

### Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 2. Dezember 1987, Vormittag  
Mercredi 2 décembre 1987, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Reichling

83.049

### Europäische Sozialcharta Charte sociale européenne

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1560 hiervor – Voir page 1560 ci-devant

Frau Morf, Berichterstatterin der Mehrheit: Für Parlamentarier, die sich noch nicht oft mit dem Thema Sozialcharta auseinandergesetzt hatten, gab es gestern wahrscheinlich viel Ungewohntes und Frappantes, ja sogar Ungereimtes zu hören. Wenn ich meine Notizen durchblättere, fällt mir ein Begriffswirrwarr auf, zum Beispiel, dass Aufgaben des Ministerkomitees des Europarates mit jenen des Expertenkomitees der Sozialcharta verwechselt wurden, von Leuten, die es eigentlich besser wissen sollten. Es wurde auch behauptet, aus Strassburg werde Druck auf die Schweiz ausgeübt und es werde nur die Absicht zu einer gewissen Harmonisierung erwartet.

Vor allem aber fällt mir auf, dass die meisten Gegner der Ratifizierung nicht zur Kenntnis genommen haben, dass wir als Schweiz dem Europarat beigetreten sind, weil wir mit anderen europäischen Staaten zusammen ein gemeinsames Ideal haben, das Ideal der politischen und individuellen Freiheit und einer freiheitlichen Grundordnung auf der Basis der Menschenrechte und Menschenwürde, also ein demokratisches Ideal; wenn sich die 21 Mitgliedstaaten Europas in der Nachkriegszeit zusammengeschlossen haben, dann war es, um dieses Ideal zu fördern und eines Tages vielleicht auch zu verwirklichen. Nichts könnte also verfehlt sein, als zu behaupten, ausgerechnet der Europarat wolle via Sozialcharta etwas über einen Einheitsleuten schlagen, wie das gestern mindestens zweimal hier behauptet wurde. Das genaue Gegenteil ist der Fall.

«Erfreut Euch eurer Vielfalt» hiess erst im November sogar eine der Europaratskonferenzen in Strassburg. Falls jemand Angst hat vor supranationalen Verpflichtungen, vor Zwängen von auswärts, zu denen Volk und Parlament nichts zu sagen hätten, dann muss er nach Brüssel schauen und nicht nach Strassburg.

Es ist jedenfalls gestern sicher vielen Ratsmitgliedern ähnlich ergangen wie der Kommissionsmehrheit, deren Sprecherin ich bin. Sie konnten feststellen, dass manche der gegnerischen Redner den Sinn der Sozialcharta nicht zur Kenntnis genommen haben oder ihn aus ganz bestimmten Gründen – nämlich weil er zu ihren Absichten querliegt – nicht zur Kenntnis nehmen wollen. Unser französischsprachiger Sprecher der Kommissionsminderheit, Herr Jeanne-rot, hat selber gesagt, es sei nicht so, dass wir nicht ratifizieren könnten, sondern so, dass wir nicht ratifizieren wollten. Es ist natürlich schwer, dazu Gegenargumente zu finden. Angesichts einer solchen Haltung fällt es auch schwer, in der Detailberatung auf alle juristischen Spitzfindigkeiten der vorliegenden Anträge einzugehen. Ich bin aber sicher, dass die Mehrheit dieses Rates für den Schutz nicht nur der

Menschenrechte, sondern auch der Sozialrechte ist, und zwar im Hinblick auf die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und zum Schutz der sozial Schwächeren, die mit dem Wort «Eigenverantwortung», mein lieber Herr Sager, nicht sehr viel anfangen können. Dies kam gestern bei der Mehrzahl der Redner zum Ausdruck, dreiundzwanzig Redner sprachen sich für, neun gegen die Ratifizierung aus.

Die Sozialcharta ist kein gewerkschaftlicher Forderungskatalog, sondern die Option für ein Europa, das die aktuellen Herausforderungen nicht nur auf wirtschaftlichem Gebiet, sondern auch auf sozialer Ebene sieht und solidarisch zu handeln versucht. All jenen, die sich gestern zu dieser Solidarität bekannt haben, möchte ich auch im Namen der Kommissionsmehrheit danken und sie dazu ermuntern, heute entsprechend zu reagieren, wenn es um die Abstimmung geht.

M. Darbellay, rapporteur de la majorité: La Charte sociale a soulevé quelques objections. Il fallait s'y attendre après les résultats connus des délibérations en commission. Je ne vais pas répondre à toutes ces objections, je me dois cependant de relever un certain nombre de points.

Par exemple, quand les rapporteurs de la minorité relèvent les longueurs et hésitations qui ont accompagné ces délibérations, ils semblent nous faire un reproche. Je crois que c'est à eux-mêmes qu'ils devraient l'adresser. Les longueurs et hésitations ne sont guère venues des personnes qui soutenaient la Charte sociale.

On nous dit ensuite que cette Charte sociale répond à une idéologie et à une philosophie qui nous sont complètement contraires. J'ai relu tous les droits qu'elle reconnaît et je ne vois pas en quoi cette philosophie nous serait contraire, à moins qu'on n'accepte pas que l'Etat fasse son possible pour que chacun ait du travail, pour que chacun ait droit à l'assistance sociale et médicale. M. Allenspach, entre autres, nous dit que nous n'avons de mandat à recevoir que du peuple, et que nous n'avons ni conseil ni mandat à recevoir de l'étranger. Mais alors c'est tout le problème des traités internationaux que l'on remet en question, puisque chaque fois que l'on signe une convention, un traité, une charte, on renonce à une petite parcelle de souveraineté. La souveraineté s'exerce lorsqu'on étudie la convention, lorsqu'on la discute et lorsqu'on la ratifie, ensuite on accepte de l'exercer conjointement avec d'autres. C'est le problème de tous les traités. C'est aussi le problème des lois. Dès que nous légiférons, nous nous attaquons également à certaines libertés.

On craint également le contrôle de l'extérieur au moment où l'on signe des chartes, il faut bien admettre qu'elles aient un sens, et nous acceptons de nous y tenir. Nous devons par conséquent accepter également les recommandations qui pourraient nous être faites. Mais quel risque prenons-nous ici, puisque seul le Comité des ministres est habilité à faire des recommandations et il a fait preuve jusqu'à ce jour d'une prudence que je qualifierai d'extrême puisqu'il n'a fait aucune recommandation.

M. Bonny nous dit qu'on ne peut pas déclarer deux choses contradictoires l'une après l'autre. Tout d'abord, nous autorisons nos fonctionnaires à faire la grève et dans la phrase suivante, nous la leur interdisons. Non, Monsieur Bonny, nous ne disons pas que nous autorisons les fonctionnaires à faire la grève, nous disons simplement qu'avec l'article 6 nous lisons aussi l'article 31 et nous exprimons notre manière de voir les choses. Je vous relis un extrait de l'article 31, qui me paraît très clair: «Les droits et principes énoncés dans la partie I ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique.» Certes, l'interdiction de grève aux fonctionnaires, que nous estimons nécessaire à notre société démocratique, est prescrite par la loi, ce que nous disons au Conseil de l'Europe. Si le Conseil de l'Europe devait ne pas être d'accord, il nous le dirait. Quel risque prenons-nous en ce domaine? Le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas en ont fait la même lecture et le Comité des ministres ne leur a fait ni recommandation

ni remarque. Comment croyez-vous que ce même Comité des ministres pourrait nous adresser des remarques lorsque nous faisons la même lecture?

Non, le problème qui se pose à nous aujourd'hui est un problème européen, plusieurs orateurs l'ont répété à cette tribune. Durant cette législature, nous devons affronter de nombreux problèmes, et notamment celui de nos relations avec la CEE. Chaque fois que nous en parlons, nous disons qu'il n'est pas possible, pour l'heure, d'y adhérer, les inconvénients seraient trop graves. Mais nous devons faire tous les pas possibles dans cette direction. Or aujourd'hui c'est un petit pas, mais un pas qui sera sensible à l'ensemble des pays du Conseil de l'Europe. Ce pas, nous pouvons le faire et nous devons le faire.

On a proposé un renvoi. Je ne peux pas me prononcer au nom de la commission qui n'a pas eu l'occasion d'en discuter. Personnellement, je pense que nous avons déjà tergiversé longuement et, vis-à-vis de l'Europe, nous devons aujourd'hui nous manifester et dire ce que nous voulons. Je comprends qu'on puisse avoir le souci de mieux informer les soixante-huit nouveaux membres du Conseil national et aussi de voir avancer les négociations avec la CEE, mais ce problème date de onze ans puisque c'est en 1976 que le Conseil fédéral a signé la Convention. Il me semble qu'en 1987, il est temps de la ratifier.

**Präsident:** Das Wort zu einer kurzen Erklärung hat Herr Braunschweig.

**Braunschweig:** Ich teile Ihnen mit, dass die sozialdemokratische Fraktion den Antrag auf Rückweisung an die Kommission zurückzieht zugunsten des Antrags Pini: Rückweisung an den Bundesrat. Einerseits, weil wir es für richtig halten, diese beiden Anträge zusammenzulegen, und andererseits, weil der Bundesrat ohnehin Bericht erstatten und Stellung nehmen muss zu unseren Beziehungen zur EG. Wir haben ursprünglich die Rückweisung an die Kommission vorgesehen, weil wir es für richtig hielten, diese Frage in unserem Rat autonom zu behandeln – unabhängig vom Ständerat. Aufgrund einer Revision der gesetzlichen Grundlage wird der Ständerat nur gerade zur Frage «Rückweisung» einen Beschluss fassen. Wir können selbst dann an unserem Beschluss festhalten, wenn der Ständerat nicht mitmachen sollte. Wir berufen uns dabei auf zwei Präjudizien aus jüngster Zeit: auf die Behandlung des Urheberrechtsgesetzes und des Bundesbeschlusses über die Beteiligung der Kantone an der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der SBB im regionalen Personenverkehr. Schon damals war die gleiche Rechtslage vorhanden, die sich möglicherweise jetzt wiederholt.

Deshalb können wir uns mit der Rückweisung an den Bundesrat einverstanden erklären, und ich bitte Sie, in diesem Sinne zu entscheiden.

**Weber-Schwyz, Berichterstatter der Minderheit:** Ich möchte darauf verzichten, auf alle Voten von gestern einzugehen. Ich beschränke mich auf einige kurze Feststellungen. Wenn man gestern die Argumente der Befürworter der Ratifikation angehört hat, so muss man eigentlich zusammenfassend sagen, dass es sich hier um eine Bagatellisierung und um eine Vernebelung der entstehenden Folgewirkungen handelt. Man tut so, als ob dieses Vertragswerk in seiner Rechtswirkung so unbedeutend sei, dass man überhaupt keine Angst haben müsse, die Ratifikation zu beschliessen. Ich frage Sie: Warum beraten wir denn überhaupt über eine solche Ratifikation, wenn so unbedeutende Folgewirkungen zu erwarten sind?

Aus der Sicht der Gegner der Ratifikation muss ich hier einfach festhalten, dass die Zielsetzungen der Charta in unserem Land weitgehend und längst erreicht sind. Die Ratifikation hiesse also, ein schweizerisches Sozialniveau in den Vertragsstaaten zu fordern, welches diese vermutlich noch lange nicht gewähren können. Wir wecken mit einer Mitratifikation nur falsche Hoffnungen.

Wenn man das Verzeichnis der Signatarstaaten durchsieht –

zu diesen Signatarstaaten gehören zum Beispiel Italien, die Niederlande, Spanien, Frankreich –, stellt man fest, dass diese Staaten 70 und mehr Normen unterzeichnet haben. Wenn man das aber mit der sozialen Realität in diesen Staaten vergleicht, dann muss man sich fragen, wo die Wirkung einer Sozialcharta noch liegen kann.

Die Europäische Sozialcharta ist ausgerichtet auf Staaten mit parlamentarischen Demokratien. Darum schafft sie Probleme für einen Bundesstaat mit drei bis vier Entscheidungsebenen, wie sie die Schweiz hat. Die Einhaltung der Bestimmungen wird unweigerlich Aufträge an unseren Gesetzgeber auslösen, denen sich dann unter Umständen der Souverän widersetzt.

Vergleiche mit der Europäischen Gemeinschaft und dem Europarat sind mindestens verzerrt. Hier werden falsche Zuständigkeiten miteinander verglichen. Solidarität mit Europa können wir anders und besser unter Beweis stellen. Die Schweiz hat es mit verschiedensten zwischenstaatlichen Sozialabkommen und auch anderen Staatsverträgen getan. Bedürfnisgerechte und gezielte Vereinbarungen, das Angebot unserer Guten Dienste, das sind schweizerische Wege unserer künftigen Europapolitik. Das Grundsystem der Europäischen Sozialcharta samt seinem ausländisch bestimmten Kontrollorgan widerspricht unserer schweizerischen Staatsidee.

Erlauben Sie mir noch einige Gedanken zum Rückweisungsantrag. Ich tue das in meinem persönlichen Namen, weil die Kommission hiezu nicht Stellung genommen hat. Der Antrag hätte eine gewisse Berechtigung gehabt, wenn der Nationalrat Erstrat wäre, wenn die Abklärungen und Dokumentationen in der Kommission ungenügend gewesen wären. Wir haben ja in Strassburg und in Bern eine Grosszahl von Experten und Staatsrechtlern angehört, wir haben Zusatzbotschaften und -berichte eingefordert. Wir hätten Grund zur Rückweisung, wenn tatsächlich neue Erkenntnisse und Entwürfe vorliegen würden. Die Wirklichkeit ist anders.

Tendenzen zur dynamischen Fortentwicklung und zur Durchsetzung der Normen sind unverkennbar. Die Zukunft bringt nur Verschärfungen. Die Rückweisung wäre ein Zeichen mangelnden Mutes, ein Zeichen von Entscheidungsschwäche. Ein Ja oder ein Nein im Nationalrat ist jederzeit besser als Rückweisung. Es wäre zudem ein Auftrag ohne Inhalt an den Bundesrat oder an die Kommission.

Diese erneute Verzögerungstaktik, die sich hier nun anbahnt, hat System. Ich bin überzeugt, dass unser Aussenminister diesen von ihm herbeigewünschten Antrag mit Wohlwollen entgegennehmen wird. In den letzten vier Jahren hatten wir den Eindruck, dass man ständig die Hand nach solchen Rettungsringen ausgestreckt hat. Als 1984 von der Kommission ein Ergänzungsbericht eingefordert wurde, wurde dieser auf vier Monate versprochen, diese 25 Seiten wurden aber erst nach 17 Monaten geliefert. Damit war auch glücklich die Abstimmungsphase vor dem Uno-Entscheid überbrückt. Für einen zweiten Bericht mit Zusatzfragen an die Kantone, der nur zehn Seiten umfasst, hat dieses Departement wiederum 16 Monate benötigt. Dieses üble Spiel des Taktierens und Verzögerns muss nun endlich ein Ende haben.

Wie bereits erwähnt, hätte zudem der Ständerat zu diesem Rückweisungsbeschluss Stellung zu beziehen. Solche Schachzüge werden die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes, unsere Wähler, nicht verstehen. Es wäre die Flucht aus der Verantwortung dieses Rates. Tun Sie endlich etwas Tapferes, sagen Sie ja oder nein zur Sozialcharta, verzichten Sie auf eine Rückweisung.

**M. Jeanneret, rapporteur de la minorité:** Il convient de répondre, même brièvement, à certains des problèmes qui ont été soulevés hier ainsi qu'aux propositions déposées, même si l'une a été retirée, et de rappeler la quintessence de la position, sur le plan latin, de la minorité, qui est aussi la grande majorité du Conseil des Etats.

Je voudrais tout d'abord rappeler que le système institutionnel helvétique, qui repose essentiellement sur le fédéralisme

et la démocratie directe, est tout autre chose qu'une démocratie parlementaire et ne permet pas de dire oui sans autres à une adhésion, alors qu'au surplus celle-ci est juridiquement difficile et politiquement inopportune. On ne peut pas comparer la Confédération à d'autres pays qui préfèrent signer en adhérant formellement à tous les articles, mais qui matériellement ne leur accordent qu'une importance mineure. On a l'air de passer sous la jambe une question aussi essentielle que le droit de grève des fonctionnaires, ce qui nous apparaît incorrect vis-à-vis de l'extérieur en Europe et vis-à-vis de l'intérieur en Suisse.

La Suisse se sent plus à l'aise lors d'accords bilatéraux portant sur des points concrets qu'autour de programmes politiques, dont la philosophie profonde lui est souvent contraire dans sa conception et ses retombées.

M. Braunschweig ayant retiré sa proposition, je ne reviens pas sur le renvoi. En ce qui concerne le renvoi au Conseil fédéral, on pourrait y être tenté mais que signifie-t-il exactement? Ou bien que le Conseil fédéral remet le projet dans le tiroir, alors dira-t-on pourquoi l'a-t-on sorti? Ou bien de nouvelles longueurs et de nouvelles hésitations. Il y a eu des années de travail, d'analyses, ce serait un aveu que le dossier est mal plaidable. Nous croyons qu'il faut en finir ici: s'il y a une majorité, l'affaire retournera au Conseil des Etats. Mais nous pensons que ces propositions qui n'apportent rien de nouveau, et nous le disons à titre personnel puisque la commission ne s'est pas prononcée, doivent être rejetées. Il nous appartient maintenant, comme Romands, de dire encore un mot sur nos rapports avec l'Europe. Il ne faut pas confondre deux choses totalement différentes, soit la délicate approche de la CEE qui exige du tact, de la ténacité, de l'ouverture, de la lucidité, avec la participation à une déclaration sur une philosophie sociale pour le moins discutable. La ratification n'est aucunement un texte lié à notre intérêt pour l'Europe au lendemain des élections fédérales où l'on a beaucoup parlé de cette préoccupation. Ce n'est pas là que l'on jugera de votre intérêt, du nôtre, pour l'Europe de demain. Dire non maintenant n'est pas être en contradiction avec une préoccupation permanente à l'égard de l'Europe que nous devons avoir. La Suisse ratifie beaucoup de conventions. Elle en ratifie plus que d'autres pays. Le niveau social, chez nous, est aussi élevé si ce n'est pas plus qu'ailleurs, ce texte n'apporte rien d'autre à notre ordre social helvétique.

Nous avons besoin d'énergie, de temps et d'hommes pour négocier avec les Douze des échéances délicates et précises. Ne galvaudons pas ces mêmes forces à des débats peu concluants. La Suisse devra maintenir son identité politique mais en même temps être ouverte économiquement et touristiquement. Plutôt que d'utiliser nos énergies à cet exercice de la Charte, faisons tout pour que le commerce des hommes et des marchandises puisse se faire par la Suisse sans obstacle dommageable. Que l'on cesse de mélanger deux questions, de prêter un réflexe non européen à ceux qui, au contraire, vous proposent de se concentrer avec vigueur et détermination sur les vrais problèmes, et non de faire croire que l'on aurait fait un pas réel en adhérant à un texte discutable juridiquement, inadéquat sur le plan institutionnel et qui ne tient pas compte de l'évolution de la situation politique et économique.

Pour toutes ces raisons, nous vous confirmons l'avis de la minorité de la commission en vous proposant, comme le Conseil des Etats, de ne pas adhérer à la Charte et de ne pas renvoyer ce problème au Conseil fédéral.

M. Pini: Je remercie M. Braunschweig d'avoir retiré sa proposition. En substance, nous suggérons la même chose, mais avec une autre méthode. Tout en répondant à M. Karl Weber, j'affirme que nous ne pouvons pas, en nous appuyant sur de nouveaux faits, nous permettre d'exprimer une réponse négative définitive à l'égard de ce document qui évoluera.

Les nouveaux faits sont les suivants. Premièrement, nous devons prendre en considération une nouvelle approche de la Suisse, du point de vue politique, vers l'Europe des

Douze, dans le cadre de sa réalité économique. La politique sociale y est automatiquement incluse. Ce nouvel élément est extrêmement important. Deuxièmement, cette charte sera révisée à partir de l'année prochaine avec le concours de la Suisse. Ce que nous n'avons pas pu accomplir en 1961, au début des travaux, puisque notre pays n'était pas encore membre, le gouvernement et ses spécialistes pourraient le faire prochainement.

Ce sont les raisons pour lesquelles, étant donné les nouveaux faits précités, je vous prie encore une fois de suivre cette proposition opportune de renvoi au Conseil fédéral, afin de lui permettre de mieux maîtriser cette opération d'approche de la Communauté économique européenne, d'une part, et de mieux approfondir la révision de la Charte sociale en fonction des avis exprimés par ce Parlement et des préoccupations de la Suisse, d'autre part.

Ce sont les motifs pour lesquels j'espère véritablement que la majorité du Parlement ne s'engage pas dans la voie excluant la possibilité de reconsidérer les nouveaux faits que notre conscience politique appelle.

Frau Morf, Berichterstatterin der Mehrheit: Wie gesagt: Wir haben diese Rückweisungsanträge nicht behandelt. Ideal wäre es gewesen, wir hätten jetzt und heute grünes Licht geben können für die Ratifikation der Sozialcharta, nach so langer Zeit und mit so guten Gründen, die für die Ratifizierung sprechen. Aber es gibt auch in der Politik und vor allem in der schweizerischen Politik Situationen, in denen es abzuschätzen gilt, ob man mit dem Durchstieren einer Sache oder mit etwas mehr Geduld – und in diesem Fall wohl auch Information – als sonst schon üblich mehr erreicht. Wir wollen ja keinen Scherbenhaufen. Wir würden dabei alle zu viel verlieren, nicht nur Gesicht. Da es ohnehin immer wichtiger wird, die aktuellen Entwicklungen hinsichtlich der EG in unsere Überlegungen zum weiteren Vorgehen punkto Sozialcharta einzubeziehen, ist es wahrscheinlich tatsächlich die Wahl zwischen einem Scherbenhaufen und der langen Bank. In einer solchen Situation würde ich mich persönlich für die lange Bank entscheiden und hoffen, dass bei der nächsten Runde – wie ich nach der gestrigen Diskussion doch abzuschätzen wage – der Mehrheit der Erfolg zugute kommen würde und wir dann die Ratifikation durchführen könnten.

M. Darbellay, rapporteur de la majorité: Comme je l'ai dit tout à l'heure, la commission n'a pas eu à se prononcer sur ces renvois. Il n'y a plus désormais que le renvoi au Conseil fédéral. On peut le concevoir en vertu des problèmes nouveaux qui se posent, notamment la volonté de réviser la Charte sociale. Ces modifications en cours pourraient amener le Conseil fédéral à nous présenter d'autres conclusions. Personnellement, je ne m'opposerai pas à ce renvoi, mais je préfère que le problème soit traité immédiatement.

M. Aubert, président de la Confédération: Vous vivez, aujourd'hui, et vous avez vécu, hier, votre premier débat d'entrée en matière. Je vis, pour ma part, mon dernier débat d'entrée en matière. Ce ne sont donc pas des préoccupations électorales qui vont dicter les propos que je vais vous adresser, mais bien davantage une certaine expérience – je ne dirai pas une expérience certaine – des institutions européennes et, en particulier, du Conseil de l'Europe où j'ai achevé, la semaine dernière, ma quatorzième année de présence.

Depuis le message du Conseil fédéral de 1983, depuis la décision du Conseil des Etats, depuis l'établissement de la plupart des papiers qui vous ont été remis pour votre information, il y a eu un fait nouveau qui doit nous préoccuper tous: l'«Acte unique européen» est en vigueur depuis cinq mois et un jour, soit le 1er juillet 1987. Cet «Acte unique européen» va ouvrir pour demain – au lendemain de la fin de votre législature – en 1992, le marché unique européen, qui signifiera un espace économique européen ouvert, sans frontières. Notre économie, nos industries, notre commerce,

nos banques – que vous représentez aussi dans cette enceinte – en sont parfaitement conscients. Ils n'ignorent pas l'enjeu qui se joue là et qui va se jouer pendant les quatre années de la législature que vous venez de commencer.

Contrairement à l'interprétation qui a été faite de certains propos tenus, le Conseil fédéral en est conscient. A la demande d'une de vos commissions, il établira pour l'an prochain un rapport sur le problème de la Suisse et l'Europe. Le Conseil de l'Europe, la Communauté économique européenne, l'AELE et la Suisse, Monsieur Jeanneret, sont indissociables, comme le sont les trois premières institutions européennes. Chacun dans notre pays est aujourd'hui convaincu que nous devons nous préparer au changement qui va s'opérer à nos portes. Quelles sont nos portes et quelle est notre «Vorzimmer» dans cette enceinte européenne? La Suisse n'est membre que d'un seul forum politique, le Conseil de l'Europe. Nous sommes membres de l'AELE qui est une association qui a tendance à se rétrécir depuis le départ du Portugal dans la Communauté économique européenne. Elle s'est réduite d'un septième. La Communauté économique européenne, à Bruxelles, elle, bouge: Acte unique européen, marché unique européen. De cette Europe, nous ne sommes pas membre. Je ne pense pas, personnellement, que nous pourrions, demain ou après-demain, adhérer à la Communauté économique européenne, pour des raisons que vous connaissez aussi bien que moi. Je n'en citerai que trois: notre neutralité, notre fédéralisme et notre droit référendaire qui sont à eux seuls des arguments qui nous empêcheraient de devenir membre de la Communauté économique européenne sans modifications profondes de toute notre vie politique et de notre constitution. Mais, je suis convaincu que nous devons faire des efforts particuliers de rapprochement de la Communauté et que nous devons mieux coordonner certaines de nos politiques. Nous n'avons pas attendu l'Acte unique européen pour prendre de telles précautions. Vous le savez – je l'ai déjà dit – nous sommes l'Etat au monde qui a conclu avec la Communauté économique européenne le plus grand nombre d'accords bilatéraux. Nous en avons, à ce jour, signé cent treize. Mais nous ressentons dans la population et dans les milieux économiques, chez les uns, une certaine angoisse et, chez d'autres, une appréhension ou une préoccupation par ce qui est devenu un mot très à la mode, la «marginalisation» éventuelle de la Suisse dans le concert européen. Or, coordonner nos politiques sur le plan européen, c'est aussi accepter un certain nombre de contraintes et d'obligations sur le plan économique et social. Voulons-nous ouvrir cette législature, qui sera placée sous le signe de l'Europe, en refusant de nous associer à un texte tel que celui que vous avez sous les yeux – à savoir la Charte sociale européenne – qui n'est pas contraignant, que je qualifierai même d'innoffensif, un texte «révolutionnaire» qui va jusqu'à prévoir le droit à chacun à deux semaines de vacances par année? Pourtant, à entendre M. Jeanneret, pourquoi ratifier un texte dépourvu de signification, inoffensif, et qui ne serait pas contraignant? Eh bien cette Charte sociale – et je me permets d'en parler en connaissance de cause – a, dans les milieux européens, valeur de symbole. Elle est, ne l'oublions pas, avec la Convention européenne des droits de l'homme, qui a donné naissance à la Commission et à la Cour européennes des droits de l'homme, le texte le plus important du Conseil de l'Europe, de cette Europe démocratique des Vingt et un que nous voulons défendre et dont nous sommes membres à part entière. Cette Convention européenne et cette Charte sociale, Messieurs Jeanneret et Weber, sont citées dans l'Acte unique européen dont vous acceptez que nous nous occupions. Nous lisons, en effet, dans le préambule, sous le nom des douze Etats signataires: «décidés à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des Etats membres, dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale». La Charte sociale européenne

est mentionnée expressément dans ce préambule de l'Acte unique européen.

Je comprendrais que certains d'entre vous aient des hésitations s'il fallait modifier notre législation. Or tel n'est pas le cas et certains l'ont rappelé hier encore, la Charte sociale ne crée aucun droit subjectif en faveur de personnes ou d'individus. Elle ne définit que des objectifs que les législateurs nationaux doivent s'efforcer de réaliser. De plus, ces objectifs sont définis de manière très large et ont, tout au plus, valeur de programme, non contraignant, que nous nous engagerions à mettre en oeuvre progressivement.

Or, le Conseil fédéral ne prend aucun risque. Les articles de la Charte qu'il vous propose d'approuver ont déjà tous été réalisés. Notre législation est d'ores et déjà conforme à la Charte sociale. Certains l'ont dit: socialement, nous ne devons rien à personne et nous pensons que notre législation sociale est plutôt à l'avant-garde qu'à l'arrière-garde de celle des pays européens.

D'aucuns ont reproché au Conseil fédéral d'avoir pris encore trop de risque. Or, le risque que nous prenons aujourd'hui est d'un tout autre ordre. Un membre de votre conseil l'a exprimé, hier, avec extrême clarté, c'est un risque politique et non pas un risque juridique que nous prenons. Ce risque est de dire «non» à une Europe dont nous sommes pourtant partie, même si nous ne sommes pas membre de la Communauté économique européenne, de dire «non» à une Charte sociale que tous nos partenaires ont pourtant acceptée, une Charte que notre politique sociale et notre législation nous permettent parfaitement d'accepter. L'un d'entre vous a rappelé, hier, les propos que tenait dernièrement à Bruxelles M. Delamuraz, conseiller fédéral, qui disait: «Nous ne pourrions pas toujours avoir le beurre et l'argent du beurre.»

Nous rapprocher de l'Europe, bénéficier des avantages du marché européen, c'est aussi accepter certaines contraintes et certaines obligations. Nous avons toujours été convaincus que notre législation sociale n'était ni différente ni surtout moins favorable que celle de tous les Etats qui ont déjà ratifié la Charte sociale européenne. Nous ne devons pas aujourd'hui nous déjuger en refusant cette Charte sociale qui est faite précisément pour tenir compte des approches différentes des uns et des autres.

On a parlé de «solidarité». C'est vrai, la solidarité européenne est mise en cause aujourd'hui, elle ne peut rester un slogan dépourvu de tout contenu. De plus, il est dans l'intérêt d'un petit pays tel que le nôtre d'accepter le principe fondamental du Conseil de l'Europe, un de ses chapitres de programme, à savoir l'harmonisation du droit. Il s'agit là, à notre avis, de la seule chance pour notre pays, enclavé au centre de l'Europe, deuxième client de la Communauté économique européenne, troisième fournisseur de cette même Communauté sur le plan économique, de continuer à participer à la construction de cette Europe qui, de surcroît, doit être une Europe libre et démocratique.

Je suis convaincu que vous êtes tous, aujourd'hui, suffisamment sensibles à l'importance de l'enjeu pour accepter d'entrer en matière dans ce débat sur le texte le plus important que le Conseil de l'Europe ait jamais élaboré après la Convention européenne des droits de l'homme. C'est ce que vous propose votre commission ainsi que le Conseil fédéral. En ce qui concerne la proposition de renvoi dont vous êtes saisis, je ne voudrais pas revenir ici sur ce qui a été excellemment dit par les deux rapporteurs. Un grand nombre d'entre vous l'ont dit tout à l'heure, et je le répète, nous sommes au troisième jour d'une législature où l'Europe va jouer un rôle essentiel non seulement pour notre économie mais aussi pour nos emplois. Je suis de ceux qui pensent – c'est aussi l'avis du Conseil fédéral – que notre attitude quant à la Charte sociale européenne va constituer pour beaucoup de nos partenaires européens un signal de ce que sera notre attitude vis-à-vis de l'Europe en train de se construire. Beaucoup de choses ont changé depuis le rapport du 13 juin 1983, depuis le message du Conseil fédéral et la décision du Conseil des Etats, la construction de l'Europe, l'Acte unique européen, l'augmentation de cette Europe qui

de six membres est passée à neuf, puis à dix et à douze, cette «Europe qui bouge». Je constate aussi que l'interprétation du Conseil fédéral sur cette Charte sociale européenne a aussi évolué et en particulier sur l'article 12, alinéa 4, lettre b, pour laquelle vous avez reçu un rapport complémentaire.

La Charte sociale a été et reste, pour un certain nombre de pays européens, une sorte de programme législatif. La Charte sociale européenne que nous vous proposons aujourd'hui n'entraîne aucune obligation de modifier notre législation. Devrions-nous dans ces conditions, et pourrions-nous accepter d'autres articles ou d'autres paragraphes? C'est peut-être aussi un point que le Conseil fédéral pourrait réexaminer, comme il devra réexaminer, si vous acceptez le renvoi au Conseil fédéral tel qu'il vous l'a été demandé, dans quelle mesure cet arrêté fédéral pourrait être complété, comme le proposait Mme Josi Meier, par une clause précisant expressément que la Charte sociale européenne ne pourrait pas être «self-executing», directement applicable.

En conclusion, le Conseil fédéral continue de penser que notre pays peut et doit ratifier la Charte sociale européenne. Nous sommes en mesure d'accepter cinq, voire six, articles du noyau dur de cette charte, sans nous engager à un quelconque changement de notre législation sociale, simplement parce que nos dispositions législatives et notre pratique actuelle répondent non seulement aux objectifs de la Charte mais aussi à la lettre de ceux des articles et des paragraphes que nous vous proposons d'accepter. Le Conseil fédéral est aussi d'avis que cette Charte sociale est un élément de nos relations avec l'Europe, et permettez-moi de vous faire part ici de ma conviction personnelle: je suis personnellement convaincu que notre ratification de cette Charte sociale européenne est un élément de nos relations avec l'Europe. Si vous le jugez utile, le Conseil fédéral est prêt, cependant, à reprendre l'examen de ce dossier, dans le contexte de notre politique européenne, au regard de l'Acte unique européen. Si vous avez des hésitations, plutôt que de prendre une décision telle que celle qui vous est proposée par la minorité de la commission et de commencer la législation, qui sera une législation placée sous le signe de l'Europe, par un «non», acceptez alors le renvoi au Conseil fédéral.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

**Präsident:** Herr Braunschweig hat im Namen der sozialdemokratischen Fraktion seinen Rückweisungsantrag zugunsten des Rückweisungsantrages Pini zurückgezogen. Wir stimmen ab über den Rückweisungsantrag Pini.

*Abstimmung – Vote*

Für den Rückweisungsantrag Pini	78 Stimmen
Dagegen	86 Stimmen

**Bundesbeschluss über die Genehmigung der Europäischen Sozialcharta**  
**Arrêté fédéral approuvant la Charte sociale européenne**

*Detailberatung – Discussion par articles*

**Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Titre et préambule**

*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 1 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit I*

(Allenspach, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Gautier, Hösli, Jeanneret, Nef, Röhlin, Sager, Weber-Schwyz)  
...; Artikel 5; Artikel 6 Absätze 1, 2 und 3; Artikel 7 ...

*Minderheit II*

(Morf, Braunschweig, Carobbio, Fankhauser, Meizoz, Renschler, Robbiani, Zehnder)  
... Artikel 11, 12, 13, ...

*Minderheit III*

(Hösli, Allenspach, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Gautier, Jeanneret, Nef, Röhlin, Sager, Weber-Schwyz)  
...; Artikel 13 Absätze 1, 2 und 3; Artikel 14, ...

*Minderheit IV*

(Weber-Schwyz, Allenspach, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Gautier, Hösli, Jeanneret, Nef, Röhlin, Sager)  
Die Europäische Sozialcharta wird nicht genehmigt.  
(= Zustimmung zum Beschluss des Ständerates)

**Art. 1 al. 1**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité I*

(Allenspach, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Gautier, Hösli, Jeanneret, Nef, Röhlin, Sager, Weber-Schwyz)  
...; article 5; article 6 paragraphes 1, 2 et 3; article 7, ...

*Minorité II*

(Morf, Braunschweig, Carobbio, Fankhauser, Meizoz, Renschler, Robbiani, Zehnder)  
... articles 11, 12, 13, ...

*Minorité III*

(Hösli, Allenspach, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Gautier, Jeanneret, Nef, Röhlin, Sager, Weber-Schwyz)  
... article 13, paragraphes 1, 2 et 3; article 14, ...

*Minorité IV*

(Weber-Schwyz, Allenspach, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Gautier, Hösli, Jeanneret, Nef, Röhlin, Sager)  
La Charte sociale européenne n'est pas acceptée.  
(= Adhérer à la décision du Conseil des Etats)

**Allenspach, Sprecher der Minderheit I:** Ich spreche zu Artikel 6 der Sozialcharta. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft klar zugegeben, dass das schweizerische Streikrecht den Anforderungen von Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta nicht entspricht; denn dieser Absatz 4 setzt ein uneingeschränktes und integrales Streikrecht in der Schweiz voraus. Im Bereich der öffentlichen Dienste ist aber das Streikrecht in der Schweiz sehr eingeschränkt. Aus diesen Gründen können wir Artikel 6 Absatz 4 für die Schweiz, weil im Widerspruch zu unserer Rechtsordnung, nicht als bindend erklären. Mein Antrag geht dahin, dass wir von Artikel 6 zwar die ersten drei Absätze als bindend erklären, Absatz 4 aber nicht.

Die Sozialcharta geht von einer anderen rechtstheoretischen Grundlage des Streikrechtes aus als in der Schweiz bis anhin üblich. Mit der Ratifikation von Artikel 6 Absatz 4 müssten – ich unterstreiche: müssten – sich unsere Gerichte diesen anderen Rechtsüberlegungen beugen, weil – so steht es in der Botschaft – die Anforderungen von Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta den bisherigen Überlegungen in der Schweiz zum Streikrecht nicht zu genügen vermögen. Die Sachverständigen und Experten des Europarates, mit denen wir gesprochen haben, sind sich einig, dass ein

gänzliches Verbot von Beamtenstreiks mit der Charta unvereinbar sei. Dieser Auffassung des Sachverständigenausschusses hat sich auch die parlamentarische Versammlung angeschlossen. Das schweizerische Beamtenstreikverbot ist deshalb mit Artikel 6 Absatz 4 nicht vereinbar.

Der Bundesrat will nun die Auffassung des Sachverständigenausschusses und der Europäischen Versammlung umstossen, wenigstens für die Schweiz. In der Schweiz soll Absatz 4 von Artikel 6 kein Widerspruch zum Beamtenstreikverbot sein, dank einer auslegenden Erklärung. Diese einseitige auslegende Erklärung vermag aber an der Tatsache nichts zu ändern, dass Artikel 6 Absatz 4 ein Beamtenstreikverbot nicht zulässt. Es ist viel ehrlicher zu sagen, dass wir von Artikel 6 nur die ersten drei Absätze annehmen können; es ist unredlich, so zu tun, als ob wir den Streikrechtartikel der Sozialcharta vollumfänglich annähmen, und uns dann dieser Verpflichtung durch einen einseitigen Vorbehalt wieder grösstenteils entziehen zu wollen.

Wieso, muss man sich fragen, dieses unredliche und missbrauchensüchtige Verfahren? Darauf gibt es meines Erachtens zwei Antworten: Es gibt Kreise, die mittels der Ratifikation von Artikel 6 Absatz 4 das geltende Beamtenstreikverbot aus den Angeln heben wollen. Dieses Streikverbot für Beamte ist geltendes Recht. Es gibt viele Gründe, die dieses Verbot rechtfertigen. Wer das Beamtenstreikverbot aufheben möchte, der soll die vorhandenen parlamentarischen Instrumente anwenden. Es kann aber nicht hingenommen werden, dass diese parlamentarischen Instrumente und die Referendumsrechte des Volkes durch eine direkte oder durch eine indirekte internationale Verpflichtung ausgeschaltet werden. Ich bitte Sie aus diesem Grunde, die Anwendbarkeit von Artikel 6 Absatz 4 abzulehnen; wir dürfen nicht die Gefahr laufen, dass die Gerichte gelegentlich das Beamtenstreikverbot wegen der Sozialcharta aufheben oder stark einschränken. Der Bundesrat schätzt zwar diese Gefahr als gering ein. Er kann sie aber nicht vollständig ausschliessen.

Wir sollten uns in dieser Frage nicht einem ausländischen Druck beugen müssen. Wenn wir Artikel 6 Absatz 4 als anwendbar erklären, werden wir von den Sachverständigen immer wieder den Vorwurf hören, wir würden die eingegangenen Verpflichtungen nicht ernst nehmen und würden ihnen nicht nachkommen, da die Sachverständigen den bundesrätlichen Vorbehalt, diese interpretierende Erklärung, für unerheblich halten. Sie haben dies auch schon deutlich zum Ausdruck gebracht. Der Vorwurf, wir seien nicht vertragstreu, wiegt schwer, gerade in unserem Lande, das international den guten Ruf, vertragstreu zu sein, genießt. Deshalb dürfen wir die Absätze 1 bis 3 für anwendbar erklären, nicht aber Absatz 4.

Der Hauptgrund, weshalb der Bundesrat den ganzen Artikel 6 als anwendbar erklären will, obwohl Absatz 4 zu unserer Rechtsordnung im Widerspruch steht, liegt wohl darin, dass ohne diesen Artikel 6 die Bedingungen für die Ratifikation nicht erfüllt sind. Der Bundesrat möchte den offenkundigen Widerspruch zwischen dem geforderten integralen Streikrecht gemäss Sozialcharta und dem Beamtenstreikverbot in der Schweiz durch eine interpretierende Erklärung aus der Welt schaffen. Es ist richtig, dass auch andere Länder, beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland oder die Niederlande, solche interpretierende Erklärungen zu Artikel 6 Absatz 4 abgegeben haben. Der Sachverständigenausschuss hat aber deutlich unterstrichen (so steht es auch in der bundesrätlichen Botschaft), dass die beiden Vorbehalte nur deshalb geduldet worden seien, weil beide Länder mehr als das erforderliche Minimum von Artikeln des harten Kerns angenommen hätten und daher auch ohne Artikel 6 den Mindestanforderungen genügen würden. Da wir ohne Artikel 6 den Mindestanforderungen nicht genügen, wird der Sachverständigenausschuss den Vorbehalt nicht annehmen können und auf die Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen drängen.

Es wäre ehrlicher, auf juristische Pirouetten zu verzichten. Stellen wir klar: das gegenwärtige Beamtenstreikrecht steht im Widerspruch zu Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta.

Solange wir dieses Streikverbot der Beamten nicht aufgehoben haben, können wir ehrlicherweise diesen Absatz 4 nicht als anwendbar erklären. Alle Versuche, diesen Tatbestand durch einseitige Vorbehalte oder interpretative Erklärungen zu verschleiern, müssten als politische Manipulationen gewertet und zurückgewiesen werden.

Aus diesen Gründen können wir nur den Absätzen 1 bis 3 von Artikel 6 zustimmen und sie als anwendbar erklären, nicht aber Absatz 4. Tun Sie dies, indem Sie meinem Minderheitsantrag zustimmen.

**Braunschweig, Sprecher der Minderheit II:** Mit diesem Antrag wünscht die Minderheit II, dass Sie dem Artikel 12 integral die Genehmigung erteilen und diese Genehmigung nicht nur auf die Absätze 1, 2 und 3 beschränken, sondern ausdrücklich auch Absatz 4 einschliessen.

Die Minderheit II steht damit im Gegensatz zum Bundesrat; wir hoffen immer noch, dass der Bundesrat hier einschwenken könnte. In diesem Artikel geht es um die soziale Sicherheit, genauer um die Gleichbehandlung in- und ausländischer Arbeitnehmer im Bereich der sozialen Sicherheit. Grundsätzlich steht unsere Gesetzgebung auf dieser Basis. Diese Gleichstellung wünschen wir aus unserem Verständnis von Gerechtigkeit und Gleichheit heraus. In vielen Bereichen der sozialen Sicherheit ist sie erreicht, mit der Ausnahme der Arbeitslosenversicherung. Artikel 12 der Europäischen Sozialcharta geht von der Möglichkeit des Leistungsexportes an Wanderarbeiter aus, die in ihr Heimatland zurückgekehrt sind. Es geht um die Totalisation, das heisst um das Zusammenrechnen von Beschäftigungs- und Versicherungszeiten.

Weswegen wir in der Schweiz mit unserer Gesetzgebung über die Arbeitslosenversicherung bis heute der Sozialcharta nicht folgen können, geht auf die Absicht der Missbrauchsbekämpfung zurück. Wir wünschen keinen Missbrauch mit der Arbeitslosenversicherung und haben deshalb gewisse Möglichkeiten nicht vorgesehen, die international verlangt werden.

Aus folgenden Gründen sind wir der Meinung, dass wir diesem Absatz 4 trotzdem zustimmen können:

1. Es ist ausdrücklich festgehalten und durch die Praxis abgesichert, dass es nicht auf den Stand der Gesetzgebung im Zeitpunkt der Ratifikation entscheidend ankommt, sondern auf unsere Bereitschaft, die Ziele der Sozialcharta zu erreichen. Die Frage richtet sich an Sie, ob die Bereitschaft zur Erlangung der Gleichbehandlung im Bereich der Arbeitslosenversicherung vorhanden ist. Ich bitte Sie, sich zu dieser Bereitschaft zu bekennen. Dann können wir Absatz 4 von Artikel 12 der Europäischen Sozialcharta akzeptieren. Es braucht nicht den Abschluss der Gesetzgebung oder der internationalen Vereinbarungen; es genügt ausdrücklich das Wollen, und dies wird vom Sachverständigenrat akzeptiert. Erst wenn diese Bemühungen nach Jahren nicht zum Erfolg führen, wird allenfalls die Frage an uns zurückkommen – ich sage ausdrücklich die Frage –: Wie steht es mit diesen Lücken und mit ihrer Ausfüllung?

Es geht also nicht um Vorwürfe des Sachverständigenrates, sondern um eine gemeinsame Weiterführung und -entwicklung der Sozialversicherung.

Bereits früher habe ich vor einem schweizerischen Perfektionismus gewarnt, vor der Auffassung, dass wir im Bereich der europäischen Konventionen und auch in anderen Gebieten des internationalen Rechts die Vollkommenheit schon am ersten Tag erreichen müssten. Dies widerspricht dem internationalen Recht. Wir wissen alle, wie schwierig seine Entwicklung und die gegenseitige Anpassung sind. Es geht um Rechtsordnungen, die aus verschiedenen geschichtlichen Epochen und Kulturkreisen kommen und unter einen Hut gebracht werden müssen. Das ist die zusätzliche Schwierigkeit des Völkerrechts gegenüber dem innerstaatlichen Recht. Deswegen bitte ich Sie, nicht ein schlechtes Gewissen zu haben oder sogar zu züchten, wenn wir nicht vom ersten Tag an jeden Buchstaben der Konvention erfüllt haben. Weichen Sie von diesem Perfektionismus ab! Er

entspricht auch nicht der Praxis anderer Staaten und wird im Ausland sehr häufig gar nicht verstanden.

2. Wir haben ein politisches Interesse daran, dass dieser Artikel 12 Absätze 1 bis 4 in Europa möglichst in allen Ländern durchgesetzt werden. Gerade heute nach der Süd-Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft ist es besonders wichtig, dass in jenen Ländern, aus denen viele ausländische Arbeitnehmer in unser Land kommen, teilweise auch in unser Land drängen, ein soziales Mindestniveau erreicht wird. Das bringt für uns eine Einwanderungs-Entlastung. Von diesem Standpunkt her ist es unser eigenes Interesse, dem Artikel 12 integral zustimmen.

3. Der Ausweg, der sich anbietet, sind bilaterale Abkommen. Wir haben bilaterale Abkommen dieser Art beinahe mit allen Staaten abgeschlossen. Es gibt nur drei Ausnahmen: Zypern, Irland und Island. Eine Vereinbarung mit Irland könnte rasch und ohne Schwierigkeiten getroffen werden und würde unserer Praxis entsprechen. Die beiden anderen Länder stehen weniger zur Diskussion, weil es in unserem Land kaum isländische oder zypriotische Arbeitnehmer gibt. Diese Bevölkerungsgruppen sind für unser Land nicht von Bedeutung.

4. Man befürchtet immer wieder den Druck, der von aussen auf uns ausgeübt werden kann. Aber gerade in diesem Punkt erinnere ich daran, dass wir schon bisher – ohne Europäische Sozialcharta – unter Druck stehen, vor allem von seiten Italiens in bezug auf italienische Arbeitnehmer in unserem Land. Hier ändert sich also nichts Wesentliches. Im Gegenteil, dieser Druck könnte etwas gemildert werden.

5. Die Europäische Sozialcharta kostet auch uns einen Preis, den wir für die internationale Zusammenarbeit bezahlen müssen. Jede Form der internationalen Zusammenarbeit kostet ihren Preis. Es gibt keine Gratiszusammenarbeit. Aber wir bekommen ein Entgelt: Wir wollen ja dabei sein, wir wollen diese Gemeinschaft mit ihren Vorteilen. Wir können nicht den Fünfer und das Weggli haben. Wir können nicht alle Vorteile haben und dafür keinen Preis bezahlen. Deshalb bitte ich Sie, dem Artikel 12 und allen Absätzen, auch dem Absatz 4 und damit dem Minderheitsantrag II, zuzustimmen.

**Weber-Schwyz**, Sprecher der Minderheit IV: Der Antrag der Minderheit IV, der Kommissionsminderheit, richtet sich grundsätzlich gegen die Ratifikation der Sozialcharta. Es gibt tatsächlich zwei Motive, um die Sozialcharta nicht zu ratifizieren, nämlich: Entweder man findet keinen Konsens bei der Festlegung der zu ratifizierenden Kernartikel, oder man hat auch grundsätzliche Bedenken gegen die Ratifikation.

Sie haben zu mindestens zwei Kernartikeln die Minderheitsanträge gehört.

Vom Bundesrat wird Ihnen vorgeschlagen, den Artikel 6 Absatz 4 zu ratifizieren, oder mit anderen Worten: Man glaubt, das Problem des Beamtenstreikrechts mit einer auslegenden Erklärung lösen zu können. Wir wissen aber, dass es sich hier höchstens um eine briefliche Erklärung handeln kann, die bestenfalls nicht einmal zur Kenntnis genommen wird. Irgendeinmal muss – vor oder nach Ratifikation der Sozialcharta – Klarheit geschaffen werden, sonst ist die Zustimmung zu Artikel 6 ungültig, weil wir nur integral ratifizieren können.

Bei Artikel 12 Absatz 4 – der Antrag wurde von Kollege Braunschweig begründet – geht es um das Recht auf soziale Sicherheit. Konkret geht es um Fragen unserer Sozialversicherungen und um Fragen des Vollzugs. Was heisst das? Es geht um den sogenannten Leistungsexport der Sozialversicherungen und um die Kontrolle in diesen ausländischen Staaten. Wir kennen das Problem, und wir wissen, welche Mühe man beispielsweise bei der Invalidenversicherung in Italien und anderswo hat, Kontrollen durchzuführen oder allenfalls den sogenannten Bestätigungen Glauben zu schenken. Sie kennen auch die Probleme, die sich derzeit beim Vollzug der Arbeitslosenversicherung präsentieren. Als jüngstes Beispiel seien hier die sonderbaren Zustände in der Provinz Novara genannt, wo einige Berechtigte immer

noch auf die Auszahlung der Arbeitslosengelder warten. In diesem Partnerstaat funktioniert tatsächlich etwas nicht, um nicht mehr zu sagen.

Bei Artikel 13 Absatz 4 geht es um den Fürsorgeartikel. Bei diesem Recht auf Fürsorge würden wir Bezug nehmen auf das Europäische Fürsorgeabkommen, das der Bundesrat bis heute sonderbarerweise, oder vermutlich zu Recht, nicht unterzeichnet hat. Auch hier ein offensichtlicher Widerspruch!

Ich wiederhole: Das ist doch Auslegungsakrobatik, was hier getan wird! Im besten Fall wird man etwa vier, meiner Meinung nach nur drei Kernartikel mit gutem Gewissen ratifizieren und einhalten können.

Aus all diesen Gründen wäre es ehrlicher zu sagen: Diese fünf Kernartikel sind nicht zu finden. Demzufolge ist die Charta nicht ratifizierbar. Und was beizufügen ist: Die Denkweise, die dieser Charta innewohnt, läuft unseren schweizerischen Staatstraditionen zuwider.

Sie widerspricht unserer Staatsführung, die verschiedene Ebenen und verschiedene Zuständigkeiten aufweist, und man vergisst, dass wir in unserem Lande noch die direkte Demokratie zu beachten haben. Der Souverän hat hier ein gewichtiges Wort zu sprechen, im Gegensatz zu den parlamentarischen Demokratien. Seien wir ehrlich und sagen wir nein zu dieser Sozialcharta. Es gibt andere, bessere Wege, europäische Solidarität unter Beweis zu stellen.

**Hösl**, Sprecher der Minderheit III: Ich habe meinen Antrag bereits gestern vertreten und möchte nur noch unterstreichen und ergänzen. Sie alle haben dieses grüne Büchlein erhalten, und in diesem grünen Büchlein befindet sich vorne unser wichtigstes Gesetz respektive unsere Verfassung. In dieser Verfassung steht bei Artikel 48: «Bedürftige werden von dem Kanton unterstützt, in dem sie sich aufhalten. Die Kosten der Unterstützung trägt der Wohnkanton.» So ist der Grundsatz, er wird in der Botschaft erwähnt. Dann haben wir aber einen zweiten Abschnitt zu diesem Artikel – bitte lesen Sie nur nach! –: «Der Bund kann den Rückgriff auf einen früheren Wohnkanton oder den Heimatkanton regeln.» Dieser Rückgriff ist geregelt. Ich betone: Im entsprechenden Zuständigkeitsgesetz ist enthalten, dass während der ersten zwei Jahre der Heimatkanton hundert Prozent der Unterstützung dem Wohnkanton zurückerstatten muss. Während weiterer acht Jahre muss der Heimatkanton die Hälfte zurückerstatten und erst nach zehn Jahren kommt das Wohnsitzprinzip voll zum Tragen. Es ist also eine Tatsache, die keine Geiss wegschleckt, dass wir mit dieser Regelung in der Sozialcharta den Schweizer Bürger schlechter stellen als den Ausländer, und ich glaube, dass das im Volk zu Recht nicht verstanden würde. Bitte lehnen Sie also die Sanktionierung von Abschnitt 4 dieses Artikels ab.

**Stappung**: Ich spreche zu Artikel 6 respektive zum Minderheitsantrag I. Bei Artikel 6 handelt es sich um einen der sogenannten Kernartikel. Wenn es uns mit der Ratifizierung der Sozialcharta tatsächlich ernst ist, gilt es, darauf zu achten, dass wir am Ende unserer Beratungen die Mindestzahl der zur Ratifikation notwendigen Artikel, die zum Kern gehören, auch nachweisen können. Wir haben es gehört: bei Artikel 6 ist der Absatz 4 umstritten. Die Minderheit will von diesem Artikel nur die ersten drei Absätze genehmigen. Nach meiner Meinung ist es bedenklich, dass offenbar die Arbeitgeber wieder einmal eine unwahrscheinliche Angst vor ihren Sozialpartnern, wie sie die Vertragspartner schmeichelhaft nennen, haben. In diesem Jahr wird nicht zuletzt auch von Arbeitgeberseite ein Vertragswerk zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, das sogenannte Friedensabkommen, das sich während fünfzig Jahren bestens bewährt habe, gelobt. Heute gilt es, Farbe zu bekennen. Herr Allenspach, setzen Sie sich bei Ihren Verbänden auf Arbeitgeberseite dafür ein, dass in allen nur möglichen Bereichen Gesamtarbeits- beziehungsweise Kollektivverträge ausgehandelt und abgeschlossen werden. Solche Gruppenabsprachen beinhalten ja gemäss Praxis mindestens die relative Friedenspflicht, das heisst, dass im Zusam-

menhang mit den im Vertrag geregelten Fragen überhaupt nicht gestreikt werden darf. Leider – und das muss auch einmal gesagt werden – gibt es in der Schweiz immer noch allzuvielen Arbeitgeber, die sich weigern, mit den Vertretern ihres Personals, das heisst mit den zuständigen Gewerkschaften, zu verhandeln und Gesamtarbeitsverträge abzuschliessen. In solchen Fällen bleibt den Lohnabhängigen nur der Schritt zu Kampfmassnahmen. Solche Massnahmen sind ein Grundrecht und gehören zu den Menschenrechten. Absatz 4 gehört notwendig zu den Absätzen 1 bis 3. Ich beantrage Ihnen, den ganzen Artikel 6, also ohne jede Einschränkung, gemäss Vorlage des Bundesrates zu genehmigen.

Im übrigen handelt es sich bei Absatz 4 nicht um eine einseitige Bestimmung. Allfällige Massnahmen stehen sowohl den Arbeitnehmern als auch den Arbeitgebern zu. Dazu kommt, dass der Bundesrat mit seiner auslegenden Erklärung das Streikrecht der Beamten im öffentlichen Dienst ausklammern will. Auch die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande haben in ähnlicher Weise Erklärungen zum Beamtenstreik beschlossen und deponiert, wobei festzuhalten ist, dass zum Beispiel das Beamtengesetz der Bundesrepublik Deutschland nicht wie bei uns alle Beamten abdeckt, sondern nur diejenigen, die auf Lebzeiten gewählt sind. Die präzisierende Erklärung des Bundesrates ist aber praktisch überflüssig. Einschränkungen im Streikrecht sind nach Artikel 31 durchaus möglich, sofern sie gesetzlich abgestützt sind. Ich verweise auf das im Beamtengesetz des Bundes verankerte Streikverbot für das Bundespersonal. Das, was der Bundesrat vorschlägt, ist eine zusätzliche Absicherung.

Ich bitte Sie daher, der Fassung des Bundesrates zuzustimmen.

Herr Allenspach hat die Botschaft zitiert und auf den Sachverständigenausschuss respektive auf dessen Stellungnahme hingewiesen. Ich verweise ebenfalls auf die Botschaft und darauf, dass unser ständiger Vertreter im Europarat an der 306. Sitzung der Ministerdelegierten im Juni 1979 den andern Mitgliedstaaten des Europarates den Wortlaut der Erklärung des Bundesrates zur Kenntnis brachte und dass niemand vom Ministerkomitee darauf negativ reagiert hat.

**Bonny:** Ich möchte mich kurz zu den beiden Minderheitsanträgen zu Artikel 6 und Artikel 12 äussern.

Zu Artikel 6 habe ich gestern schon meine Bedenken vorgebracht. Ich möchte in diesem Zusammenhang nur das sehr eindrückliche Votum von Jean-François Aubert im Ständerat in Erinnerung rufen. Er hat im wesentlichen gesagt: Wir haben fünf Artikel des harten Kerns zu ratifizieren, aber den fünften Artikel, d. h. Artikel 6, ratifizieren wir und nehmen ihn gleichzeitig in einem wesentlichen Punkt wieder zurück. Damit sinken wir eigentlich unter die erforderlichen fünf Artikel. Ich weise nochmals darauf hin: Der Sachverständigenausschuss hat verlauten lassen, man könne beim Beamtenstreikrecht für bestimmte Kategorien des öffentlichen Personals einen Vorbehalt anbringen, aber niemals für alle Beamte. Diese Inkonsequenz bleibt bestehen.

Zu Artikel 12: Hier geht es vor allem um zwei entscheidende Probleme. Die Konsequenzen bei der Annahme des Minderheitsantrages von Herrn Braunschweig wären sehr gravierend. Deshalb hat der Bundesrat auch in seiner zweiten Stellungnahme vor der Kommission Ablehnung beantragt. Betreffend Artikel 12 Absatz 4 ist in der Botschaft auf Seite 57 zu lesen: «Die Praxis der Kontrollorgane macht aber deutlich, dass nebst der Totalisation», also der Versicherungsanspruchszeiten, «auch der Export von Leistungen aus der Sozialen Sicherheit ein Mittel zur Gewährung der Ansprüche aus der Sozialen Sicherheit ist.» Wir würden also gezwungen, zum Beispiel auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung Exporte zu tätigen. Praktisch würde das zu einer Besserstellung der ausländischen Anspruchsberechtigten gegenüber den Einheimischen führen, weil die Kontrolle in der Schweiz richtigerweise sehr streng ist. Sie wird

konsequent durchgeführt. Missbräuche sind fast ausgeschlossen, während eine Ueberprüfung im Ausland – beispielsweise Beitragszahlungen in die Arbeitslosenversicherungskasse in Sizilien – praktisch unmöglich ist. Wie wollen wir beispielsweise verhindern, dass ein Arbeitsloser, der nach Italien zurückgekehrt ist und dort schweizerische Arbeitslosentaggelder bezieht, doch arbeitet – in einem Land, das einen ausserordentlich grossen grauen Arbeitsmarkt hat? Mit andern Worten: Wir würden auch grosse Probleme finanzieller Art schaffen.

Ich möchte Sie also dringend davor warnen, dem Minderheitsantrag zu Artikel 12 zuzustimmen.

**M. Béguelin:** En ce qui concerne le droit de grève des fonctionnaires fédéraux, il est bon que vous connaissiez leur point de vue à propos de cette question qui les touche si directement.

Au pays de la paix du travail, le fait que l'interdiction légale de la grève pour les fonctionnaires fédéraux puisse constituer un obstacle à la ratification de la Charte sociale apparaît comme un non-sens total. En effet, ou bien la paix du travail est une institution dynamique et vivante, capable de s'adapter à toutes les situations, y compris celle des fonctionnaires fédéraux et, dans de telles conditions, il n'est pas nécessaire d'avoir des dispositions légales interdisant la grève, ou il s'agit d'un gadget patronal pour amuser le bon peuple et certains ont besoin de se sécuriser avec une loi anti-grève. Je crois à la paix du travail, la vraie, celle qui est négociée à armes égales entre partenaires sociaux, avec une instance d'arbitrage obligatoire, reconnue mutuellement. Dans la fonction publique fédérale, cette paix du travail-là est parfaitement applicable. Les partenaires sociaux sont représentatifs; le degré d'organisation syndicale est de 70 pour cent en moyenne, soit un taux bien supérieur à celui qui existe dans l'industrie privée. Les partenaires sociaux sont prêts à jouer le jeu honnêtement – là j'engage les syndicats – et les pourparlers pourraient commencer rapidement. Il n'y a donc aucune raison de s'accrocher à nos dispositions légales anti-grèves, restes de la grande peur de 1918. Elles peuvent être supprimées quand on le voudra. De plus, nous offririons ainsi à Monsieur Allenspach et à ses amis, qui ne cessent de dénoncer l'excès d'articles de lois, la possibilité d'en supprimer un. En attendant ce moment béni, je vous invite à accepter l'article 6, alinéa 4 de la Charte sociale européenne et, simultanément, je propose au Conseil fédéral, s'il le juge utile, de prendre contact avec les organisations du personnel fédéral pour négocier un accord de paix du travail en bonne et due forme.

**Reimann Fritz:** Herr Allenspach begründet seinen Antrag auf Nichtunterzeichnung und Ablehnung der Sozialcharta mit dem Streikverbot für Beamte im Beamtenrecht des Bundes und der Kantone. Ich bin zwar nicht Jurist, aber ich glaube kaum, dass diese Behauptung juristisch haltbar ist. Wenn wir ehrlich sein wollen, geht es hier doch vielmehr um eine politische Grösse. Ich habe gestern schon gesagt, dass das Streikrecht ein Grundrecht und ein Menschenrecht ist, das in der Schweiz nicht bestritten wird. Das Streikrecht ist zwar in der Bundesverfassung nicht enthalten. Es gibt aber in der Schweiz auch kein grundsätzliches Streikverbot. Wenn wir in der Schweiz seit der Zeit des Zweiten Weltkrieges im Vergleich zu andern Industriestaaten nur recht wenige Arbeitstage durch Streikaktionen verloren haben, liegt das nicht daran, dass wir im Gegensatz zu andern Ländern ein Streikverbot haben. Ganz im Gegenteil. In der Vergangenheit, als man auch in der Schweiz von Staates wegen mit dem Militär gegen Streikende vorging, als der Streik beinahe als Landesverrat galt, hatten wir die höchsten Verluste an Arbeitstagen durch Streik zu verzeichnen. Auch in der Privatindustrie gibt es kein Streikverbot. Es gibt nur freiwillige Verzichte auf Kampfmassnahmen aufgrund von gesamtarbeitsvertraglichen Abmachungen. Und weil die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Bereich gesetzlich und nicht vertraglich geregelt sind, ist auch die Friedenspflicht im Gesetz enthalten. Daraus kann man nicht ein allgemeines

Streikverbot in unserem Lande ableiten. Das kann uns deshalb nicht hindern, Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta zu unterzeichnen, wie das auch der Bundesrat begründet und vorschlägt.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag I abzulehnen und dem Minderheitsantrag II zuzustimmen.

**Frau Morf, Berichterstatterin der Mehrheit:** Ich muss zuerst einmal feststellen, dass ich mit diesem Vorgehen sehr unzufrieden bin. Ich will es nicht dem Herrn Präsidenten anlasten, sondern dem üblichen Zeitdruck, der es uns eigentlich verunmöglicht, dieses Geschäft und die verschiedenen Minderheitsanträge, die in der Kommission übrigens alle abgelehnt wurden, so sorgfältig zu behandeln, wie es sich gebühren würde.

Ich glaube nicht, dass jene, die nicht in der Kommission waren, jetzt noch zwischen den verschiedenen Artikeln unterscheiden können. Ich will versuchen, noch einmal eine Art Round-up zu machen.

Es gibt ja immer zwei Aspekte: den grundsätzlichen und den formalistischen. In der Kommission wurde jeweils zu beiden gesprochen, und wir sollten das hier auch tun.

Zur Minderheit I. Der Antrag von Herrn Allenspach, der in der Kommission abgelehnt wurde, betrifft Artikel 6 Absatz 4, nämlich das Streikrecht. Dazu wurde bereits gesprochen. In der Kommission wurde auch festgestellt, dass die Schweiz ein streikarmes Land sei. Die Arbeiter- und Beamenschaft seien ja verantwortungsbewusst, wie man so schön sagt. Es wurde allerdings auch festgestellt, dass bei uns oft gejubelt wird, wenn in einem Ostblockland gestreikt wird; der feine Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Arbeitgebern spielt dort keine so grosse Rolle, in kommunistischen Ländern gibt es sowieso fast nur öffentliche. Aber die Opposition oder der Streik gegen die Staatsgewalt seien unverbrüchliche Menschenrechte eines liberalen Staates. Das wurde in unserer Kommission sogar auch von bürgerlicher Seite festgestellt.

Die Ausgangslage war folgende – man muss immer beide Ausschüsse zitieren, die zuständig sind –: Zwischen dem unabhängigen Sachverständigenausschuss im Europarat und dem Regierungsausschuss besteht betreffend der Auslegung von Absatz 4 eine nicht bereinigte Meinungsverschiedenheit. Der Sachverständigenausschuss behauptet, dass es nicht möglich sei, gemäss Artikel 6 Absatz 4 den Beamten in einer allgemeinen Form den Streik zu verbieten. Der Regierungsausschuss hingegen ist der Meinung, dass dies in Zusammenhang mit Artikel 31 der Charta für alle Beamten des öffentlichen Dienstes möglich sei.

Eigentlich müsste dazu weder der eine noch der andere Ausschuss Stellung nehmen, sondern dies müsste durch das Ministerkomitee geschehen. Nachdem das Ministerkomitee das nicht getan hat und wahrscheinlich auch nicht tun wird, haben wir auch noch Experten befragt; ich zitiere hier einen, da andere auch schon zitiert wurden. Professor Zanetti hält fest, dass die Auslegung der Erklärung des Bundesrates nicht notwendig sei. Er verweist auf Artikel 31 der Sozialcharta, der Einschränkungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zulässt; darunter fällt nach seiner Meinung auch das Streikrecht der Beamten. Er führt auch Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention an, dessen Text über die Verbands- und Vereinsfreiheit praktisch mit Artikel 6 Absatz 4 der Sozialcharta identisch ist. Sie werden sich vielleicht daran erinnern – es ist eine ganze Weile her –: die Menschenrechtskonvention haben wir ratifiziert.

Ich komme zur Minderheit II. Diesen Antrag habe ursprünglich ich eingebracht, als ich noch nicht Präsidentin der Kommission war. Es steht mir nicht mehr zu, dazu Stellung zu nehmen, mein Kollege Braunschweig hat ihn hier sehr gut vertreten. Ich will nur noch unseren Experten, Professor Berenstein, zitieren, der der Überzeugung war, dass Artikel 12 Absatz 4 der Sozialcharta nach der herrschenden Rechtsauffassung keinen zwingenden Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber darstelle, wie das hier immer wieder behauptet wurde, sondern nur einen Anreiz bedeute, durch

den Abschluss internationaler Abkommen oder durch andere Mittel die in den Buchstaben a und b geforderten Massnahmen zu ergreifen – ein ganz anderes Bild als das, welches hier von den Gegnern der Sozialcharta an die Wand gemalt wurde.

Ich komme bereits zur Minderheit III, zu Herrn Höslis Antrag. Ich erinnere daran, dass die Kommission einen Ergänzungsbericht dazu verlangt hat, basierend auf einer neuen Vernehmlassung unter den Kantonen. Diesen Ergänzungsantrag hat Herr Höslis anlässlich der Sitzung vom Februar 1986 selber gestellt, nach Kenntnisnahme des bereits vorliegenden Zusatzberichtes zu Artikel 13 Absatz 4. Er hatte den Antrag gestellt, diesen sowie die Ergebnisse der verschiedenen Hearings den Kantonen zur Stellungnahme zuzustellen. Er hat damals gesagt, er könne sich vorstellen, dass inzwischen eine Entwicklung stattgefunden habe, die es den Kantonen erlaube, einer Ratifizierung von Artikel 13 Absatz 4 zuzustimmen. Die Antworten ergaben ein recht klares Bild. Sie zeigen, dass die Forderungen von Artikel 13 Absatz 4 in der Praxis schon fast vollständig verwirklicht sind. Die Meinung der befragten Experten war dann geteilt. Professor Berenstein sah überhaupt kein rechtliches Problem, Professor Grisel hingegen gewisse Einschränkungen der Kantonskompetenzen. Aber nachdem die Kantone selber in ihrer Mehrheit ursprünglich für die Ratifizierung der Sozialcharta waren, dürfte auch hier kein Hinderungsgrund für die Ratifikation mehr bestehen.

Ich komme zum Minderheitsantrag IV. Dieser betrifft nicht die verschiedenen Artikel, sondern es geht um einen politischen Entscheid, und zwar um die Nichtgenehmigung der Sozialcharta, wie sie die beiden Minderheitssprecher der Kommission beantragt haben. Es geht um den politischen Entscheid, um unsere Präsenz und Rolle in Europa. Wir haben darüber des langen und breiten gesprochen. Ich glaube, ich muss mich nicht wiederholen. Ich bitte Sie sehr, diesen Antrag abzulehnen.

**M. Darbellay, rapporteur de la majorité:** Je ne reprendrai pas les arguments pour ou contre les divers articles puisqu'ils ont été très largement exposés ici. Je pense par contre qu'il est utile de rappeler ce que signifie chaque vote. Le noyau dur comprend les sept articles: 1, 5, 6, 12, 13, 16 et 19. Les articles 1, 5 et 16 ne sont combattus par personne.

L'article 19 n'est soutenu par personne. Le problème se pose donc sur les articles 6: Droit à la négociation collective, 12: Droit à la sécurité sociale, et 13: Droit à l'assistance. De ces trois articles, il faut absolument en avoir deux à ajouter aux trois qui ne sont pas combattus si l'on veut pouvoir ratifier la Charte. Deux sont proposés à la suppression: l'article 6, par la proposition de minorité I. Cela veut dire que si cette proposition est acceptée, l'article 6 n'entre plus en ligne de compte pour les articles reconnus du noyau dur. De même, la proposition de minorité III consiste en la suppression de la reconnaissance de l'article 13. Cela ferait donc une diminution de deux par rapport à la proposition du Conseil fédéral et de la commission. Il n'en resterait donc plus que trois.

La minorité II propose, elle, de retenir l'article 12: Droit à la sécurité sociale, qui n'a pas été retenu par le Conseil fédéral. A lui seul, il ne suffirait pas à compenser les deux suppressions proposées par la minorité I et par la minorité III.

La minorité IV ne fait qu'entériner ce qui est prévu par la proposition de minorité I et de minorité III. Cela signifie qu'elle propose purement et simplement de refuser la Charte, ce qui est déjà fait si l'on accepte les deux autres propositions.

Je vous invite, par conséquent, à refuser aussi bien la proposition de minorité I que la proposition de minorité III de manière à avoir au moins cinq articles du noyau dur pour pouvoir ratifier la Charte.

**Weber-Schwyz, Berichterstatter der Minderheit:** Aus der Sicht der Kommissionsminderheit gilt es, folgendes festzuhalten: Unbestritten ist die Annahme der Artikel 1, 5 und 16. Ich will hierüber keine weiteren Worte verlieren.

Bedenken äussern wir zu folgenden Artikeln: Hinsichtlich Artikel 6 Absatz 4, Beamtenstreikrecht, ist genügend dargelegt worden, welche Hindernisse sich dadurch ergeben. Vor allem haben wir zur Fragwürdigkeit der auslegenden Erklärung Ausführungen gemacht.

Bei Artikel 12 Absatz 4 ist in Erinnerung zu rufen, dass selbst der Bundesrat die Ratifizierbarkeit von Artikel 12 Absatz 4 in Frage stellt. Sie haben gehört, dass es bei Artikel 12 Absatz 4 vor allem um die Praxis und um die Anwendbarkeit des Leistungsexports der Sozialversicherungen ins Ausland wie auch um die Frage der Kontrolle geht. Hier staune ich ob der Sorglosigkeit der Gewerkschaftsvertreter. Es scheint, dass sie die Stimmen der Basis nicht mehr hören, denn da und dort kann man sehr wohl zur Kenntnis nehmen, wie sich gerade Arbeiterkreise an der grosszügigen Handhabung des Leistungsexports stossen.

Bei Artikel 13 Absatz 4, beim Recht auf soziale Fürsorge, ist nochmals in Erinnerung zu rufen, was die Kantone in der Zusatzumfrage eigentlich bestätigt haben: dass sie heute freiwillig alle Normen erfüllen, die gemäss Sozialcharta gewünscht werden. Aber eben, sie erfüllen diese Normen in normalen Zeiten freiwillig; bei anwachsenden Zuwandererströmen müssten sie sich die Praxisänderung vorbehalten. Etwas ganz Wesentliches, das hier nicht gesagt wurde: Die Umfrage ergab, dass die Kantone – mit Ausnahme des Kantons Luzern – auf der Rückforderung der Leistungen beharren. Gerade die Sozialcharta würde dazu führen, dass man auf die Rückerstattung von Leistungen verzichten würde.

All das sind Gründe genug, um zur Einsicht zu gelangen, dass die Charta nicht ratifizierbar ist. Eine Uebereinstimmung mit diesen fünf Kernartikeln ist mit gutem Gewissen nicht zu finden.

Alle diese Gründe bewegen mich, Sie nochmals aufzufordern, die Charta nicht zu genehmigen.

**M. Jeanneret**, rapporteur de la minorité: Je ne reprendrai pas le problème des sept articles du noyau dur et des cinq qui doivent être adoptés, mais en deux mots vous rappellerai la position de la minorité face à ces quatre propositions. Nous vous proposons de suivre la minorité I, c'est un point cardinal, droit de grève des fonctionnaires. Je l'ai dit hier, je l'ai redit ce matin, nous n'avons pas le droit vis-à-vis de l'étranger et à l'intérieur de la Suisse de laisser un doute à ce sujet. Le Conseil fédéral avait proposé une solution intermédiaire: l'article 6 et la déclaration interprétative. Nous vous proposons d'être transparents, de supprimer l'alinéa 4, donc l'article 6, alinéas 1, 2 et 3, tel qu'il est mentionné dans la minorité Allenspach

En ce qui concerne la minorité II la situation change car le Conseil fédéral est d'accord avec cette dernière. Le Conseil fédéral lui-même n'avait pris que les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 12 – je vous le rappelle – c'est le domaine de la sécurité sociale et de notre assurance-chômage. Là nous nous opposons à la proposition d'introduire complètement cet article. Nous vous invitons donc à rejeter la proposition qu'a développée M. Braunschweig et à soutenir la position du Conseil fédéral exposée dans son message.

En ce qui concerne la minorité III, il s'agit de l'article 13, problème de l'assistance sociale et médicale. Nous nous rallions sans autre aux thèses fédéralistes rappelées par M. Hösli tout à l'heure; il ne peut y avoir que les paragraphes 1, 2 et 3 et non pas l'article 13 au complet.

Enfin, la minorité IV c'est le problème central, c'est notre débat de fond, nous vous confirmons que la minorité vous demande de ne pas accepter de suivre la proposition du Conseil des Etats.

En résumé nous sommes d'accord avec les minorités I, III et IV et nous repoussons la minorité II.

**M. Aubert**, président de la Confédération: Je ne voudrais pas non plus allonger le débat puisque vous avez un train qui va bientôt partir, mais je regrette beaucoup qu'une décision de cette importance pour l'avenir de la Suisse en Europe soit prise dans de telles conditions. C'était une des

raisons pour lesquelles nous ne nous opposons pas au renvoi de la question au Conseil fédéral.

Article 6, alinéa 4 de la Charte: Droit de grève des fonctionnaires. L'article 23 de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires interdit le droit de grève. La ratification de la Charte n'y changera rien. Pour être encore plus clair, le Conseil fédéral a prévu une déclaration interprétative que vous trouverez dans le message et qui précise: «Le Conseil fédéral considère que l'acceptation de l'article 6, paragraphe 4, n'affecte pas les dispositions de législation fédérale et cantonale, notamment celles de la loi fédérale du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires qui interdisent aux agents de la fonction publique de recourir à la grève». On oppose l'avis des «experts indépendants» qui auraient jugé que cette déclaration interprétative ne correspondait pas à l'esprit de l'article 6, alinéa 4. Tout à l'heure, il vous a été rappelé que le «Comité gouvernemental» a considéré qu'une telle interdiction pouvait être imposée sans enfreindre la Charte sociale. Les travaux préparatoires qui ont précédé sa signature, en 1961, donnent raison au Comité gouvernemental et non pas aux experts indépendants.

Une pratique internationale admet que les Etats, lorsqu'ils ratifient un traité international, fassent des déclarations sur la façon dont ils interprètent une disposition particulière. Je suis un peu étonné qu'aucun orateur n'ait fait allusion à la deuxième partie de l'annexe de la Charte sociale qui figure dans le message qui vous a été présenté. Elle déclare *ad article 6, paragraphe 4*: «Il est entendu que chaque Partie Contractante peut, en ce qui la concerne, réglementer l'exercice du droit de grève par la loi, pourvu que toute autre restriction éventuelle à ce droit puisse être justifiée aux termes de l'article 31». Tout à l'heure, M. Darbellay, rapporteur, a rappelé cet article 31 en disant que l'on pouvait interdire le droit de grève pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique et les bonnes moeurs. Nous avons donc simplement appliqué la charte et son annexe. D'ailleurs – certains d'entre vous l'ont relevé – la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas ont fait de même. Si nous avons interdit, Monsieur Allenspach, le droit de grève des fonctionnaires dans notre pays, c'est précisément pour protéger l'ordre public au sens de l'article 31, qui n'existait pas encore lors de la rédaction de la loi de 1927. D'autre part, je relève encore que le seul organe décisionnel du Conseil de l'Europe s'appelle le «Comité des ministres». Je viens de le quitter, le 26 novembre 1987. Or, il n'a pas soulevé la moindre objection à notre déclaration interprétative. Par conséquent, l'article 6 peut être accepté *in extenso* avec son dernier paragraphe, et notre déclaration interprétative. Il est vain de chercher une querelle juridique pour tenter de résoudre un problème politique sur la gravité et l'importance duquel j'aimerais à nouveau attirer votre attention.

Article 12, alinéa 4 de la Charte. Au début de 1986, nous avons procédé à des expertises complémentaires, qui nous ont d'ailleurs été reprochées. Nous avons effectué des auditions d'experts et un réexamen des accords et des lois concernant ce domaine. En lisant le rapport complémentaire sur l'article 12, paragraphe 4, que le Conseil fédéral a adressé à votre commission, vous constaterez qu'il n'y a plus aucun argument sérieux s'opposant à l'acceptation intégrale dudit article.

Dans sa séance d'avant-hier, le gouvernement m'a autorisé, Monsieur Jeanneret, à vous faire part de son accord et à vous confirmer, aujourd'hui, que nous pouvions accepter cet article 12, alinéa 4. Les opposants, notamment M. Bonny, prétendent qu'il exige l'exportation des prestations d'assurance (paiement des prestations à l'étranger), ainsi que la totalisation des périodes d'assurance. Or, l'exportation des prestations de l'assurance-chômage n'est exigée nulle part. La Charte elle-même ne pose pas une telle exigence et les organes de contrôle ne l'ont jamais requise. Quant au deuxième point, la totalisation des périodes d'assurance, elle n'est pas incompatible, en ce qui concerne l'assurance-chômage, avec la législation suisse. J'en veux pour preuve qu'elle figure dans notre accord avec la Répu-

blique fédérale d'Allemagne et pour les Suisses de l'étranger qui rentrent au pays. La totalisation des périodes d'assurance est donc admise, acceptée, consignée dans des accords bilatéraux que nous avons conclus.

Les adversaires de la Charte sont opposés à l'alinéa 4 de l'article 13, soit l'application du principe de l'instance au domicile à des étrangers également. Nous avons procédé à une enquête dans tous les cantons, et cette enquête a démontré que tous les cantons appliquent actuellement ce principe aux étrangers qui sont sur leur territoire. On reproche aussi à cet article 13, alinéa 4, de renoncer à demander le remboursement des prestations d'assistance fournies à des étrangers. Or l'enquête fait apparaître que la plupart des cantons se limitent à présenter des demandes de remboursement à la République fédérale d'Allemagne et à la France, deux pays avec lesquels la Suisse a conclu un accord bilatéral prévoyant le droit à un tel remboursement. Ici encore les objections ne sont pas valables. C'est pourquoi nous vous demandons d'accepter de considérer que le minimum de cinq articles du noyau dur est réalisé pour vous permettre d'accepter la Charte sociale européenne.

Les arguties juridiques – MM. Segond et Maître l'ont relevé hier – ne masqueront pas le danger politique, en cette législature qui va nous conduire au marché unique européen, qu'un «non» représenterait pour la position de la Suisse en Europe.

**Präsident:** Wir kommen zur Entscheidung. Die Mehrheit beantragt in allen Fällen Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates. Die Minderheiten I, II, III und IV beantragen eine Aenderung des Artikels 1. Es betrifft aber vier verschiedene Sachgegenstände. Aus diesem Grunde wird jeder Minderheitsantrag der Mehrheit gegenübergestellt. Auch wenn die Abstimmungen über die Anträge der Minderheiten I, II und III ergeben sollten, dass zu wenige Artikel genehmigt werden, werde ich die Abstimmung über den Antrag der Minderheit IV trotzdem durchführen.

#### *Abstimmung – Vote*

##### *Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit I	102 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	79 Stimmen

##### *Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit II	55 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	110 Stimmen

##### *Dritte Eventualabstimmung – Troisième vote préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit III	91 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	85 Stimmen

##### *Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Minderheit IV	104 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	82 Stimmen

**Präsident:** Damit entfällt die Beratung der restlichen Artikel.

#### *An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

*Schluss der Sitzung um 10.20 Uhr*

*La séance est levée à 10 h 20*

## Europäische Sozialcharta

### Charte sociale européenne

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	83.049
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.12.1987 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1584-1594
Page	
Pagina	
Ref. No	20 015 953

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.