont dit, hier, avec raison, qu'il ne s'agit pas de savoir si les Nations Unies sont une bonne, une moins bonne ou une mauvaise organisation, si elle fonctionne bien ou mal. Il ne s'agit pas de lui donner des notes ou des points. Il s'agit simplement de dire si, malgré ses défauts – que je reconnais volontiers – et ses faiblesses – que son Secrétaire général, M. Perez de Cuellar admet lui-même – si, malgré ses erreurs ou ses déficiences, il est dans notre intérêt national bien compris d'être membre de cette organisation internationale, seule de son espèce, qui réunit pratiquement tous les Etats du monde. Le Conseil fédéral est, nous l'avons maintes fois répété à cette tribune, opposé à la politique de la chaise vide. Personne ne défendra les intérêts de la Suisse en notre absence. Les absents, c'est bien connu, ont toujours tort.

Pour des raisons politiques, la Suisse n'est pas devenue membre des Nations Unies à leur création. En 1945, il s'agissait d'une coalition d'Etats victorieux de la Seconde Guerre mondiale. Dans cette organisation, les pays qui n'avaient pas participé à la guerre, ceux qui étaient du côté du vaincu n'avaient pas leur place. Depuis le XIX^e siècle, l'histoire de la politique étrangère de la Suisse a été celle d'un pays qui a toujours été dans le groupe de tête de ceux qui cherchent à apporter aux relations internationales un certain ordre, fondé notamment sur le droit international. Pour un petit pays comme le nôtre, un Etat de droit de surcroît, cette politique s'impose, car elle correspond à la fois à notre vocation et à nos intérêts.

Les raisons politiques qui nous empêchaient d'adhérer au début des années cinquante ont disparu aujourd'hui. L'organisation est devenue universelle. Par notre adhésion aux Nations Unies, notre politique traditionnelle, fondée sur la conviction que la coopération internationale et le droit doivent être les fondements de toute recherche de solution aux problèmes interétatiques, se replacerait, tout naturellement, dans la perspective historique que je viens de décrire. Que ce soit sur les plans politique, économique, de développement, des droits de l'homme, de la codification du droit international, du désarmement et des questions humanitaires, comme l'a rappelé M. Dupont tout à l'heure, l'absence de la Suisse aux Nations Unies ne lui permet pas de participer à part entière aux débats, aux prises de décision, à l'élaboration de textes qui nous touchent directement, que nous le voulions ou non. C'est là, je le répète, une question d'intérêt national bien compris et non pas le simple souci d'échanger un strapontin contre un siège plus confortable. L'adhésion est la conséquence logique de la politique suivie par le Conseil fédéral depuis 1946, en étroite collaboration avec les Chambres. Elle est l'aboutissement d'une collaboration toujours plus étroite avec l'ONU et ses institutions spécialisées. Dans le domaine de la politique étrangère, nous devons adapter nos moyens d'action à la réalité du monde qui nous entoure. Ce mandat a été confié au Conseil fédéral par vous, Conseil national. Nous nous sommes exécutés.

Trois préoccupations principales se sont dégagées de votre débat d'hier: la Suisse pays de neutralité, des bons offices et de la Croix-Rouge. Ces thèmes ont été traités par les rapporteurs qui ont répondu aux diverses interpellations. Toutefois, je voudrais m'arrêter sur un point: la Suisse, pays de neutralité. Notre neutralité est-elle compatible avec une participation à part entière à l'ONU? C'est la question cruciale que vous vous êtes posée et que se posent la plupart de nos

concitoyens et concitoyennes. De par ses fonctions, le Conseil fédéral, lui aussi, a placé cette question au centre de ses réflexions. Je peux vous assurer qu'il a examiné ce problème avec beaucoup d'attention. J'aimerais réaffirmer ici publiquement, de façon claire et nette, que, pour le Conseil fédéral, le maintien de notre neutralité permanente et armée est une condition *sine qua non* de notre adhésion, autant en 1984 qu'en 1946 si nous avions, à cette époque, intégré l'ONU. On craint une incompatibilité pour deux raisons. D'abord parce que la neutralité, selon certains, s'opposerait à l'obligation de participer à des sanctions. Ensuite, parce que membre de l'ONU, nous devrions prendre position sur des questions politiques. Ces objections ne résistent ni à un examen juridique ni à une analyse politique. Je ne veux pas revenir – je n'en aurais guère le temps – sur tous les aspects juridiques de la question, qui ont déjà été exposés longuement et abondamment dans le message. Cependant, je voudrais rappeler qu'aucun des experts de droit international cités par la commission n'a contesté la validité de la solution juridique proposée. Rappelons-nous que les Nations Unies de 1984 – plusieurs d'entre vous l'ont dit hier – ne sont plus ce qu'elles étaient en 1945. Alors que l'ONU était, à l'origine, cette alliance des vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale, composée d'un nombre restreint de pays, elle est devenue une organisation universelle, regroupant quasiment la totalité des Etats de notre monde. L'expérience de presque quarante années d'interprétation et d'application de la Charte des Nations Unies ainsi que la pratique de l'organisation ont montré que «neutralité» et «participation» sont compatibles. Les sanctions militaires prévues au chapitre VII de la Charte ne posent aucun problème aux Etats neutres. Aucun Etat ne peut être obligé de façon automatique de prendre part à des sanctions militaires. L'article 43 de la Charte prévoit expressément qu'il faut conclure, avec les Etats concernés, un accord spécial sujet à ratification, selon les règles du droit interne. Chez nous, il y aurait consultation des Chambres fédérales, voire, éventuellement, consultation du souverain, soit du peuple et des cantons. La question est d'ailleurs devenue purement théorique puisque le Conseil de sécurité n'a jamais pris de telles sanctions et n'en prendra probablement jamais à cause du droit de veto. Quant aux sanctions non militaires, la pratique de l'ONU, qui se limite à deux seuls cas d'application – cas exposés dans le message et dont plusieurs d'entre vous ont parlé hier – montre que les Etats neutres, qu'ils soient ou non membres de l'organisation, doivent tenir compte d'une manière ou d'une autre des sanctions économiques qui sont décrétées, lorsque celles-ci sont décidées et appliquées par tous les Etats. Si cent cinquante-huit Etats sur les cent soixante-huit que compte le monde prennent une décision, comment nous, la Suisse, pourrions-nous faire cavalier seul, que nous soyons membre ou non de l'ONU? Je citerai l'exemple bien connu de la Rhodésie. Qu'en est-il des positions que nous pourrions être appelés à prendre? Laissez-moi vous dire ici, en toute clarté, que ni le droit de la neutralité ni une politique de neutralité crédible n'exige du peuple et du gouvernement une neutralité morale – et j'insiste sur ce terme. On ne saurait exiger de nous que nous ne défendions pas nos intérêts légitimes en tous lieux, y compris devant l'Organisation des Nations Unies. Neutralité ne signifie ni absence de politique extérieure ni obligation de se taire.

Déjà maintenant, sans être membre de l'ONU, nous avons à plusieurs reprises, sans que cela nous crée le moindre problème, pris position à l'égard d'événements politiques, d'une manière autonome ainsi que dans le cadre d'organisations internationales. Ce qui est essentiel c'est, comme l'a rappelé hier M. Jacques-Simon Eggly, que les prises de position et les votes de la Suisse s'accordent sur les valeurs fondamentales de notre Etat et avec les principes du droit international public – par exemple le respect des droits de l'homme, le respect du droit humanitaire, des libertés fondamentales. En agissant de cette manière, nous rendons notre politique étrangère crédible et conséquente. Ainsi par exemple, le Conseil fédéral a pris, vous vous en souvenez, des positions très claires en ce qui concerne l'Afghanistan, la

Pologne, le Chili, l'Argentine sous régime militaire, et dans les organisations internationales – je pense ici au Conseil de l'Europe où nous avons pris des positions très claires concernant la présence de la Turquie au sein de ce conseil. Je pense également à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, à tout le processus d'Helsinki, où nous avons, en tant qu'Etat neutre, mais membre à part entière de ces organisations internationales, pris position de façon non équivoque. Nous l'avons fait également à l'UNESCO, comme j'ai eu l'occasion de le rappeler lors de l'heure des questions de lundi dernier, lorsque nous nous sommes prononcés sur la liberté d'information et la liberté de la presse.

Avant de conclure, je voudrais encore souligner ceci. Aucun Etat ne nous demande de renoncer à notre neutralité. Bien au contraire, on ne cesse de nous répéter que c'est précisément parce que nous sommes neutres que notre présence à l'ONU est désirée. Il se trouve en effet que les Etats neutres, membres de l'ONU, sont particulièrement disponibles et qualifiés pour servir le but suprême des Nations Unies, à savoir le maintien de la paix. Certains ont accusé le Conseil fédéral de n'avoir pas mentionné dans son message le programme qui serait suivi par la Suisse si elle devenait membre de l'ONU. Ce serait le programme que nous avons toujours suivi: le respect des droits de l'homme, le respect du droit humanitaire, œuvrer pour la paix, qui sont également la finalité même de l'Organisation des Nations Unies. En outre, certains l'ont rappelé hier, et j'accorde une très grande valeur à ces affirmations, en tant que membre de l'ONU nous aurions nous, la Suisse, la possibilité de mieux expliquer et de faire comprendre les caractéristiques de notre neutralité permanente et armée, ainsi que de nos institutions politiques.

Veillez m'excuser d'ouvrir ici une petite parenthèse. Je voudrais répondre à une question précise posée par M. Bundi, sur le rôle que le Parlement pourrait jouer dans la désignation de la délégation suisse à l'ONU. Que le Parlement, Monsieur Bundi, ait un rôle à jouer, après notre adhésion aux Nations Unies, dans le choix de la politique que la Suisse serait appelée à adopter à l'Organisation des Nations Unies, c'est absolument évident. C'est aussi la préoccupation de votre commission qui l'a exprimé par un postulat demandant, notamment, au Conseil fédéral d'examiner comment les deux conseils pourraient participer directement aux travaux de l'Assemblée générale des Nations Unies. Il n'est pas exclu que des parlementaires puissent être joints à la délégation de la Suisse. Le Conseil fédéral est prêt à examiner cette question et vous fera, le moment venu, des propositions concrètes.

Enfin, je voudrais vous rappeler que le but final de la politique étrangère de la Suisse consiste à assurer l'indépendance et la prospérité du pays. Dans le monde d'aujourd'hui, caractérisé par une interdépendance croissante des Etats – relevée hier par M. Bonnard mais dont je tire des conclusions différentes – la diplomatie multilatérale est devenue une partie toujours plus importante de cette politique étrangère.

Pour des raisons historiques et politiques, l'Organisation des Nations Unies se trouve être le centre politique de la diplomatie multilatérale et le seul forum mondial universel existant. Que cela nous plaise ou non, c'est une réalité que nous ne pouvons ni ne devons ignorer, si nous avons à cœur de défendre les intérêts de notre pays.

C'est pourquoi le Conseil fédéral, après avoir examiné très soigneusement tous les aspects de la question que vous avez relevés hier avec beaucoup de pertinence, vous recommande de lui donner les moyens d'une politique étrangère efficace et adaptée aux structures actuelles de la communauté internationale.

Le président: Le Conseil fédéral et la majorité de la commission vous recommandent l'entrée en matière. La minorité, représentée par M. Blocher, vous invite à refuser l'entrée en matière.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten) 114 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten) 74 Stimmen

Antrag der Minderheit

(Reichling, Blocher, Eppenberger-Nesslau, [Fischer-Bern], Iten, Oehler)

Die Vorlage wird an den Bundesrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, den Vorschlag dem Parlament erst vorzulegen, nachdem er bei massgeblichen UNO-Mitgliedstaaten auf diplomatischem Weg abgeklärt hat, dass im Rahmen von Beschlüssen des Sicherheitsrates und Empfehlungen der Generalversammlung der Neutralitätsstandpunkt der Schweiz anerkannt und unterstützt wird und er vor Durchführung der Volksabstimmung gegenüber dem Parlament und dem Volk eine entsprechende Erklärung abgeben kann.

Proposition de la minorité

(Reichling, Blocher, Eppenberger-Nesslau, [Fischer-Berne], Iten, Oehler)

L'objet est renvoyé au Conseil fédéral avec mission, pour celui-ci, de ne le soumettre au Parlement qu'après avoir élucidé par la voie diplomatique, auprès d'Etats membres de l'ONU qui disposent d'une influence déterminante, si, dans le cadre des décisions prises par le Conseil de sécurité et des recommandations faites par l'Assemblée générale, le point de vue adopté par la Suisse conformément à sa neutralité sera reconnu et soutenu, et s'il est en mesure de faire une déclaration en ce sens à l'intention du Parlement et du peuple avant que l'on ne procède à la votation populaire.

Le président: Nous en venons maintenant à la proposition de renvoi présentée par M. Reichling, qui va motiver sa proposition.

Reichling, Sprecher der Minderheit: Ich spreche zum Rückweisungsantrag. Sie finden den Wortlaut auf der Fahne. Über die vorrangige Bedeutung der bewaffneten Neutralität für die Sicherheit unseres Landes ist in der Eintretensdebatte viel gesagt worden. Die Aufrechterhaltung unserer Neutralitätspolitik hat für uns eindeutig Priorität vor dem Beitritt zur UNO. Gemäss Artikel 3 des Beschlusses ermächtigt die Bundesversammlung und nach allfälliger positiver Volksabstimmung das Schweizervolk den Bundesrat, gegenüber den Vereinten Nationen die Erklärung abzugeben, die in der Charta enthaltenen Verpflichtungen einzuhalten. Für uns Bürger eines Rechtsstaates hat das geschriebene Wort den Vorrang vor irgendwelchen Erklärungen, die am Rande abgegeben werden. Der Bundesrat stellt selbst in seiner Botschaft zu Recht fest, dass die Charta der Vereinten Nationen, zu deren Einhaltung wir uns verpflichten müssen, keinerlei Vorschriften für dauernd neutrale Staaten vorsieht und dass der Sicherheitsrat mit 9 von 15 Stimmen verbindliche Beschlüsse fassen kann. Nur die fünf ständigen Mitglieder, die vetoberechtigten Grossmächte, können mit ihrer Gegenstimme solche Beschlüsse verhindern. Gemäss Artikel 25 der Charta muss sich die Schweiz verpflichten, die Beschlüsse des Sicherheitsrates in Übereinstimmung mit der Charta anzunehmen und durchzuführen.

Was kann nun der Sicherheitsrat in Übereinstimmung mit der Charta beschliessen? Er kann die Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraph- und Funkverbindungen beschliessen und den Abbruch diplomatischer Beziehungen fordern. Diese Beschlüsse erhalten Gültigkeit, ohne dass die Mitgliedstaaten irgendwelchen Einfluss nehmen oder Vorbehalte anbringen könnten. Es wird damit ersichtlich, in welcher heiklen Situation die Schweiz geraten kann. Eine solche Verpflichtung ist mit dem Willen, den Inhalt unserer Neutralität selbst bestimmen zu können, nicht vereinbar. Gemäss Artikel 43 der Charta verpflichten sich die Mitgliedstaaten aber auch, dem Sicherheitsrat auf dessen Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung zu stellen, Beistand für bewaffnete Massnahmen zu leisten und das Durchmarschrecht für

UNO-Truppen zu gewähren. Die hierfür vorgesehenen Sonderabkommen entbinden nicht grundsätzlich von der Verpflichtung. Im Gegenteil kann der Sicherheitsrat auf die rasche Ausarbeitung solcher Sonderabkommen gemäss Absatz 3 Artikel 43 drängen. Es heisst hier sehr positiv: «Die Abkommen werden auf Veranlassung des Sicherheitsrates sobald wie möglich im Verhandlungswege ausgearbeitet.» Die Verpflichtung für solche Sonderabkommen besteht. Trotzdem ist die Schweiz nicht ganz schutzlos, denn solche Abkommen müssen gemäss dem Landesrecht ratifiziert werden. Sie können sich nun aber vorstellen, in welcher heiklen Situation die Schweiz, die schweizerische Bevölkerung, geraten kann. Mit der Annahme des Beschlusses zum UNO-Beitritt ermächtigen wir den Bundesrat zu erklären, er würde die Bestimmungen der Charta einhalten, also auch solche Abkommen abschliessen. Das ist ganz eindeutig festgelegt. Erst durch spätere Volksabstimmung könnte dann das Schweizervolk wieder sagen: Aber wir ratifizieren solche Sonderabkommen nicht, zu denen wir den Bundesrat ermächtigt haben.

Unserem Schweizervolk müsste es ausserordentlich ungewohnt vorkommen, übernommene Charta-Verpflichtungen später im Ratifizierungsverfahren wieder auszuschlagen. Solch gefährlichen Prozeduren dürfen wir unseren Staat und sein Volk nicht aussetzen.

Der Bundesrat glaubt, er könne dieser Konfliktsituation durch eine einseitige Neutralitätserklärung ausweichen. Obwohl diese Erklärung das eigentliche Kernstück der Vorlage darstellt, ist der Bundesrat dreieinviertel Jahre nach der Unterbreitung der Botschaft noch nicht in der Lage, diese Neutralitätserklärung zu formulieren. Er will diesbezüglich die Stimmbürger im Ungewissen lassen und die Erklärung erst nach positiver Volksabstimmung formulieren und abgeben.

Der Gewährleistung unserer Neutralitätspolitik auf dem Weg der einseitigen Erklärung kommt zudem bloss deklamatorische Bedeutung zu. Artikel 103 der Charta bestimmt ganz klar, dass die Verpflichtungen aus der Charta vor irgendwelchen anderen, widersprechenden Verpflichtungen den Vorrang haben. Der Bundesrat mutet damit dem Parlament und dem Volk zu, eine Katze im Sack zu kaufen. Vielleicht gelingt ihm das leider hier im Parlament. Bei Volk und Ständen dürfte es ihm schwerer fallen. Das sollte eigentlich hier im Saal jedermann verspüren.

Der Nationalrat hat nun durch seinen Eintretensbeschluss manifestiert, dass er den UNO-Beitritt der Schweiz herbeiführen will. Jetzt muss dafür gesorgt werden, dass die Risiken minimalisiert werden. Der vom Bundesrat eingeschlagene Weg der einseitigen Erklärung bietet keinerlei Gewähr dafür, dass die Neutralitätserklärung der Schweiz im Rahmen der Aufnahme-prozedur in der Generalversammlung der UNO nicht zum Diskussionsthema mit absolut unüberblickbarem Resultat wird. Zur «Katz-im-Sack-Politik» betreibt der Bundesrat deshalb zudem auch eine «Vogel-Strauss-Politik».

Was passiert, wenn in der Generalversammlung der Vereinten Nationen von namhaften Staaten erklärt wird, die Charta hätte Vorrang vor der Neutralitätserklärung, die Schweiz aber gleichwohl in die Vereinten Nationen aufgenommen wird? Ist dann der Volksentscheid der Schweiz als Beitritt oder – unter diesen Umständen – als Verzicht zum UNO-Beitritt zu werten? Müsste sich das Volk nicht als verraten vorkommen, wenn nicht alle Eventualitäten in Betracht gezogen werden?

Um die Neutralität unseres Staates darf nicht gepokert werden. Die U-Boot-Schnüffeleien vor den Küsten des neutralen Staates Schweden zeigen eindrücklich, wie gering der Wille eines Volkes zur Neutralität von anderen Staaten geachtet und respektiert wird. Der Bundesrat darf die weitere Entwicklung nicht dem Zufall überlassen. Er muss alles Menschsmögliche zur Gewährleistung unserer Sicherheit vorkehren.

Das Parlament und das Volk müssen die Gewissheit haben, dass der Sicherheitsrat nie Beschlüsse fassen wird, welche mit unserer Neutralitätspolitik nicht in Übereinstimmung

gebracht werden können. Dazu bieten sich zwei Wege an: Der erste ist der von der UNO anerkannte Neutralitätsvorbehalt, wie er von einer Kommissionsminderheit im Nationalrat dann auch unter Artikel 2 verlangt wird. Diesen Weg hat die Schweiz seinerzeit beim Beitritt zum Völkerbund mit Erfolg beschritten. Heute erklärt der Bundesrat leider, dieser Weg sei nicht möglich. Ich persönlich hätte diesen Weg gemäss Minderheit Artikel 2 vorgezogen.

Auch die Kommissionsreferenten erklären, dieser Weg sei nicht praktikabel. Damit zwingen sie uns, Ihnen den zweiten – wie uns scheint –, weniger sicheren Weg vorzuschlagen. Es ist die diplomatische Absicherung unseres Neutralitätsstatus bei den vetoberechtigten Grossmächten. Nur die fünf vetoberechtigten Grossmächte, welche ständige Mitglieder des Sicherheitsrates sind, sind in der Lage, uns hierfür Sicherheit zu geben. Jede von ihnen kann einen Mehrheitsbeschluss des Sicherheitsrates, der unsere Neutralität gefährden würde, durch ihr Veto verhindern.

Wir müssen deshalb, nachdem der Vorbehalt nicht praktikabel sein soll, den Bundesrat beauftragen, die Neutralitätserklärung der Schweiz jetzt zu formulieren und auf dieser Grundlage bei den befreundeten Grossmächten abzuklären, ob sie willens sind, uns in unserer Neutralitätspolitik zu unterstützen, indem sie allfällig zuwiderlaufende Anträge im Sicherheitsrat bekämpfen würden.

Es ist hierzu zu sagen, dass der Bundesrat, wie er in seiner Botschaft erklärt, ja selbst auf dieses Veto hofft für den Fall, dass entsprechende, für uns ungünstig lautende Anträge gestellt werden. Er sagt, wir könnten sicher sein, dass solche Beschlüsse durch Veto verhindert würden. Er erklärt sich aber nicht bereit, das auf diplomatischem Wege auch abzuklären und sicherzustellen.

Es ist nicht richtig, Herr Kommissionspräsident Renschler, dass damit Drittstaaten in unserer Neutralitätspolitik mitreden könnten. Denken Sie immerhin daran, dass Österreich seinen Friedensvertrag nur abschliessen konnte, weil es sich zur Neutralität nach dem Muster der Schweiz verpflichten musste. Das heisst nach einer Neutralität, die vom neutralen Staat – in diesem Falle der Schweiz – selbständig formuliert wird. Das ist die Basis des Friedensvertrages Österreichs nach dem Vorbild der Schweiz, also nach einer Neutralität, die von unserem Staat jederzeit selbst definiert wird. Eine solche Neutralität wollen wir aufrechterhalten, und eine solche Neutralitätspolitik soll abgesichert werden bei der UNO, nicht eine Neutralitätspolitik, die durch die UNO beeinflusst wird. Die Erfahrungen und die Tatsachen liegen vor, dass dies in der Vergangenheit möglich war. Es war möglich beim Eintritt in den Völkerbund, es war möglich vor dem Friedensvertrag mit Österreich.

Leider war es während den lange dauernden Kommissionsberatungen nicht möglich, den Bundesrat zu einem solchen Vorgehen zu bewegen. Er hat allerdings verschiedene Konzessionen gemacht, wie Sie auf der Fahne erkennen können. Aber zu dieser Absicherung unserer Neutralität, dem allerwichtigsten Punkt des Aufnahmeverfahrens überhaupt, hat er sich nicht bereit erklärt. Parlament, sicher aber Volk und Stände, haben ein Anrecht darauf, dass vor der Beschlussfassung über das Beitritts-gesuch die Frage der Respektierung unserer Neutralitätspolitik durch den Sicherheitsrat abgeklärt wird. Das Anliegen ist deshalb von allergrösster Bedeutung, weil der Beitrittsbeschluss der UNO endgültig ist, ohne mögliches Austrittsverfahren.

Ich nehme an, Sie sind mit mir einig, dass die Beitrittsvorlage chancenlos ist, wenn es nicht gelingt, das Schweizervolk mit Fakten von der Opportunität des Beitrittes zu überzeugen. Schlimmer als eine Blamage bei der Abstimmung wären aber Unterlassungsfehler des Parlamentes und des Bundesrates bei den Vorbereitungen, die wir jetzt treffen. Der Bekanntmachung unserer Neutralitätspolitik und der Abklärung ihrer Respektierung kommt zudem für die Weiterführung unserer Politik der guten Dienste bei internationalen Krisen und ganz besonders für die unbefruchtete Weiterführung der Arbeit des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes grundsätzliche Bedeutung zu. Wie Sie von Herrn Kommissionspräsident Renschler erfahren haben, ist

man sich dort offensichtlich uneinig darüber, ob die Arbeit beeinträchtigt werden könnte

Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen im Namen der Kommissionsminderheit, dem Rückweisungsantrag zuzustimmen, damit das Parlament seinen Entscheid aufgrund umfassender Abklärungen treffen kann. Es geht uns auch nicht um eine Verzögerungspolitik. Dieser Auftrag kann rasch erfüllt werden. Wir selbst wollen, wenn Sie hier im Parlament der Botschaft zustimmen, dass der Volksentscheid so rasch als möglich herbeigeführt werden kann.

M. Soldini: Après l'important débat d'entrée en matière, que nous venons de connaître, et après la décision du Conseil national d'approuver l'arrêté fédéral sur l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies, je me permets, au nom du groupe de l'Action nationale/Vigilants, de venir préciser notre opposition au renvoi de cet objet au Conseil fédéral préconisé par la minorité Reichling et cela pour les raisons suivantes.

Le 5 décembre 1977, il y a donc plus de six ans, le Conseil national avait accepté, par 115 voix contre 41, la proposition suivante de la Commission des affaires étrangères: «Le Conseil national prend acte en approuvant du rapport du Conseil fédéral sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées, de 1972 à 1976.

Le Conseil national attend du Conseil fédéral qu'il présente dans les meilleurs délais possibles à l'Assemblée fédérale, à l'intention du peuple et des cantons et en se fondant sur les considérations et les conclusions du susdit rapport un message et une proposition tendant à l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies.»

Le 17 janvier 1978, le Conseil des Etats, suivant le préavis de sa Commission des affaires étrangères, prenait acte du rapport du Conseil fédéral en l'approuvant.

La voie était donc libre pour engager la procédure parlementaire, et l'entrée de notre pays dans l'Organisation des Nations Unies semblait bien emmanchée par M. Pierre Aubert et son état-major de diplomates pressés, semble-t-il, de jouer un rôle actif sur la scène de Manhattan. Le message concernant l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies, du 21 décembre 1981, proposait d'approuver le projet d'arrêté fédéral relatif à cet objet et de le soumettre au vote du peuple et des cantons, conformément à l'article 89, 5^e alinéa de la constitution.

On pouvait alors penser que les choses iraient vite sur le plan parlementaire comme sur le plan de la consultation populaire. Mais, trois fois hélas, pour nos internationalistes, l'os se révéla beaucoup plus coriace que prévu! En dépit de la mise sur pied à grands frais d'une campagne de propagande unilatéralement orientée, il apparut bien rapidement que le peuple suisse n'était guère disposé à donner son aval à un abordage de la galère onusienne aussi dangereuse pour sa partialité que redoutable par son inefficacité.

Alors la procédure orchestrée et concoctée depuis plusieurs mois par le Conseil fédéral fut interrompue à l'aube de l'été 1983, car après avoir prêché aux quatre coins du pays que notre entrée à l'ONU était indispensable pour affermir et développer notre vocation diplomatique mondiale, après avoir proclamé qu'elle était parfaitement compatible avec notre statut de neutralité, moyennant une simple déclaration unilatérale de notre part, nos augures ressentirent tout à coup le besoin d'expédier à New York M. Raymond Probst, ambassadeur, pour savoir si une déclaration bilatérale impliquant en quelque sorte une garantie de neutralité concédée par l'ONU elle-même ne pourrait pas être obtenue selon une savante formule diplomatique à définir.

Au retour de ce *missi dominici*, le lobby onusien se remit à espérer. La Suisse proclamerait aux quatre vents de l'histoire que des déclarations unilatérales de notre part pourraient se substituer à une garantie que la Charte des Nations Unies, comme le secrétaire général de l'ONU, était dans l'impossibilité de nous assurer. Du coup, la commission du Conseil national vota d'enthousiasme l'entrée en matière sur le projet et balaya les scrupules de quelques irréductibles du

genre Otto Fischer, président du groupe parlementaire contre l'entrée de la Suisse aux Nations Unies. Le chemin était donc libre pour qu'un large débat s'instaure lors de la session d'automne des Chambres fédérales de 1983. Mais c'était méconnaître les astuces et les roueries de notre appareil politique helvétique qui ne voulait point permettre aux adversaires de l'adhésion de monter aux barricades parlementaires pour faire entendre la voix du bon sens d'une importante partie du peuple suisse. Car entretemps avait paru, dans un hebdomadaire alémanique à grand tirage, un sondage d'opinions qui allait, à la veille des élections fédérales d'octobre 1983, bouleverser les données politiques du problème; 41 pour cent de nos concitoyens et de nos concitoyennes se révélaient adversaires de l'entrée de la Suisse à l'ONU et 33 pour cent seulement en restaient partisans, ce qui démontrait un renversement de tendance assez étonnant par rapport aux enquêtes précédentes.

D'autre part, le congrès des Suisses de l'étranger, réuni fin août à Zurich, à l'appel de l'ancien conseiller aux Etats Louis Guisan, se prononçait à deux contre un contre l'adhésion avec l'appui prépondérant de nos compatriotes établis outre-mer. Toutes les belles combinaisons élaborées dans les officines des partis politiques gouvernementaux s'effondraient ainsi dans la peur d'une réaction populaire. La Conférence des présidents de groupe du Conseil national décida souverainement que la question ne serait discutée ni lors de la session d'automne ni lors de la session d'hiver de 1983 par manque de place dans les programmes élaborés à cette occasion.

C'est pourquoi nous ne pouvons admettre un nouveau renvoi au Conseil fédéral et nous repoussons la proposition de la minorité Reichling qui, en outre, demande ouvertement l'avis des puissances membres du Conseil de sécurité sur notre neutralité. Il est grand temps que notre peuple puisse enfin se prononcer sur une question pendante depuis tant d'années et qui met en cause l'avenir politique et l'indépendance de notre pays car nous faisons confiance au corps électoral helvétique et nous sommes certains qu'il prononcera un verdict sans équivoque.

Sager: Hinter dem Rückweisungsantrag sind zwei Motive erkennbar. Das erste könnte unter dem «Motto von Otto» stehen, der gestern seinen Geist über uns geleert hat, der aber heute nicht mehr so wirksam war beim Beschluss, auf die Vorlage einzutreten. Dieses erste Motiv liegt im Misstrauen gegenüber der UNO als unzulängliche Institution, und das ist sie ja nun zweifellos. Es scheint mir aber leicht und billig, allzu billig, der UNO diese Unzulänglichkeit anzukreiden. Eine Frage, eine Feststellung: Die UNO ist doch nur Gradmesser der Weltlage und keineswegs deren Ursache. Ja, zerbrechen wir oder verdammen wir das Fieberthermometer, nur weil es Fieber anzeigt?

Das zweite Motiv liegt bei der Frage der Neutralität, und diese Neutralität ist gewährleistet. Es genügt nicht, nur auf den Text von 1946 hinzuweisen mit der Anmerkung, dass die Schweiz eben auf den Text baue. Das tut sie zweifellos und zu Recht. Aber wir haben auch die Praxis und die Praxisänderung zu berücksichtigen, und die geht eindeutig dahin, dass unsere integrale Neutralität im Falle eines Beitritts keineswegs tangiert wäre.

Wenn man auf die U-Boote hinweist, die in Schwedens Territorialgewässern operieren, dann ist doch auch zu berücksichtigen, dass wir mit dem Beitritt in die UNO unsere bewaffnete Neutralität ja keineswegs aufgeben, dass wir nicht einfach unseren Schutz nun von der UNO verlangen, sondern dass wir in der UNO für unsere Neutralität eintreten wollen.

Das wurde gestern in Frage gestellt. Ein Unternehmer, der für sein Produkt ein einzelnes Inserat aufgeben und dann den Erfolg zählen möchte, wäre schlecht beraten. Es weiss doch jeder Unternehmer, dass er kontinuierlich werben muss, und die Bedeutung der Inserate wird auch dadurch bewiesen, dass wir alle – oder die meisten von uns – als Kandidaten auch mit Inseraten geworben haben. Sind wir erst Mitglied der UNO, und werden wir dann kontinuierlich

für die Neutralität eintreten, wird der Erfolg uns sicher nicht versagt bleiben.

Man hat den Geist Dunants angerufen, aber ich glaube auf der falschen Seite; denn man berechnet heute Kosten und Nutzen eines Beitritts und kommt aus diesen Überlegungen heraus zum Schluss, nicht beizutreten.

Dunant hatte grosse Schwierigkeiten, sich mit einem Projekt durchzusetzen, das zunächst nur Kosten verursachte, auf das wir aber heute stolz sind, weil es eine Vorleistung in Richtung Rotes Kreuz war, das wir immer erwähnen, auch zur Rechtfertigung unserer Neutralität. Ich meine, dass das Mitwirken in der UNO von einer späteren Generation genau in diesem Sinne ebenfalls positiv aufgeführt werden wird, als Beispiel der Beiträge, die unser kleines, neutral bleibendes Land zu leisten gewillt ist, um den Weltfrieden doch soweit als möglich sichern zu können.

Wenn man vorwirft, dass vier Akte der Neutralitätserklärung nötig seien, und dies beweise, dass es sich um eine unsichere Erklärung handle, dann meine ich, dass eine Erklärung des Bundesrates genügt, und die kann nicht vorgelegt werden, bevor die Volksabstimmung positiv verlaufen ist. Sie genügt deshalb, weil wir als souveränen Akt unsere Neutralität nach Inhalt und Ausdehnung selber bestimmen. Wir können sie uns nicht anerkennen lassen, weil es sonst Diskussionen um diese Neutralität geben würde, die unerwünscht sind. Die Neutralität soll nicht auf den Seziertisch gelegt werden.

M. Gehler: Les arguments émis durant le débat d'entrée en matière m'incitent à prendre position, principalement au sujet de la sauvegarde de la neutralité armée de notre pays. Nous savons que les exigences de la minorité de la commission ne sont pas réalisables et encore moins, il faut le souligner, souhaitables. En effet, il n'appartient pas à la communauté internationale de définir la portée de la neutralité suisse. En exigeant des Etats influents membres de l'Organisation des Nations Unies de se prononcer sur notre statut de neutralité, nous acceptons implicitement que ces Etats définissent la portée et le contenu de la neutralité suisse. Or, nous ne pouvons accepter que certains pays influents, membres de l'ONU, aient la possibilité de s'immiscer dans nos droits d'Etat indépendant et souverain. Définir, déterminer et affirmer notre statut d'Etat neutre est un acte – je tiens à le rappeler à cette tribune – de souveraineté.

Par conséquent, la déclaration de neutralité que le Conseil fédéral est appelé à faire avant l'adhésion est justement la démonstration d'un acte de souveraineté qui permettra à notre pays de définir et de déterminer lui-même le contenu et la véritable portée de sa neutralité. Ainsi, nous ne voulons pas renoncer à un acte de souveraineté et, de plus, nous refusons que des Etats influents, membres de l'ONU, empiètent sur notre souveraineté en nous imposant une certaine forme de neutralité que, peut-être, nous ne désirerions justement pas.

Aussi nous partageons l'opinion de la majorité des experts de droit international public et considérons qu'une déclaration unilatérale du Conseil fédéral avant l'adhésion est suffisante et sauvegarde notre neutralité. Elle nous permet également d'accomplir un acte de souveraineté dans son sens le plus étendu.

Pour mémoire, je rappelle que le Conseil fédéral avait utilisé le principe de la déclaration unilatérale en 1914 et en 1939 pour signifier aux Etats belligérants son statut d'Etat neutre. L'histoire, vue avec une certaine distance, ne nous a-t-elle pas démontré que ces déclarations unilatérales furent acceptées par la quasi-totalité des Etats belligérants de l'époque?

De plus, nous affirmons que, considérée au plan de la politique étrangère – et je crois qu'il est important de le relever – la neutralité suisse est dépendante, dans une large mesure, de la manière dont elle est utilisée et mise au service de la communauté internationale. La neutralité suisse est également dépendante des décisions politiques que nous prenons et de la façon dont le Département des

affaires étrangères entend défendre les principes fondamentaux.

Compte tenu des considérants émis, il y a lieu de penser que certains de nos collègues – et je le regrette très vivement – servent volontiers l'argument de la neutralité pour, en réalité, dissimuler leur opposition à l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Néanmoins, pour la bonne forme et par acquit de conscience, il me paraît important, Monsieur le Conseiller fédéral, que vous cautionniez les considérants émis et que, de plus, vous déclariez publiquement, par devant ce Parlement, votre intention d'exiger le retrait de la Suisse de l'ONU au cas où certaines décisions de cette ONU mettraient en péril notre politique de neutralité.

En effet, cette possibilité existe et chaque Etat membre peut, en tout temps, refuser de s'acquitter de ses cotisations et déposer une déclaration unilatérale de retrait de l'ONU en indiquant les raisons qui sont à l'origine d'une telle décision. En outre, nous ne pouvons cacher ni oublier – il faut avoir l'honnêteté de le reconnaître – le mauvais fonctionnement qui perturbe actuellement sérieusement l'activité et affaiblit la crédibilité de certaines institutions spécialisées de l'ONU. Je pense notamment à l'UNESCO. Dès lors, je demande instamment qu'en cas d'adhésion, nos représentants à l'ONU mettent tout en œuvre, dans la mesure de leurs possibilités, afin de contribuer à une meilleure gestion de certaines sous-organisations ou organisations des Nations Unies.

Aussi, Monsieur le Conseiller fédéral, en conclusion, j'attends encore quelques précisions de votre part au sujet d'un éventuel retrait de la Suisse de l'ONU, au cas où notre politique de neutralité serait mise en cause par des décisions que prendrait justement cette ONU.

Compte tenu des arguments émis en matière de neutralité, je m'oppose naturellement à la proposition de renvoi et vous invite à suivre la majorité de la commission en acceptant de poursuivre le débat et en adoptant l'article 1 tel qu'il nous est présenté.

M. Maître-Genève: La proposition qui nous est faite par la minorité n'est pas cohérente, sur le plan juridique comme sur le plan politique.

A en croire la minorité, il faudrait maintenant aller demander aux grandes puissances si notre neutralité est compatible avec certaines décisions qui peuvent être prises notamment par le Conseil de sécurité. En d'autres termes, on ne nous demande rien de moins que de négocier notre neutralité.

La neutralité est une chose qui ne se négocie pas; c'est un acte de souveraineté unilatéral de notre pays et, en aucun cas, on ne peut admettre que notre neutralité, telle que nous la concevons, soit dans son exercice soumise à l'appréciation d'autres Etats. La neutralité, une fois encore, ne se négocie pas; *a fortiori* ne peut-elle pas se négocier avec les grandes puissances.

Il y a une certaine incohérence politique dans la proposition de la minorité parce que, si l'on se souvient bien du débat d'entrée en matière, elle émane de ceux-là mêmes qui refusaient l'entrée de la Suisse à l'ONU pour des motifs de neutralité. Ceux qui, par conséquent, étaient contre l'entrée de la Suisse à l'ONU parce que notre neutralité serait mise en péril seraient prêts maintenant à négocier cette neutralité. On nage dans une totale confusion; j'en suis désolé.

Notre neutralité est un acquis; elle est forte, elle ne se négocie pas; nous devons donc rejeter la proposition de minorité.

Blocher: Nachdem zwei Mitglieder unserer Fraktion gegen den Antrag Reichling gesprochen haben, möchte ich Ihnen doch mitteilen, dass die Fraktion mit grossem Mehr diesen Rückweisungsantrag unterstützt. Wenn Sie schon der UNO beitreten wollen, was Sie durch Ihre Stimme bezeugt haben, sind wir der Meinung, dass, wenn Sie es ernst nehmen mit der Neutralität – was verschiedene hier beteuert haben –, wir uns doch absichern müssen, damit wenigstens die Grossmächte, welche ein Vetorecht im Sicherheitsrat haben, diese Neutralität anerkennen. Dieser Schutz ist doch ein absolutes

Minimum, und das kann man nur mit einem Rückweisungsantrag erreichen.

Es ist gestern viel von der Neutralität gesprochen worden, so auch von Historikern in diesem Saale. Ich schätze Herrn Sigmund Widmer als Historiker sehr; er hat sehr schöne Bücher über unsere Geschichte verfasst. Ich würde es aber mehr schätzen, wenn er sich vermehrt der Geschichte als der Gegenwart und Zukunft annäheren würde. Nur eines, Herr Widmer: diese historischen Gestalten, die Sie gestern erwähnt haben (unter anderem Dunant), waren gewiss keine Personen, die fähig gewesen wären, in diesem bürokratischen Apparat noch Ansätze von Mut und Grosszügigkeit zu erkennen. Diese Persönlichkeiten haben eigene, originelle Wege gewählt, ausserhalb des grossen internationalen Stromes. Sie hätten in der etwas papierenen und seichten Politik des Landesringes einfach keinen Boden gefunden. Gehen wir doch eigene Wege! Schwimmen wir nicht mit dem Strom! Wir haben dabei die grössere Chance, schliesslich zur Quelle zu kommen.

Frau Segmüller: Ich kann es kurz machen. Die Frage der Rückweisung erscheint mir überflüssig und unnötig. Was zum wichtigen Verhältnis Neutralität und UNO-Mitgliedschaft zu sagen ist, wurde von Bundesrat und Kommission mit Gründlichkeit abgeklärt. Es ist dazu nichts Neues zu erwarten. Wir kaufen keine Katze im Sack. Rückweisung im jetzigen Zeitpunkt ist nichts anderes als ein taktisches Verzögerungsmanöver. Es ist unseres Rates unwürdig. Haben wir eigentlich Angst vor unserem eigenen Mut? «Eure Sprache sei ja, ja – nein, nein», sagt die Bibel. Ich fordere Sie auf zu einem klaren Ja zur UNO und zur Ablehnung des Rückweisungsantrages.

Widmer: Bei der Begründung des Rückweisungsantrages von Herrn Reichling geht es im wesentlichen um den immer wieder vertretenen Gedanken, die Schweiz müsse sich ihre Neutralitätspolitik und ihre neutrale Haltung von der übrigen Welt gewissermassen bestätigen lassen. Das ist ein fundamentaler Irrtum.

Die schweizerische Neutralität war nie nur eine vom Ausland uns gewissermassen erlaubte politische Haltung. Die Grundidee – das hat vor allem Edgar Bonjour in seinem gewaltigen Werk klargemacht – unserer Neutralität besteht darin, dass die Schweiz sich als neutral betrachtet. Es handelt sich um eine Staatsmaxime, die wir selbst erarbeitet haben und die gerade nicht von der Anerkennung, vom Wohlwollen, von der Liebenswürdigkeit oder von rechtlichen Erklärungen anderer Länder lebt.

Und deshalb ist die Versuchung, unsere Neutralität durch die UNO vor dem Beitritt sanktionieren zu lassen, gefährlich. Das ist grundlegend falsch, und ich erinnere daran, dass genau die gleiche Debatte in diesem gleichen Saal im Zusammenhang mit dem Beitritt zum Völkerbund stattgefunden hat.

Damals kamen die Gegner auch und sagten: Wir treten erst bei, wenn es schriftlich ganz klar vorliegt, dass die Weltmächte die schweizerische Neutralität als etwas Richtiges und Würdiges anerkennen. Und der Bundesrat ist damals folgsam nach Paris und London gefahren und hat viele Briefe geschrieben. Und tatsächlich, nach unsäglichen Anstrengungen hat man damals eine Anerkennung der schweizerischen Neutralität erreicht. Und dann ist genau das passiert, was politische Konsequenz haben musste. Die Gegner haben die Argumentation dann umgekehrt und haben gesagt: Das ist gerade falsch, das ist doch unsere Erklärung. Wir wollen also dem Völkerbund nicht beitreten, wenn dieser uns vorschreibt und sagt, unsere Neutralität sei richtig oder falsch.

Die Argumentation des Bundesrates hat sich damals als ein Bumerang erwiesen. Edgar Bonjour hat das im zweiten Band seiner Neutralitätsgeschichte – sie steht einen Stock tiefer, in diesem Haus – klargestellt. Bonjour kritisiert den Bundesrat, er habe vergessen, dass die schweizerische Neutralität aus unserem eigenen Recht und unserer eigenen Politik entstanden sei. Damit geht dieser Rückweisungsan-

trag in die falsche Richtung. Es ist falsch, wenn wir versuchen, in irgendeiner Form unsere Neutralität als eigenständige aussenpolitische Position von irgend jemandem Dritten gewissermassen würdigen zu lassen.

Ich bitte Sie also, den Rückweisungsantrag abzulehnen.

Hess: Über 50 Redner haben in mehr oder weniger dezenter Weise versucht, uns die Vor- und Nachteile eines UNO-Beitrittes vor Augen zu führen. Die Befürworter haben dargelegt, dass die weltweite Verflechtung auf politischer, wirtschaftlicher und kultureller Ebene ein weiteres Abseitsstehen der Schweiz nicht mehr gestatte. Ja, eine aktivere und dynamischere Aussenpolitik, wie viele von uns sie wünschen, setze geradezu einen Beitritt zur UNO voraus.

Die Gegner hingegen wiesen darauf hin, dass es mit unserer bewährten Neutralitätspolitik nicht vereinbar sei, diesem supranationalen Völkergremium beizutreten. Sie befürchteten, dass wir damit unsere traditionell humanitären Ideale, unsere Bereitschaft zur Leistung guter Dienste, ernsthaft gefährden.

Der Entscheid über diese grundlegende Frage kann sich denn auch nicht allein darauf abstützen, ob die UNO in ihrem Bemühen um einen Beitrag zur Völkerverständigung, zur Friedensfindung mehrheitlich Erfolg gehabt habe oder nicht. Es geht vielmehr darum, dass wir Schweizer die seit dem Zweiten Weltkrieg geänderten politischen Realitäten zur Kenntnis nehmen und uns für die Zukunft ein Mitspracherecht im Bereich der Festsetzung des auch für uns bedeutsamen Völkerrechtes sichern. Ein Völkerrecht, das als einziges Mittel imstande ist, anstatt mit Macht mit Vereinbarungen zur friedlichen Gestaltung der Beziehungen unter den Staaten beizutragen.

Ich kann Ihnen heute gestehen, dass die zahlreichen Wortmeldungen nicht erfolglos waren. Ich bin als Gegner eines UNO-Beitrittes nach Bern gekommen und habe heute für Eintreten gestimmt. Ich werde mich auch in der Gesamtabstimmung mit einem Ja aussprechen.

Eine Kommissionsminderheit beantragt uns nun, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen, damit er bei massgeblichen UNO-Mitgliedstaaten abkläre, ob im Rahmen von Beschlüssen des Sicherheitsrates und von Empfehlungen der Generalversammlung der Neutralitätsstandpunkt der Schweiz anerkannt und unterstützt werde. Ich muss Ihnen empfehlen, diesem Antrag keine Folge zu geben, denn bei näherem Hinsehen wird klar erkennbar, dass es sich in Wirklichkeit um ein taktisches Manöver handeln muss. Lassen Sie mich diesen Standpunkt kurz begründen.

Massgebende Kenner der UNO-Charta sind sich einig, dass die UNO einen Beitritt unter Vorbehalten nicht zulässt. Sie sind sich auch einig, dass es den Organen der UNO – dem Sicherheitsrat oder der Generalversammlung – rechtlich verwehrt ist, der Schweiz einen Sonderstatus zuzugestehen. Allein eine Änderung der UNO-Charta selbst könnte den Weg ebnen für eine vertragliche Anerkennung unserer (im übrigen bereits international-vertragsrechtlich abgesicherten) dauernden und bewaffneten Neutralität. Analog dieser klaren Rechtslage können auch die einzelnen Mitgliedstaaten nicht mit für die UNO verbindlicher Wirkung erklären, es sei der Schweiz – im Gegensatz zur bzw. ausserhalb der UNO-Charta – ein Sonderstatus einzuräumen. Es kann aber auch nicht in unserem Interesse liegen, dass im zwischenstaatlichen Bereich nun auf einmal über unsere – ich wiederhole es – international-vertragsrechtlich abgesicherte Neutralität verhandelt wird.

Ich gestehe der Kommissionsminderheit zu, dass mit unserer Neutralität nicht gepokert werden darf. Es trifft aber auch zu, dass wir uns im Zusammenhang mit der Frage über einen UNO-Beitritt entscheiden müssen, ob eine Mitgliedschaft mit unserer Neutralitätspolitik vereinbar ist oder nicht. Es kann dabei nur um ein mutiges Ja oder um ein ebenso verantwortungsbewusstes Nein gehen. Zwischenlösungen stehen nicht zur Diskussion. Es stellt daher eine Augenwischerei dar, wenn uns mit dem Antrag Reichling suggeriert wird, wir könnten auf dem von ihm vorgeschlagenen Weg der harten, klaren Entscheidung ausweichen. Wir sind es

unserem Volk schuldig, dass wir die mit unserer Vorlage verbundenen Konsequenzen offen darlegen, und diesem Grundsatz widerspricht der Antrag Reichling. Ich beantrage Ihnen daher, den Rückweisungsantrag abzulehnen und damit den Weg freizugeben für einen Volksentscheid.

Renschler, Berichterstatter: Herr Reichling hat mit dem Vergleich zum Völkerbund operiert. Dieser Vergleich hinkt in mehrfacher Hinsicht, vor allem deshalb, weil beim Völkerbund Vorbehalte möglich waren; Herr Widmer hat vorhin darauf hingewiesen. Der Vergleich hinkt aber auch, Herr Reichling, weil festzuhalten ist, dass die erste Befreiung von Sanktionen – die in Zusammenhang stand mit der Anerkennung unserer Neutralität durch den Völkerbund – sich nur auf militärische Sanktionen bezog; die wirtschaftlichen haben wir übernehmen müssen, nach Meinung des Bundesrates damals auch übernehmen können. Das war 1920. Erst 1938, als unsere beiden Nachbarstaaten Deutschland und Italien aus dem Völkerbund ausgetreten waren und es für uns schwierig wurde, die Neutralitätspolitik aufrechtzuerhalten, sorgte der Bundesrat in mühsamen Verhandlungen dafür, dass schliesslich die integrale Neutralität durch den Völkerbund in Form einer Resolution sichergestellt wurde; eine wichtige Entscheidung von historischer Bedeutung. Interessant ist noch, dass bei der Abstimmung über jene Resolution, durch welche die Schweiz von jeglicher Teilnahme an Sanktionen befreit wurde, die Sowjetunion und China sich der Stimme enthielten.

Der sowjetische Vertreter Litwinow hat damals seine Haltung folgendermassen umschrieben: «Die Verteidigung der schweizerischen Neutralität gehört in keiner Weise zu den Verpflichtungen des Völkerbundes. Diese Neutralität ist durch andere internationale Verträge gewährleistet, die weiterhin in Kraft stehen, wie auch alle Verpflichtungen bestehen bleiben, wenn die Unterzeichnerstaaten diese Verträge übernommen haben.» Ich hoffe, dass die Sowjetunion sich heute noch an diese Erklärung von damals hält.

Und weil es eben bei der UNO keine Vorbehalte gibt, will nun Herr Reichling auf dem Umweg über Verpflichtungen der UNO-Mitgliedstaaten unsere Neutralität absichern. Die Kommission hat diesen Rückweisungsantrag der Minderheit eingehend behandelt, allerdings in einer textlich etwas anderen Fassung, als sie nun in der Fahne vorzufinden ist. Die Kommission lehnte den Rückweisungsantrag mit 22 zu 8 Stimmen ab. Ausschlaggebend für diesen Entscheid war vor allem, dass der Vorschlag Reichling nicht nur als untauglich, sondern für unsere Neutralität geradezu als gefährlich beurteilt wurde. Es ist auch darauf hingewiesen worden, dass, soweit sich diese Absicherung auf Empfehlungen der Generalversammlung beziehe, das praktisch bedeutungslos sei, denn die von der Generalversammlung beschlossenen Empfehlungen sind nur für jene Mitglieder bindend, die ihnen zugestimmt haben. Man kann sich diesen Empfehlungen der Generalversammlung mit einem Nein oder mit Stimmenthaltung entziehen. Für den Sicherheitsrat könnte diese Absicherung nur eine Rolle bei den militärischen respektive nichtmilitärischen Sanktionen spielen; das würde heissen, dass dort mindestens eine mit Vetorecht ausgestattete Grossmacht eben dieses Veto im Falle eines Falles einlegen müsste, um die Schweiz vor einer Tangierung ihrer Neutralität zu retten. Und dazu muss man doch schon feststellen, dass es sehr unwahrscheinlich ist, dass ausgerechnet Grossmächte, die das Vetorecht haben, ein Interesse daran haben könnten, insbesondere unsere schweizerische Neutralität im Rahmen des Sicherheitsrates zu «betreuen». Gefährlich ist es vor allem auch deswegen – es wurde hier bereits erwähnt –, weil wir damit eigentlich die Definition der Neutralität diesen Grossmächten überlassen, denn im Einzelfall müssten sie ja entscheiden, ob sie nun ein Veto einbringen wollen oder nicht. Es ist nicht vertretbar, dass wir uns in derartiger Weise aussenpolitisch bevormunden lassen, indem wir unser wichtigstes aussenpolitisches Instrument – eben die Neutralität – der Definition von London, Moskau, Paris, Peking oder Washington überlassen.

Im Namen der Kommissionsmehrheit bitte ich Sie, den Antrag Reichling abzulehnen.

M. Dupont, rapporteur: La présentation d'une réserve de neutralité conduirait à faire de notre statut l'objet de discussions et d'interprétations au sein de l'ONU. Nous devons éviter cette situation. Au Congrès de Vienne en 1815 déjà, nous avons nous-mêmes déterminé le contenu de notre neutralité. De plus, une telle réserve n'est pas nécessaire à son maintien. La neutralité permanente et armée de la Suisse constitue une partie intégrante du droit international coutumier et est reconnue par tous les Etats. Selon le droit international public moderne, les déclarations unilatérales, acceptées tacitement par les destinataires, créent une obligation qu'ils doivent respecter. La proposition de M. Reichling constituerait une entrave plus qu'une amélioration de nos conditions d'entrée à l'ONU. Nous ne voulons pas nous livrer pieds et poings liés aux grandes puissances et leur permettre d'interpréter, de disséquer ou de fixer des conditions à notre neutralité. Je suis d'accord avec MM. Maître et Widmer. Nous, Suisses, sommes les seuls à fixer les limites de notre neutralité. Elle n'est pas à marchander. A notre sens, c'est la seule façon de la prendre au sérieux, Monsieur Blocher.

M. Aubert, conseiller fédéral: La proposition de M. Reichling est absolument inacceptable. La manœuvre est claire et nette, bien qu'il la conteste: elle est dilatoire. Comme la proposition de non-entrée en matière n'a pas eu l'heur de plaire à la majorité de votre conseil, on use d'un autre moyen qui est celui du renvoi au Conseil fédéral. Sur quelle base s'appuie-t-on? M. Maître l'a relevé, avec beaucoup de pertinence tout à l'heure, ceux qui étaient et qui sont opposés à l'adhésion de la Suisse à l'ONU le sont par crainte que notre neutralité ne soit ou ne puisse être en cause. Or, la proposition de M. Reichling vise à la soumettre au jugement des membres du Conseil de sécurité. Parmi eux, comme vous le savez, il y a des membres permanents dont l'URSS, la Chine et les Etats-Unis. On voudrait ainsi soumettre le contenu, les effets et la matière de notre neutralité au jugement, entre autres, de ces trois nations. C'est absolument aberrant et inacceptable pour vous tous dans cette assemblée, que vous soyez partisans ou adversaires de l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies. Nous sommes un Etat souverain. Nous l'avons déclaré: nous n'adhérerons pas à l'Organisation des Nations Unies si notre neutralité permanente et armée est contestée. Ce n'est donc pas aujourd'hui que nous allons demander aux membres du Conseil de sécurité de définir ce qu'est notre neutralité. Ce serait véritablement la négation de notre souveraineté.

Je répondrai à M. Gehler qui nous demande si notre pays pourrait quitter l'ONU au cas où sa neutralité serait mise en danger. Ce point n'a peut-être pas été suffisamment souligné. Un Etat membre peut librement quitter l'Organisation des Nations Unies. Certes, il n'y a aucune disposition exprès dans la Charte. Mais, je me permets de relever que ce problème a fait l'objet de longues discussions à San Francisco. La Conférence, qui s'y était réunie pour fonder l'ONU, a adopté la déclaration suivante: «Si un membre, en raison de circonstances exceptionnelles, se trouve obligé de se retirer, l'intention de l'organisation n'est pas de l'obliger à continuer sa coopération au sein de l'organisation.» Ce texte est parfaitement clair. Il est considéré par la doctrine comme une clause tacite de dénonciation. D'ailleurs, je me permets de vous rappeler un exemple: en 1965, l'Indonésie a quitté l'ONU simplement parce que la Malaisie, qu'elle ne reconnaissait pas, avait été désignée comme membre du Conseil de sécurité. Elle y est revenue une année plus tard, en 1966. Cette réintégration a été acceptée par l'Organisation des Nations Unies. Par conséquent, je peux donner toute sécurité à M. Gehler. Si, pour une raison ou une autre, notre neutralité était mise en cause, nous quitterions l'organisation sans délai.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 23 Stimmen
Dagegen 140 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Vor dem Beitritt wird der Bundesrat eine feierliche Erklärung abgeben, in der er ausdrücklich bekräftigt, dass die Schweiz ihre dauernde und bewaffnete Neutralität beibehält. In einer an alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen gerichteten Note, mit der er sie über die Absicht der Schweiz unterrichtet, der Organisation beizutreten, wird er sie auf den Inhalt dieser Erklärung aufmerksam machen.

Minderheit

([Muheim, Akeret], Braunschweig, Gloor, [Kloter, Müller-Bern], Neukomm, Ott, Renschler, Robbiani, Widmer)
... dass die Schweiz ihre dauernde, bewaffnete und humanitären Aufgaben dienende Neutralität beibehält ...

Art. 2

Proposition de la commission

Majorité

Avant l'adhésion, le Conseil fédéral fera une déclaration solennelle dans laquelle il affirmera expressément que la Suisse maintiendra sa neutralité permanente et armée. Dans une note envoyée à tous les Etats membres des Nations Unies les informant de l'intention de la Suisse d'adhérer à l'organisation, il attirera leur attention sur le contenu de cette déclaration.

Minorité

([Muheim, Akeret], Braunschweig, Gloor, [Kloter, Müller-Berne], Neukomm, Ott, Renschler, Robbiani, Widmer)
... sa neutralité permanente, armée et servant à des tâches humanitaires. Dans une note...

Ott, Sprecher der Minderheit: In Artikel 2 ist die Rede von der feierlichen Erklärung, die der Bundesrat abzugeben gedenkt, um unmissverständlich klarzumachen, dass die Schweiz ihre Neutralität beibehält. Die vorgesehene, angeblich vierfache Neutralitätserklärung der Schweiz hat ja in der öffentlichen Diskussion und auch hier im Rat viel zu reden gegeben. Ist diese mehrfache Reprise des gleichen Themas nicht übertrieben, hat man sich gefragt, oder widerspiegelt sich in ihr nicht gar ein Gefühl der Unsicherheit? Man ist hier meines Erachtens einem Missverständnis erlegen. Es handelt sich gar nicht um eine vierfache Erklärung. Es handelt sich immer um die eine identische Erklärung, die aber überall dort angebracht werden muss, wo sich dies natürlicherweise aufdrängt, nämlich

- gegenüber dem Schweizer Volk;
- gegenüber allen Mitgliedsstaaten der UNO;
- gegenüber dem Generalsekretär zuhänden des Sicherheitsrates und
- gegenüber der Vollversammlung.

Nun finden Sie auf der Fahne zu Artikel 2 einen Minderheitsantrag, den unser ehemaliger Ratskollege Anton Muheim eingereicht hat und der von Vertretern verschiedener Fraktionen unterzeichnet ist. Er veranngt, dass in der Neutralitäts-

erklärung des Bundesrates die Neutralität der Schweiz nicht nur als eine «dauernde und bewaffnete», sondern als eine «dauernde, bewaffnete und humanitären Aufgaben dienende» bezeichnet werde.

Damit soll die Rolle der Schweiz in der Völkerwelt noch genauer definiert werden, unsere Aufgabe, wie wir sie, wenn wir einmal im Schosse der UNO vertreten sein werden, selber verstehen wollen.

In der Tat enthält der völkerrechtliche Status der dauernden Neutralität, im Unterschied zu einer blossen Neutralität *ad hoc*, die auch rein opportunistisch sein kann, eine aussenpolitische Sendung. Einmal muss der dauernd Neutrale bewaffnet sein, um der militärischen Ausnützung seines Territoriums durch andere Staaten nach Kräften vorzubeugen. Zum anderen aber ist eine als dauernd deklarierte Neutralität nicht nur eine egoistische Maxime, sondern sie dient übergeordneten Zwecken, Zielen der Vermittlung, der guten Dienste und der humanitären Hilfe, die so in häufigen Fällen überhaupt nur ein Neutraler wahrzunehmen vermag. Die gestrige Debatte bezog sich oft auf die Rolle eines neutralen und kleineren Staates wie der Schweiz. Es wurden da merkwürdige Ansichten geäussert wie zum Beispiel, die Schweiz könne nur eine Statistenrolle spielen in der Weltorganisation, oder als neutraler Staat müsste sich die Schweiz in ihrem eigenen Interesse, um sich nicht zu schaden, immer wieder in wichtigen Fragen der Stimme enthalten. Das Gegenteil ist richtig. Solche Ansichten zeigen, wie wenig man selbst in einem Parlament mit den Realitäten der heutigen multilateralen Aussenpolitik vertraut ist. Die Völkerwelt ist auf die dauernd Neutralen angewiesen, wie sie auch überhaupt auf die kleineren Staaten angewiesen ist. Das zeigt sich nirgends deutlicher als in den Vereinten Nationen, wo viele Anträge überhaupt nur dann Erfolg haben können, wenn sie von einem Kleinstaat, und wo möglich von einem neutralen, eingebracht werden.

Es sei hier daran erinnert, dass die wichtige UNO-Seerechtskonferenz, welche die Weltmeere und den Meeresboden zum «gemeinsamen Erbe der Menschheit» erklärte und diesbezüglich eine völkerrechtliche Regelung erarbeitete, durch das kleine und neutrale Malta, mit dem übrigens die Schweiz im Rahmen der NN-Staaten der KSZE eng zusammenarbeitet, beantragt wurde. Und unter dem Vorsitz des Vertreters eines anderen kleinen Staates, Singapur, ist die Seerechtskonferenz dann zu einem erfolgreichen Ende gebracht worden. Das zeigt die Angewiesenheit der Weltorganisation, wie anderer multilateraler Gremien, auch der KSZE zum Beispiel, auf die Mitwirkung der Neutralen. Es würde nun – das ist die Idee des Minderheitsantrages – der Schweiz als Sitz des IKRK und verschiedener humanitärer Organisationen und angesichts der ganzen Tradition der Schweiz wohl anstehen, wenn sie in ihrer Neutralitätserklärung der dauernden Neutralität auch einen positiven Inhalt definieren würde durch die Formulierung, dass diese Neutralität humanitären Aufgaben dient.

Ich möchte Sie darum bitten, dem Minderheitsantrag unseres früheren Kollegen Muheim zuzustimmen.

M. Soldini: A l'article 2 de l'arrêté fédéral sur l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies, nous sommes en présence de deux propositions visant à compléter le texte du Conseil fédéral déclarant que la Suisse accepte les obligations de la Charte des Nations Unies.

La proposition de minorité précise que la Suisse maintiendra sa neutralité permanente armée et servant à des tâches humanitaires. Je ne sais si c'est l'activité traditionnelle du Comité international de la Croix-Rouge qui est visée par cet adjonction allusive, mais je me permets de rappeler que si la Suisse avait été membre de l'ONU, participant à l'Assemblée générale lors de la guerre du Katanga en 1960, le CICR aurait eu beaucoup plus de peine à négocier entre les contingents de l'ONU et les gendarmes de Moïse Tschombé la libération de leurs prisonniers réciproques, parmi ceux-ci des ressortissants de pays neutres, membres de l'ONU, notamment des Suédois et des Irlandais. Lors du conflit du Bangladesh, l'Inde n'accepta de l'aide que du CICR et de la

Croix-Rouge suisse, la Suisse seule n'ayant pas participé aux débats à l'ONU, jugée inamicale à son égard.

D'autre part, dans ce débat, on a beaucoup parlé de la neutralité en pensant surtout aux sanctions économiques que peut décréter l'Organisation des Nations Unies. Mais un autre danger se cache, dans une petite phrase à la page 60 du message du Conseil fédéral: «Etant membre de l'ONU, nous pourrions étendre notre participation à un type d'action que nous avons d'ailleurs, à un titre ou à un autre, toujours soutenu par le passé; nos choix continueront d'être guidés par les mêmes critères. En particulier, il n'est pas question, pour le moment, de mettre des contingents de Casques bleus à disposition de l'ONU.» Or, les forces de paix que forment les Casques bleus peuvent être constituées par décision du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale. La participation des Etats membres est certes facultative. Mais cela n'exclut pas les pressions diplomatiques, comme cela a été le cas sur un pays neutre, l'Autriche en l'occurrence, lors de la mise sur pied du contingent de la FINUL au Liban.

Dans son rapport de 1969 sur l'ONU, le Conseil fédéral envisageait d'ailleurs une participation suisse à de telles forces dans des conditions nettement définies. Il ne cachait cependant pas que, dans certains cas, les forces de paix peuvent être utilisées à des fins proprement militaires, exemple le Congo en 1960/1961, et qu'il serait alors difficile de retirer un contingent suisse mis à disposition. Ce grand rêve idéologique de participer à l'activité des Casques bleus de l'ONU est d'ailleurs permanent dans certains milieux politiques de notre pays, si j'en juge par un article paru dans la *Weltwoche* du 20 avril 1983. Dans son interview d'alors, M. Walter Renschler, président de notre commission, s'exprimait comme suit:

Renschler: «Ich bin für eine aktive, engagierte Neutralitätspolitik und glaube, dass wir sie innerhalb der UNO wesentlich besser zum Tragen bringen können, als ausserhalb. Aber es geht nicht um Sein oder Nichtsein.»

Weltwoche: «Vermittlerdienste und humanitäre Tätigkeiten: Kann die Schweiz innerhalb oder ausserhalb der UNO diese Aufgaben wirksamer erfüllen?»

Renschler: «Denken wir an die Blauhelme, die Friedenssicherungsstruppen. Jetzt können wir uns nicht beteiligen. Wären wir dabei, würde ich es begrüßen, dass die Schweiz, wie Österreich, Schweden, Norwegen und andere – auf freiwilliger Basis selbstverständlich – auch ihren Beitrag leisten könnte.»

Ainsi, certains de nos collègues qui, il y a quelques jours encore, militaient pour l'introduction d'un service civil découlant d'un libre choix dans la défense du pays, n'hésitent pas à envisager l'engagement de citoyens suisses dans une troupe internationale appelée à servir pour des causes étrangères à l'indépendance de notre pays. C'est proprement aberrant, si l'on songe aux tentatives actuelles de remplacer la force multinationale défaillante au Liban par un contingent de Casques bleus qui ne serait pas plus efficace que la force internationale des Nations Unies, stationnée depuis des années dans ce pays et qui a fait preuve d'une passivité consternante, tout au long du conflit proche-oriental.

Enfin rappelons pour mémoire la fameuse Conférence sur la Palestine qui eut lieu à Genève, à fin août 1983, qui a fait couler tant d'encre et qui nous avait été imposée par l'ONU, cette conférence qui avait pour seul objectif de mettre en accusation un pays membre lui-même de l'organisation et avec lequel nous entretenons des relations diplomatiques normales. Souvenons-nous aussi de la mobilisation, à cette occasion, d'importants contingents de notre armée de milice et de la participation financière élevée de notre pays à une opération que nous n'avions ni désirée ni sollicitée.

C'est pourquoi le groupe de l'Action nationale/Vigilants se prononce contre la proposition de minorité, et attend l'âme sereine le verdict populaire sur un projet d'adhésion à l'ONU qui n'aura servi qu'à diviser notre pays, au moment où les circonstances réclament une solidarité accrue et une fidélité

sans faille de nos concitoyens et de nos concitoyennes envers une patrie que nous voulons libre et indépendante, au milieu des tourments qui agitent un monde en ébullition permanente.

Sager: Der Vorschlag, den Kollege Ott vertritt, ist ein moralisch verständlicher Schritt, der aber einen ausserordentlich gefährlichen Sprung darstellt. Wenn wir die humanitären Aufgaben einschliessen in unsere Neutralitätsdefinition, gehen wir eine Verpflichtung ein, die nicht mehr messbar ist. Neutralität ist ein kriegstechnischer Begriff; er wird wirksam bei Ausbruch militärischer Kampfhandlungen. Im Falle der besonderen, nämlich immerwährenden Neutralität der Schweiz sind wir einverstanden, gewisse Vorleistungen zu erbringen, nämlich dass unsere Neutralität bewaffnet sei und dass wir keiner militärischen Organisation beitreten. Aber wir können nun nicht die humanitären Aufgaben in den Neutralitätsbegriff hineinnehmen. Wir können an denen dann gemessen werden und könnten dann zu Verhaltensweisen verpflichtet werden, die uns nicht mehr genehm wären. Wir sind bereit, humanitäre Leistungen zu erbringen, ob wir neutral sind oder nicht. Das ist eine moralische Aufgabe, die ausserhalb der Neutralitätsfrage liegt.

Ich beantrage Ihnen Abweisung des von Kollege Ott vertretenen Minderheitsantrages. Mir ist der Vorschlag des Bundesrates am sympathischsten.

M. Gloor: Rarement le représentant du groupe de l'Action nationale a autant exagéré, comme ce fut le cas dans son intervention tout à l'heure, quand il a cherché à confondre ceux qui appuient la proposition de la minorité de la commission tendant à ajouter des tâches humanitaires au texte du Conseil fédéral. En l'occurrence, ici, la voie est la même que celle suivie par le CICR dans ses vues et son travail pratique. Je ne vois pas en quoi cette prise de position particulière peut porter préjudice à l'ensemble du problème que nous traitons aujourd'hui. C'est une des raisons pour lesquelles je m'insurge contre les propos que l'on a entendus dans cette salle. On reprend à nouveau des sophismes «écoulés» en ce qui concerne le service civil. Vraiment, l'extrême-droite est à bout de bons arguments!

Renschler, Berichterstatter: Ich kann Herrn Soldini versichern, dass das Zitat aus der «Weltwoche» inhaltlich für mich heute genauso gilt wie vor einem Jahr. – Nun zu diesem Minderheitsantrag: Er hat zwei Überlegungen zum Hintergrund. Einerseits wird in der Botschaft des Bundesrates bei der Umschreibung der Tätigkeitsfelder der Schweiz in der UNO unter anderem die Bereitschaft unseres Landes zur humanitären Hilfe betont. Das ist der eine Hintergrund dieses Antrages. Der andere ist: Unsere Neutralität – wie kaum eine andere Neutralität – ist sehr eng mit der humanitären Solidarität verbunden. Die neutrale Schweiz ist Sitzstaat des IKRK, der Liga der Rotkreuzgesellschaften, des Hochkommissariates für Flüchtlingswesen und weiterer internationaler humanitärer Organisationen, aber auch Depositarstaat der Genfer Konventionen sowie Hüterin des humanitären Völkerrechtes.

Der Minderheitsantrag will diese Besonderheit und Verpflichtung der schweizerischen Neutralität zum Ausdruck bringen. Wenn in der Kommission diesem Anliegen auch Verständnis entgegengebracht wurde, so wollte man dennoch nicht vom völkerrechtlich akzeptierten Begriff der dauernden und bewaffneten Neutralität abrücken. Die Kommission lehnte den Minderheitsantrag deshalb mit 11 zu 15 Stimmen bei zwei Enthaltungen ab.

M. Dupont, rapporteur: C'est une fleur à la boutonnière! Cette adjonction ne dérange pas, apparemment, mais elle est inutile et même ambiguë, ce qui a incité votre commission à vous proposer de la rejeter. En effet, nous pourrions entrer dans des explications de tous ordres, nous pourrions même ajouter d'autres tâches que celles humanitaires, mais je suis d'avis qu'il est inutile d'entrer dans de telles préci-

sions. Nous vous proposons donc de rejeter cette proposition de minorité.

M. Aubert, conseiller fédéral: Je partage l'avis qui vient d'être exprimé.

Il est en soi extrêmement louable de vouloir ajouter, à côté de notre neutralité permanente et armée, un côté humanitaire et généreux. Cependant, la «neutralité permanente et armée» est une notion de droit international public, reconnue comme telle. Si nous ajoutons à ce caractère de «neutralité permanente et armée» une allusion aux droits humanitaires, on pourrait penser que nous donnons à notre neutralité permanente et armée une autre définition et que nous modifions notre doctrine. C'est une des raisons pour lesquelles le Conseil fédéral ne peut accepter cet additif, bien qu'il témoigne d'un esprit très généreux.

Monsieur Soldini, je n'ai guère apprécié vos propos de tout à l'heure, votre «attaque» se situait un peu au-dessous de la ceinture lorsque vous parliez de «rouerie administrative» et que vous affirmiez que Pierre Aubert et son état-major de diplomates étaient pressés de jouer un rôle sur la scène de Manhattan!

Vous venez maintenant nous parler de l'envoi de Casques bleus, sujet qui ne fait pas l'objet de la discussion actuelle! Je me permettrai de vous rappeler que, si un jour nous souhaitions mettre à disposition de l'ONU des Casques bleus, ce serait de notre propre volonté. Rien ne pourrait nous y obliger et vous le savez parfaitement. Vous avez lu aussi l'article 43 de la Charte des Nations Unies, suffisamment explicite sur le problème des sanctions militaires pour que je n'y revienne pas. Si nous voulions engager des Casques bleus, nous devrions revenir devant le Parlement car nous devrions modifier notre législation. Alors, n'allez pas répandre des bruits qui, vous le savez très bien, sont faux!

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	100 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit:	48 Stimmen

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Der Bundesrat wird ermächtigt, an den Generalsekretär ein Gesuch der Schweiz um Aufnahme in die Organisation der Vereinten Nationen und eine Erklärung über die Annahme der in der Charta enthaltenen Verpflichtungen zu richten. Im Beitritts-gesuch wird die Schweiz ausdrücklich ihre Neutralität in Erinnerung rufen.

Minderheit

(Itten, Blocher, Eppenberger-Nessler, [Fischer-Bern], Flubacher, Gautier, [Kloter], Nebiker, Oehler, Reichling, Rüttimann)

Der Bundesrat wird ermächtigt, an den Generalsekretär ein Beitritts-gesuch zu richten, in dem erklärt wird, dass die Schweiz, unter Beibehaltung ihrer dauernden und bewaffneten Neutralität, gewillt ist, die in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Verpflichtungen auf sich zu nehmen.

Art. 3

Proposition de la commission

Majorité

Le Conseil fédéral est autorisé à adresser au Secrétaire général une demande d'admission de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies et une déclaration d'acceptation des obligations de la Charte. Dans la demande d'admission, la Suisse rappellera expressément sa neutralité.

Minorité

(Itten, Blocher, Eppenberger-Nessler, [Fischer-Bern], Flubacher, Gautier, [Kloter], Nebiker, Oehler, Reichling, Rüttimann)

Le Conseil fédéral est autorisé à adresser au Secrétaire général une demande d'admission dans laquelle il déclarera que la Suisse, tout en maintenant sa neutralité permanente et armée, accepte les obligations de la Charte des Nations Unies.

Itten, Sprecher der Minderheit: Darf ich auch einmal mit einem unpassenden Vergleich beginnen? Emil Steinberger, einer der geistreichen Kabarettisten unserer Zeit, sucht in seiner berühmt gewordenen Nummer «Das Kreuzwort-rätsel» ein mit dem Buchstaben E beginnendes Grautier mit vier Buchstaben. Diesem Grautier werden durch den Volksmund verschiedene besondere Eigenschaften nachgesagt oder unterstellt. So sagt man beispielsweise, dieses Grautier sei ausserordentlich störrisch und mutwillig. Dabei ist es nur dann störrisch, wenn man es aus seiner gewohnten Umgebung, insbesondere aus der ihm lieb gewordenen südlichen Wärme, in höhere oder nördlichere Gebiete verpflanzt. Ebenso reagiert es störrisch und unwillig, wenn man zuviel von ihm verlangt oder ihm zuviel auflädt.

Daraus dürfte eigentlich einleuchten, dass es eine durchaus gute Reaktion eines Lebewesens ist, wenn es unwillig reagiert, wenn man ihm zuviel auflädt.

Ausserdem gilt dieses Tier als ausgesprochen törricht, unter anderem deshalb, weil ihm auch wieder der Volksmund nachsagt, dass es sich dann aufs Glatteis begeben, wenn es ihm zu wohl sei. Es heisst oft, das politische Parkett sei glitschig. Wenn das so ist, dann ist das diplomatische Parkett ein Eisfeld. Wie schnell da Ausrutscher passiert sind, haben wir in der mehrjährigen Kommissionsberatung ahnen gelernt.

Nicht ganz zu Unrecht wurde in letzter Zeit wiederholt geäussert, unsere Aussenpolitik würde nach einem UNO-Beitritt zum gefährlichen Balanceakt zwischen Bern und New York. Aber die Mehrheit dieses Rates hat jetzt beschlossen, auf die UNO-Vorlage einzutreten, und ich denke, diesem demokratischen Entscheid ist vorläufig nichts beizufügen.

Jetzt wollen wir uns der Detailberatung mit voller Hingabe zuwenden, und es fragt sich, ob ein Land, das seit Generationen keinen Krieg mehr erleben musste; ein Land, das seit Generationen erfolgreich neutral war und davon viel menschlichen, diplomatischen und wirtschaftlichen Nutzen gezogen hat, ohne dabei jemandem zu schaden; ein Land, das trotz seiner vielsprachigen Bevölkerung und trotz zahlreicher Konfessionen einen hohen Grad an innerem Frieden aufweist; ein Land schliesslich, das, ohne eigene Rohstoffe zu haben und ohne ans Meer zu grenzen, wirtschaftlich stark ist, sich seine Schritte nicht gut überlegen sollte! Zunächst, ob es den Schritt überhaupt tun will, und dann, wenn es sich entschieden hat, sollte es sich auch überlegen, wie dieser Schritt gegangen werden soll. Denn wenn die Schweiz ihre Unterschrift unter eine völkerrechtliche Abmachung setzt, dann ist diese Unterschrift zum Nennwert zu nehmen. Aus diesem Grund schlägt Ihnen eine parteipolitisch recht breit abgestützte Minderheit vor, Artikel 3 anders zu formulieren und in einer Urkunde Beitritts-gesuch und Neutralitätserklärung zu kombinieren. Diese Minderheit empfiehlt Ihnen damit sozusagen zum Seiltanz das Sicherheitsnetz.

Strittiger Punkt zwischen Mehrheit und Minderheit ist eigentlich nur die Frage, ob der sogenannte materielle Neutralitätsvorbehalt in der Beitritts-erklärung bzw. im Beitritts-gesuch selbst angebracht werden solle oder ob es genüge, wenn die Neutralitätserklärung in separaten Noten erfolge. Die Minderheit der Kommission ist der Auffassung, dass eine an sich völkerrechtlich unwirksame einseitige Erklärung auch dadurch nicht wirksamer wird, indem man sie viermal wiederholt, sondern dass der Neutralitätsvorbehalt in das Beitritts-gesuch hineingehört und als solcher mit dem

Beitrittsbeschluss Gegenstand der Volksabstimmung sein soll. Hierfür sprechen die folgenden Gründe:

Dass es sich beim Minderheitsantrag um einen sogenannten formellen Vorbehalt handelt, der nach der UNO-Charta gemäss Meinung einiger Rechtsgelehrter unzulässig ist, wird heute eigentlich von niemandem mehr im Ernst behauptet. Es handelt sich also vielmehr um einen sogenannten materiellen Vorbehalt. Der Bundesrat wird zwar ermächtigt, das Beitrittsgesuch vorbehaltlos an den Generalsekretär der UNO zu richten und darin zu erklären, dass die Schweiz bereit ist, die Verpflichtungen, die sich aus der Charta der UNO ergeben, auf sich zu nehmen – und jetzt kommt der materielle Vorbehalt im Sinne einer Einschränkung –, aber nur soweit, als diese Verpflichtungen mit der Beibehaltung der dauernden und bewaffneten Neutralität unseres Landes jeweils vereinbar sind. Der Vorbehalt bezieht sich also nicht auf den Beitritt und auch nicht generell auf die zu übernehmenden Verpflichtungen, sondern lediglich auf jene Verpflichtungen, die mit unserer Neutralität nicht in Einklang stehen; dies sind namentlich die Verpflichtungen aus den Paragraphen 41 und 42 der Charta.

Die Gegner dieser Formulierung haben immer wieder ins Feld geführt, man müsse sich vor den militärischen Verpflichtungen gar nicht fürchten, weil bis jetzt keinem Staat gegen seinen Willen solche Verpflichtungen auferlegt worden seien. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Hoffnung, dass es auch in Zukunft so bleiben wird, bei einem derart wichtigen Vertragswerk nicht genügt. Entscheidend für unsere hartnäckige Haltung ist indessen nicht Paragraph 42, nicht die militärischen Massnahmen, sondern Paragraph 41, die wirtschaftlichen Massnahmen. Wer die Charta genau ansieht, stellt fest, dass zurzeit einem Mitgliedstaat gegen seinen Willen keine militärischen Dienstleistungen abverlangt werden können, dass aber der Sicherheitsrat – und nicht die Vollversammlung notabene – wirtschaftliche Massnahmen anordnen kann, die für die Mitglieder verbindlich sind. Auch auf solche Massnahmen muss sich unser Vorbehalt ausdehnen; denn solche Massnahmen können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraf- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen miteinschliessen. Wer in den letzten Jahren die Augen offen gehalten hat, dem konnte doch wirklich nicht entgehen, dass vielerorts solche wirtschaftliche Massnahmen an die Stelle von militärischen Operationen getreten sind. Auch das ist keine Neuigkeit. Schon zu früheren Zeiten brachte man uneinnehmbare Städte oder Stellungen zu Fall, indem man sie wirtschaftlich boykottierte und aushungern liess.

Im Lichte solcher Überlegungen vermag die Minderheit zwischen militärischen Sanktionen und wirtschaftlichen Sanktionen höchstens formelle, nicht aber materielle Unterschiede feststellen. Wer nun aber bereit ist, sich vorbehaltlos in solche internationale Exekutionen verstricken und sich zu solchen Massnahmen verpflichten zu lassen, ist logischerweise auch bereit, unsere historischen Grundsätze der Aussenpolitik über Bord zu werfen.

Die Gegner des Minderheitsantrages sagen immer wieder, die neu vorgelegte Formulierung des Bundesrates sei jetzt genügend. Die Minderheit glaubt das einfach nicht. Im ersten Entwurf des Bundesrates vom Dezember 1981 war vorgesehen, dass der Bundesrat einfach eine Erklärung der Neutralität abgibt, ohne dass im Beschluss gesagt worden wäre, in welcher Form und an welche Adresse. Weil dies offenbar einer grossen Anzahl der Kommissionsmitglieder nicht genügte, hat der Bundesrat beschlossen, Herrn Staatssekretär Probst nach New York zu entsenden, um dort mit dem UNO-Generalsekretär auszuhandeln, wie weit wir gehen sollten. Das Resultat liegt Ihnen nun vor im Antrag der Kommissionsmehrheit. Sie ersehen daraus zwei Dinge:

1. Man hat die ursprüngliche Erklärung des Bundesrates vervielfacht, ohne aber ihre eigentliche völkerrechtliche Wirkung zu verstärken.

2. Die Behauptung, unsere Aussenpolitik würde nach einem allfälligen UNO-Beitritt zum Seiltanz zwischen Bern und New York, hat bereits das erste klassische Beispiel gefunden, indem wir in New York abklären mussten, wie wir unseren Bundesbeschluss verabschieden sollen.

Es ist deshalb die Pflicht der Kommissionsminderheit, auch zu diesem neuen Antrag des Bundesrates nicht «amen», sondern «aber» zu sagen.

Aufgrund eines Vorkommnisses in der Kommission sind wir nämlich ganz besonders hellhörig geworden: Als es darum ging, nebst zahlreichen befürwortenden Experten des UNO-Beitrittes auch bekannte Gegner vor die Kommission einzuladen, haben einige Kommissionsmitglieder den Vorschlag gemacht, man möge den UNO-Botschafter Israels oder einen UNO-Diplomaten Südafrikas anhören, wurde dieser Antrag in äusserst grosser Erregung abgelehnt, mit dem Hinweis, wenn wir dies tun würden, hätten wir internationale diplomatische Demarchen zu befürchten. Ich sage dies hier deshalb, weil ich damit die Frage beantworten möchte, wie weit es her ist mit der vielgerühmten Unabhängigkeit und Unparteilichkeit unseres zukünftigen UNO-Botschafters. Er wird immer dann Probleme haben, wenn er etwas typisch Schweizerisches tun möchte, sich nämlich auf die Seite des Schwächeren zu stellen oder mindestens den Standpunkt des Schwächeren oder des Betroffenen einmal anzuhören, ohne sich mit dessen Politik zu identifizieren. Wenn schon unsere Kommission nicht mehr Vertreter solcher Länder anhören durfte, die laufend von UNO-Resolutionen betroffen sind, wie frei wird dann unser UNO-Botschafter sein, und wieviel Mut wird er aufbringen müssen? Dabei traue ich diesen Mut zur Freiheit unserer derzeitigen UNO-Beobachterin, Frau Botschafterin Francesca Pometta, durchaus zu, unter anderem – nicht ausschliesslich – deshalb, weil sie in einem am 7. März dieses Jahres dem «Brückenbauer» gewährten Interview folgendes gesagt hat: «Die Neutralität der Schweiz wird daher nicht bestritten oder zur Diskussion gestellt. Wir müssen aber festhalten, dass unsere Neutralität auf Weltebene zu wenig bekannt ist, weil die Schweiz nicht die Möglichkeit besitzt, ihre Position an der Generalversammlung darzustellen. Man kennt deshalb die anderen europäischen Neutralen weit besser. Selbst die erst vor kurzem verkündete bewaffnete Neutralität Costa Ricas findet heute vielleicht sogar mehr Beachtung als das schweizerische Konzept. Es ist bedauerlich, dass unsere immerwährende und bewaffnete Neutralität, die in Europa ein wichtiges Element der Stabilität darstellt, oft nur unzureichend zur Kenntnis genommen wird.»

Mutig ist diese Äusserung deshalb, weil sie den bisherigen Verlautbarungen des Departementes und der darauf basierenden hartnäckigen Haltung der Kommissionsmehrheit klar entgegentritt. Im Falle eines materiellen Neutralitätsvorbehaltes in der Beitrittserklärung habe man nämlich eine Diskussion an der UNO-Vollversammlung über unser Neutralitätsstatut zu befürchten. Letzteres war bei vielen Kommissionsmitgliedern der Grund, dass sie sich dem Minderheitsantrag nicht anschliessen konnten.

Ich komme deshalb zum Schluss: Wenn wir schon eintreten wollen, dann wollen wir das durch den Haupteingang tun. Wir wollen unsere materiellen Vorbehalte offen darlegen und nicht den Hintereingang benützen in der Hoffnung, es habe unsere Neutralitätserklärung niemand gehört, oder es sei jedenfalls niemand dagegen. Die Kommissionsminderheit liess sich mit Recht bis jetzt nicht anstecken von den ängstlichen Gefühlen des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit. Und seit dem 7. März fühlt sie sich bestärkt durch den Mut unserer Schweizer UNO-Botschafterin in New York.

Ihr Mut gibt mir Mut, Sie zu bitten, der Minderheit zur Mehrheit zu verhelfen.

M. Cevey: Je monte à la tribune pour soutenir la proposition minoritaire présentée par M. Iten.

Comme beaucoup d'autres, j'ai jugé inopportune la démarche du Conseil fédéral qui nous contraint de soumettre bientôt au peuple le problème de l'adhésion de la Suisse

à l'ONU, alors que nous prévoyons une réponse négative d'une large majorité populaire. Le débat que nous venons de vivre n'apaise pas mes craintes, mais je suis tout autant persuadé que, la machine étant lancée, il n'est plus possible de stopper sans provoquer chez nos concitoyennes et concitoyens une réaction de frustration, voire de colère, suite à un renvoi qu'ils ressentiraient maintenant comme une marque de défiance quant à leur maturité civique et à leur capacité de trancher souverainement.

Je reprends donc la formule que j'avais utilisée à cette même tribune, il y a quatre ans, pour exhorter le gouvernement à renoncer pour l'instant à toute proposition d'adhésion. Je disais: «Aujourd'hui, il n'y a pas un citoyen de ce monde sur cent – j'aurais pu dire tout autant sur mille ou sur dix mille – qui s'émeuve de l'absence de la Suisse à l'ONU; au lendemain d'un vote massivement négatif de notre peuple, on clamera dans le monde entier que notre pays se cantonne dans une position étroite en se tenant éloigné de Manhattan.»

Encore une fois, le train est en marche, il est trop tard pour l'arrêter; je dois donc limiter mon rôle aux vaines exhortations de Cassandra.

Si j'interviens néanmoins, c'est pour constater que, quelle que soit notre opinion finale, il eût été maladroit d'escamoter le débat en refusant l'entrée en matière. Le souverain doit savoir exactement dans quelles conditions son avis est sollicité. Des trois principes fondamentaux de notre politique étrangère: neutralité permanente et armée, solidarité, universalité, deux nous incitent à souhaiter que notre pays puisse un jour, au sein de l'ONU, prendre sa part des efforts nécessaires à l'instauration d'un ordre international véritablement fondé sur la paix et le respect de l'homme. En revanche, les seuls motifs parfaitement honorables de refuser l'adhésion se nourrissent: de la hantise des risques que celle-ci pourrait faire courir à notre neutralité. Et c'est là que j'en viens à l'article 3.

Personne ici n'a osé ou n'osera remettre en cause le caractère original et surtout intangible de cette neutralité. Mais nous savons par ailleurs que la nature absolue de celle-ci, au niveau de l'Etat s'entend et non à celui des sentiments personnels, entrera en contradiction avec les règles découlant de la Charte des Nations Unies. Si l'on imagine la Suisse occupant autre chose qu'un strapontin à Manhattan, il est donc essentiel de marquer des priorités inattaquables. Il faut dire tout nettement que si la Confédération suisse ne pose aucune condition et ne mentionne aucune dérogation, elle se présente à la porte de l'ONU avec son génie propre, telle que l'histoire l'a façonnée, avec ses moyens originaux d'affirmer son indépendance et sa volonté de paix, et parmi ces moyens celui, fondamental à nos yeux et indiscutable, de la neutralité permanente et armée.

Ni le caractère dictatorial de gauche ou de droite de certains régimes, ni l'impérialisme, ni la servilité d'autres n'ont empêché ces Etats – n'est-ce pas la majorité maintenant? – de siéger à l'ONU. La Suisse est ce qu'elle est et ce qu'elle entend rester: indépendante, pacifique, solidaire, mais neutre d'abord et avec la volonté de payer le prix nécessaire à la crédibilité de cette neutralité.

C'est pourquoi, en ce qui concerne l'article 3 du projet, je suis favorable à la proposition minoritaire de M. Iten, tout en reconnaissant que la forme suggérée par le Conseil fédéral, écartée par les commissaires, offrait aussi les garanties indispensables.

En conclusion, si une fois la Suisse adhère à l'ONU, elle devra être prête en tout temps à quitter l'organisation dignement, sans claquer la porte, si sa politique de neutralité permanente et armée s'avère menacée ou tout simplement remise en cause. M. le chef du Département des affaires étrangères s'est exprimé dans ce sens tout à l'heure, je prends acte de ses assurances.

Sager: Es ist das letzte Mal, dass ich in dieser Frage hier das Wort ergreife. Ich möchte Ihnen Ablehnung des Minderheitenantrages beantragen.

Lasst uns etwas Mutiges tun. Werfen wir doch die «Voll-

kasko-Mentalität», die über alles und jedes im voraus eine Zusicherung, Versicherung oder Absicherung haben will, für einmal über Bord. Kollege Robbiani hat zu Recht gestern unterstrichen, dass sich an dieser Frage zwei Gruppen scheiden, und zwar nicht nach dem Links- und Rechts-Schema geteilt, sondern die Aktiveren *versus* die Passiveren, die Zaudernden *versus* die Dynamischeren oder die Optimistischeren *versus* die Pessimistischeren.

Wir haben unsere Neutralität, und wir müssen sie nicht als Vorbehalt einbringen, denn wir haben das Wissen und die Gewissheit aus dem Studium der Akten, dass unsere Neutralität nicht tangiert werden kann. Wir haben die Versicherung des Chefs des EDA, dass wir austreten oder nur immobil oder passiv sein können, im Falle, dass unsere Neutralität tangiert würde.

Verzichten wir auf diesen Minderheitenantrag, denn er verlangt einen überflüssigen Vorbehalt.

Renschler, Berichterstatter: Zuerst eine Vorbemerkung zum Vorwurf von Herrn Iten, wir hätten uns in der Kommission nicht getraut, Vertreter von Südafrika oder Israel einzuladen, weil wir deswegen Demarchen befürchtet hätten.

Die Mehrheit der Kommission hat auf solche Einladungen verzichtet, weil sie richtigerweise der Auffassung war, ihre Aufgabe sei es, über den UNO-Beitritt der Schweiz zu diskutieren und nicht über die Probleme, die Südafrika oder Israel oder irgendein anderes Land mit der UNO hat. Das war der Hauptgrund, weshalb darauf verzichtet wurde, Vertreter dieser Staaten einzuladen.

Nun zum Antrag der Minderheit: Kommissionsmehrheit und -minderheit sind sich in drei wesentlichen Punkten materiell einig.

1. Die Schweiz wird ihre Neutralität auch als UNO-Mitglied aufrecht erhalten.

2. Ein formeller Neutralitätsvorbehalt ist nicht möglich, weil die UNO-Charta keinen solchen zulässt.

Es hat übrigens bis jetzt auch kein einziges Land beim Beitritt zur UNO einen Vorbehalt angebracht, auch keiner der neutralen Staaten, obwohl alle ihre Neutralität beibehalten haben.

3. Wir wollen in der Auslegung unseres Neutralitätsstatutes und in der Formulierung unserer Neutralitätspolitik autonom bleiben. Es ist daher zu vermeiden, dass unsere Neutralität in der UNO zur Diskussion gestellt wird; daraus könnte eben letztlich eine nichtschweizerische Interpretation resultieren.

Das sind die drei Punkte, in denen Mehrheit und Minderheit einig sind. Der Unterschied zwischen der Auffassung der Kommissionsmehrheit und des Bundesrates einerseits und derjenigen der Kommissionsminderheit andererseits besteht vor allem darin, wie unter Berücksichtigung der drei erwähnten Punkte vorgegangen werden soll. Es geht letztlich um eine Prozedurfrage.

Im Gegensatz zur Kommissionsmehrheit wählte die Minderheit eine Formulierung, die einen materiellen Vorbehalt erkennbar macht. Unter Beibehalt der dauernden und bewaffneten Neutralität ist die Schweiz gemäss ihrem Antrag gewillt, die in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Verpflichtungen auf sich zu nehmen.

Die Formulierung der Kommissionsmehrheit meint eigentlich dasselbe, drückt es aber nicht so aus, dass gleich ein materieller Vorbehalt entsteht. Der Unterschied lässt sich vereinfacht folgendermassen darstellen: Die Mehrheit der Kommission steht zu den Verpflichtungen der Charta unter der Voraussetzung, dass diese Verpflichtungen unsere Neutralität nicht verletzen, hingegen nimmt die Minderheit die Neutralität als Voraussetzung, um die Verpflichtungen der Charta überhaupt anzunehmen. Inhaltlich sehe ich da keinen grossen Unterschied, nur in der Form.

Etwas anderes verlangt nun eigentlich Herr Iten, wenn er sagt, dass er diese Beibehaltung der Neutralität im formellen Schriftstück aufgeführt haben wolle, denn dadurch würden wir keinen mehr oder weniger versteckten oder offenen

materiellen, sondern einen formellen Vorbehalt anbringen. Das ist nach der Charta gar nicht möglich.

Aber wenn man die Formulierung der Minderheit so auslegt, wie das in der Kommission gemacht worden ist, dann würde ich doch darauf beharren, dass mit beiden Texten gelebt werden kann. Da der Text der Minderheit einen materiellen Vorbehalt zum Ausdruck bringt, kann dieser uns Schwierigkeiten in der UNO bereiten. Mitglieder der UNO könnten dann diesen Text nicht nur als einen materiellen, sondern als einen eingeschmuggelten formellen Vorbehalt interpretieren. Dadurch würde eine Diskussion über unsere Neutralität in Gang gebracht. Das sollten wir nach meiner Meinung vermeiden.

Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen, dem Text der Kommissionsmehrheit und des Bundesrates zuzustimmen. Die Kommission hat mit 11 zu 19 Stimmen dem Antrag der Mehrheit zugestimmt. Herr Iten hat einleitend seinen eigenen Antrag mit einem Esel verglichen. Ich möchte abschliessend Jeremia 22.19 zitieren, der lautet: «Er soll wie ein Esel begraben werden...»

M. Dupont, rapporteur: La proposition de la majorité et celle de la minorité visent le même but: renforcer encore la portée de la déclaration volontaire unilatérale de la Suisse relative à sa neutralité permanente et armée.

La proposition de M. Iten, dans son esprit, va dans ce sens. Par contre, dans sa formulation, elle constitue une réserve. Or, lorsqu'il s'agit de formuler une réserve à l'égard de la Charte, les dispositions de celles-ci n'entrent pas en ligne de compte car, ainsi que nous l'avons déjà dit, celle-ci ne prévoit pas de réserves de cette importance. Cela signifie qu'une éventuelle réserve – et le texte proposé en comporte une – devrait être approuvée par le Conseil de sécurité et par l'Assemblée générale. Cela revient, et nous avons refusé de le faire tout à l'heure, à remettre en discussion la qualité de la neutralité de la Suisse, sa forme, son bien-fondé, ses intentions, son contenu.

Je crois que nous nous sommes déjà prononcés sur ce point tout à l'heure. Nous vous invitons donc à confirmer votre décision en rejetant la proposition de M. Iten, qui part d'une bonne intention mais n'est matériellement pas acceptable.

M. Aubert, conseiller fédéral: Le Conseil fédéral estime que la proposition de minorité présentée par M. Iten, comme l'a relevé il y a un instant l'un des rapporteurs, introduirait davantage une différence de forme qu'une différence de fond. Je rappelle qu'elle n'aurait pas d'influence sur le processus de référence à notre neutralité armée en quatre temps, dont je rappelle le déroulement:

Après la votation populaire, le Conseil fédéral fera une déclaration dans laquelle il affirmera solennellement que, même en sa qualité de membre de l'ONU, la Suisse restera fidèle à sa neutralité permanente et armée.

Avant d'engager la procédure d'adhésion proprement dite, nous informerons tous les Etats membres de l'ONU de notre volonté de maintenir intégralement notre neutralité permanente et armée.

La troisième étape est celle de la demande d'admission, dans laquelle la majorité de la commission entend que la Suisse rappelle expressément sa neutralité.

Après l'adhésion, le représentant de la Suisse auprès de l'ONU mettra en évidence, dans son premier discours devant l'Assemblée générale, la signification de la neutralité pour la Suisse. M. Iten, quant à lui, voudrait qu'on précise que la Suisse accepte les obligations de la Charte tout en maintenant sa neutralité permanente et armée. Il n'y a donc, quant au fond, absolument aucune divergence; il n'y en a une que quant à la forme.

Ainsi que l'ont appelé les deux rapporteurs et M. Sager, le texte de la minorité représentée par M. Iten pourrait être interprété et susciter l'impression que nous formulons une réserve qui, je le répète, n'est pas prévue par la Charte des Nations Unies.

Nous craignons que certains membres des Nations Unies considèrent que notre demande d'adhésion à l'ONU est

assortie d'une réserve et ouvrent un débat sur notre neutralité. C'est précisément ce que nous voulons éviter, d'où notre nette préférence pour le texte qui a été adopté par la majorité de la commission.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	91 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	78 Stimmen

Art. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal

Für Annahme des Beschlussentwurfes stimmen

Votent pour l'adoption de l'arrêté fédéral

Ammann-St. Gallen, Auer, Bäuml, Biel, Bircher, Blunschy, Borel, Bratschi, Braunschweig, Bremi, Bunti, Butty, Cantieni, Carobbio, Cevey, Chopard, Clivaz, Columberg, Cottet, Cotti Flavio, Cotti Gianfranco, Couchepin, Coutau, Dafflon, Darbellay, Deneys, Dirren, Dupont, Eggenberg-Thun, Eggli-Winterthur, Eggli-Genève, Eng, Euler, Fankhauser, Fehr, Feigenwinter, Fischer-Sursee, Flubacher, Friedli, Gehler, Giudici, Gloor, Grassi, Grendelmeier, Günter, Gurtner, Herczog, Hess, Hubacher, Humbel, Jaeger, Jaggi, Keller, Kohler, Raoul, Koller Arnold, Kopp, Künzi, Landolt, Lanz, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Longet, Lüscher, Maeder-Appenzell, Maître-Genève, Mauch, Meizoz, Meyer-Bern, Morf, Müller-Aargau, Müller-Zürich, Müller-Scharnachtal, Nauer, Nebiker, Neukomm, Nussbaumer, Ogi, Ott, Petit-pierre, Pini, Pitteloud, Rebeaud, Reimann, Renschler, Revaclier, Riesen-Fribourg, Robbiani, Robert, Rubi, Ruch-Zuchwil, Ruffy, Sager, Salvioni, Schmidhalter, Schüle, Schwarz, Segmüller, Seiler, Stamm Judith, Stamm Walter, Stappung, Steinegger, Uchtenhagen, Vannay, Weber Monika, Weber-Arbon, Weder-Basel, Wick, Widmer, Wyss, Zehnder, Ziegler (112)

Dagegen stimmen – Votent contre

Aliesch, Allenspach, Ammann-Bern, Aregger, Aubry, Basler, Berger, Bonnard, Brélaz, Bühler-Tschappina, Bürer-Walensstadt, Candaux, Cavadini, de Chastonay, Cincera, Dubois, Dünki, Eppenberger-Nesslau, Etique, Fischer-Hägglingen, Frey-Neuchâtel, Früh, Geissbühler, Giger, Graf, Hari, Hegg, Hofmann, Hösli, Houmard, Hunziker, Iten, Jeanneret, Jung, Kühne, Loretan, Martignoni, Martin, Massy, Meier-Zürich, Mühlemann, Müller-Wiliberg, Nef, Neuenschwander, Oehen, Oehler, Oester, Perey, Pfund, Pidoux, Reich, Reichling, Rime, Risi-Schwyz, Röthlin, Ruckstuhl, Ruf-Bern, Rutishausser, Rüttimann, Savary-Fribourg, Savary-Vaud, Schärli, Schnider-Luzern, Schnyder-Bern, Soldini, Spoerry, Stucky, Thévoz, Tschuppert, Vetsch, Villiger, Wagner, Wanner, Weber-Schwyz, Weber Leo, Wellauer, Zbinden, Zwygart (78)

Der Stimme enthält sich – S'abstient

Mme Christinat (1)

Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder

Sont absents

Blocher, Bonny, Eisenring, Frei-Romanshorn, Mascarin, Schmid, Späti, Uhlmann (8)

Präsident Gautier stimmt nicht

M. Gautier, président, ne vote pas

Postulat der Kommission**UNO. Information und Mitwirkung des Parlamentes**

Nach dem Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen wird der Bundesrat ersucht:

1. Der Bundesversammlung jährlich einen besonderen Bericht über die Tätigkeit der Schweiz in den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen zu erstatten.
2. Die beiden Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten jeweils zum voraus über die Traktandenliste der UNO-Generalversammlung und über Stellungnahmen der Schweiz zu wichtigen Geschäften der Generalversammlung zu orientieren.
3. Bevor die Schweiz für den Sicherheitsrat kandidiert, die beiden Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten zu konsultieren.
4. Zu prüfen, in welcher geeigneten Form sich die eidgenössischen Räte an der Arbeit der UNO-Generalversammlung direkt beteiligen können.

Postulat de la commission**ONU. Information et participation du Parlement**

Après l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies, le Conseil fédéral est prié:

1. De remettre chaque année un rapport spécial à l'Assemblée fédérale sur l'activité de la Suisse aux Nations Unies et dans ses organisations spécialisées.
2. De renseigner d'avance les deux Commissions des affaires étrangères sur l'ordre du jour de l'Assemblée générale de l'ONU et sur la position de la Suisse à l'égard d'objets importants soumis à l'Assemblée générale.
3. De consulter les deux Commissions des affaires étrangères avant que la Suisse ne pose sa candidature au Conseil de sécurité.
4. D'examiner la meilleure forme sous laquelle les conseils législatifs peuvent participer directement aux travaux de l'Assemblée générale de l'ONU.

Le président: Nous avons encore à traiter le postulat de la commission. Le Conseil fédéral accepte le postulat. Est-il combattu par un membre du conseil? Ce n'est pas le cas.

Überwiesen – Transmis

Abschreibung – Classement

Le président: D'autre part, il vous est proposé de classer le postulat 11.480, Adhésion à l'ONU (N 13 juin 1973 Tanner). Il n'est pas fait d'autre proposition.

Abgeschrieben – Classé

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

84.251

**Association internationale contre la torture,
Genf. Petition betreffend in Argentinien
verschwundene Personen
schweizerischer Nationalität**

**Association internationale contre la torture,
Genève. Pétition concernant les personnes
d'origine ou de nationalité suisses
disparues en Argentine**

point principal est une demande visant à envoyer une commission parlementaire d'enquête en Argentine; celle-ci aurait pour tâche d'élucider le mystère qui entoure le sort de certains Suisses disparus dans cet Etat d'Amérique latine. Ce dossier a été confié à la Commission des pétitions, qui a demandé au DFAE de se prononcer une première fois.

Le 24 août 1983, la Commission des pétitions a décidé de transmettre cette requête à la Commission des affaires étrangères. Elle s'est fondée, en l'occurrence, sur l'article 40 du règlement du Conseil national.

La Commission des affaires étrangères a discuté ce problème le 6 septembre 1983 et décidé d'entrer en matière sur cette pétition, en ce sens qu'il faudrait, à son avis, examiner de plus près les possibilités qui s'offrent à cette commission d'enquête. De plus, les pétitionnaires ont été invités à préciser leurs vues quant à la composition d'une telle commission et à l'exécution de son mandat. Par une lettre du 4 novembre 1983, très détaillée, les pétitionnaires ont donné suite à ce vœu.

Dans sa séance du 21 octobre 1983, la Commission des affaires étrangères a traité derechef de la pétition. La commission a été d'avis que l'envoi d'une commission parlementaire d'enquête n'était pas opportune; en revanche, on aurait pu envisager l'envoi d'une commission d'information. Lors de la même séance, nous avons appris que M. Probst, secrétaire d'Etat, allait mettre à profit l'occasion de sa présence aux cérémonies d'investiture du nouveau président argentin à Buenos Aires pour faire progresser les recherches sur les ressortissants suisses disparus dans ce pays. Le 23 janvier 1984, la Commission des affaires étrangères a pris connaissance du rapport de M. Probst, secrétaire d'Etat, sur les contacts que ce diplomate a eus en Argentine et elle est parvenue à la conclusion suivante:

La pétition doit retenir toute l'attention du Parlement. Le destin des Suisses disparus en Argentine nous concerne tous. La Suisse se réclame d'une tradition humanitaire et est un Etat basé sur le droit. De ce fait, elle est particulièrement attachée au respect des droits de l'homme, ainsi que le souligne le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique suisse des droits de l'homme du 2 juin 1982 au Parlement. Dans une telle optique, l'inhumanité et la cruauté du précédent régime argentin doivent être ressenties comme une provocation. Dans ces circonstances, la commission considère comme étant secondaires les divergences d'opinions quant à la compétence de mettre en place une telle commission d'enquête puis de la faire fonctionner, le cas échéant. Comment faut-il s'y prendre pour assurer l'efficacité optimale à la recherche des personnes disparues, à la constatation de leur survie, voire à la découverte de leur lieu de détention? La réponse à cette question doit seule être décisive. Lorsqu'il s'agit de choisir les moyens adéquats en cette matière, la commission partage, pour l'essentiel, l'appréciation de la situation, telle qu'elle s'exprime dans le passage ci-dessous du rapport du secrétaire d'Etat R. Probst: «S'agissant de la façon de procéder dorénavant pour nous, nous sommes d'avis qu'il convient d'apprécier à leur juste valeur la volonté clairement exprimée du nouveau Gouvernement argentin de rétablir l'état de droit ainsi que sa détermination à vouloir s'attaquer aux causes du problème des disparitions et, partant, à faire lui-même – pour autant que cela soit encore possible – toute la lumière sur les disparus. Dans ces conditions, il nous semblerait peu opportun, tout au moins pour le moment, de persister à vouloir envoyer en Argentine une commission d'enquête, que celle-ci soit parlementaire ou gouvernementale. Etant donné la totale franchise avec laquelle toutes les explications nous ont été données et toute l'assistance nécessaire qui nous a été assurée, agir de la sorte serait sans aucun doute interprété comme un acte de méfiance et rendrait plus difficile la clarification des cas qui nous occupent plutôt que d'en accélérer la solution. Le nouveau gouvernement démocratique fait preuve à cet égard lui aussi d'un vif nationalisme, comme le ferait d'ailleurs tout autre gouvernement argentin.» Se fondant sur cette appréciation de la situation, la Commission des affaires étrangères estime qu'à l'heure

M. Widmer présente, au nom de la Commission des affaires étrangères, le rapport écrit suivant:

Le 22 juin 1983, l'Association internationale contre la torture, qui a son siège à Genève, a déposé une pétition dont le

UNO. Beitritt der Schweiz

ONU. Adhésion de la Suisse

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.081
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.03.1984 - 08:00
Date	
Data	
Seite	213-230
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 236

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.