

Darauf wurde auch von den Ständeräten Muheim und Genoud hingewiesen.

Die speicherbare Energie, die Tagesspitzen, Wochenspitzen, saisonale Spitzen ausgleichen kann, hat natürlich heute im gesamten Strompaket – über 50 Milliarden kWh, zu einem grossen und immer zunehmenden Teil breite Bandproduktionen, über 5000 Maschinenstunden pro Jahr usw. – an Gewicht gewonnen, so dass die Argumente des Bundesrates aus dem Jahre 1975 für die Abschaffung dieser Qualitätsstufen heute erst recht gelten. Das sind aber nur einige Hinweise auf die im Gange befindlichen Revisionsarbeiten, ohne im einen oder anderen Punkt bereits vorwegnehmen zu wollen, welche Anträge den eidgenössischen Räten mit unserer Botschaft unterbreitet werden. Diese Anträge können erst festgelegt werden, wenn wir auch das Ergebnis des durchzuführenden Vernehmlassungsverfahrens kennen.

Wir nehmen diese Motion entgegen und möchten die Revisionsarbeiten bis und mit Vernehmlassungsverfahren gesamthaft weiterbetreiben und nachher entscheiden, ob man eine Aufspaltung vornehmen soll, wie sie Ständerat Gadiet als richtig erachtet.

#### Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion 33 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil national

82.043

### Schutz der Menschenrechte. Bericht Protection des droits de l'homme. Rapport

Bericht des Bundesrates vom 2. Juni 1982 (BBl II, 729)

Rapport du Conseil fédéral du 2 juin 1982 (FF II, 753)

Beschluss des Nationalrates vom 7. Oktober 1982

Décision du Conseil national du 7 octobre 1982

#### Antrag der Kommission

Kenntnisnahme vom Bericht

#### Proposition de la commission

Prendre acte du rapport

**Ulrich**, Berichterstatter: Veranlasst durch ein Postulat Nanchen im Nationalrat hat der Bundesrat die Gelegenheit benutzt, um einmal in einer umfassenden Darstellung aufzuzeigen, welche Mittel in der Aussenpolitik zur Verfügung stehen, um eine wirksame Menschenrechtspolitik zu betreiben, und in welchen Bereichen dieser Einsatz noch verstärkt werden sollte. Ich erachte es nicht als meine Aufgabe als Berichterstatter der Kommission, die sehr umfassende und aufschlussreiche Botschaft zu wiederholen, sondern ich verweise für alle Details auf diesen Bericht, und werde nach einigen wesentlichen Hinweisen besonders auf die Diskussion in der Kommission eingehen.

Der Bundesrat gelangt in seinem Bericht zum Ergebnis, dass die Schweiz über die erforderlichen vertraglichen und institutionellen Grundlagen verfüge, um eine globale und internationale Menschenrechtspolitik führen zu können. Eine weitere Konkretisierung und Verstärkung sei allerdings zu begrüssen.

Der aufmerksame und engagierte Einsatz zum Schutz der Menschenrechte entspricht den Konstanten unserer bewährten Aussenpolitik. Der beharrliche, diskrete Einsatz für die eigentlichen Grundrechte, für die Berufung und Würde der Menschen, gleich welcher Hautfarbe, ist zu allen

Zeiten eine der vornehmsten Obliegenheiten der Menschheit überhaupt.

Heute besteht auf regionaler und weltweiter Ebene ein sehr dichtes Netz von Vereinbarungen zum Schutz der Menschenrechte. Die wichtigsten Instrumente auf regionaler Ebene sind die Europäische Menschenrechtskonvention, die Europäische Sozialcharta, und der im Rahmen der Helsinki-Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vereinbarte Schutz der Menschenrechte.

Auf weltweiter Ebene sind im Rahmen der Vereinten Nationen die allgemeine Erklärung für die Menschenrechte und die darauf beruhenden internationalen Pakte über wirtschaftliche, soziale, kulturelle sowie bürgerliche und politische Rechte zu erwähnen. Weitere UNO-Menschenrechtsübereinkommen befassen sich mit Völkermord, Rassendiskriminierung, der Diskriminierung der Frau und mit der Apartheid.

In Ausarbeitung befinden sich Übereinkommen über die Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Strafen und Behandlungen und über die Rechte des Kindes. Gewisse UNO-Spezialorganisationen wie die Internationale Arbeitsorganisation und die UNESCO sind ebenfalls im Menschenrechtsbereich tätig. Ganz besonders eng verbunden ist die Schweiz natürlich mit den Genfer Rotkreuzkommissionen zum Schutze der Menschenrechte in Zeiten bewaffneter Konflikte.

Der Bundesrat betont mit Recht die in diesem dichten Netz zum Ausdruck kommende internationale Anerkennung der Grundrechte als eines der bedeutendsten Ereignisse der Nachkriegszeit. Diese Anerkennung hat zur Folge, dass sich ein Staat heute nicht mehr hinter dem Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten verschanzen kann, um zu verhindern, dass man in internationalen Gremien über Menschenrechtsverletzungen innerhalb seines Hoheitsgebietes spricht oder dass solche von anderen Staaten zum Anlass von Demarchen genommen werden.

Trotz der Dichte dieses Schutznetzes und trotz der internationalen Anerkennung der Grundrechte sind leider vielerorts Menschenrechtsverletzungen immer noch an der Tagesordnung. Dies soll aber kein Grund sein, unsere diesbezüglichen Anstrengungen einzustellen. Im Gegenteil: Der Bundesrat ist der Meinung, es müssten im Interesse einer globalen, kohärenten und wirkungsvolleren schweizerischen Menschenrechtspolitik noch einige Lücken gefüllt werden. Im regionalen Bereich steht gegenwärtig noch die Ratifikation der Europäischen Sozialcharta und der Zusatzprotokolle I und IV der Europäischen Menschenrechtskonvention aus.

Von den Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen hat die Schweiz bisher auch noch keines ratifiziert. Noch für diese Legislaturperiode sind Botschaften zur Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta und des Zusatzprotokolls I sowie für die beiden internationalen Pakte über die Menschenrechte in Aussicht gestellt worden.

Der Bundesrat wollte ursprünglich auch das Zusatzprotokoll IV, das unter anderem Bestimmungen über die Ausländer enthält, dem Parlament noch während dieser Legislaturperiode zur Genehmigung unterbreiten. Nach dem negativen Volksentscheid vom 6. Juli 1982 zum Ausländergesetz sah er dann hauptsächlich aus politischen Gründen vorläufig davon ab. Diese bundesrätlichen Ratifikationsvorhaben sind zu begrüssen.

Zur Diskussion innerhalb der Kommission: Der Bericht wurde gesamthaft sehr positiv aufgenommen und als seriös, vollständig und von ausgezeichneter Qualität bezeichnet. Ein Diskussionsthema stellten die heute in der Welt festzustellenden, auch vom Bundesrat in seinem Bericht erwähnten unterschiedlichen Menschenrechtskonventionen dar, wobei wir selbst auch vom Einfluss der europäischen Zivilisation und Rechtskultur geprägt sind. Bei einer weltweiten Anwendung der Menschenrechte müssen wir auch anerkennen, dass andere Menschen und andere Länder in anderen Breitengraden eine andere kulturelle Ausgangslage, andere Denkweisen und andere religiöse

Anschauungen haben. Mit anderen Worten: in Ländern, wo die Regierung ständig um das Überleben der Bevölkerung kämpfen muss, wo Hunger herrscht, wo Kleidung und Wohnung fehlen, da hat man sicher nicht die gleiche Vorstellung von Menschenrechten wie in hochindustrialisierten Staaten. Obwohl die Schweiz nicht für alle diese verschiedenen Konzeptionen eine unterschiedliche Menschenrechtspolitik zum Tragen bringen kann, wird doch in deren Anwendung gewissen Realitäten Rechnung getragen. Da die Schweiz auch immer versucht hat, mässig, vorsichtig und vor allem diskret zu sein, hatten wir bis heute keine negativen Reaktionen seitens ausländischer Regierungen auf unsere Interventionen zu registrieren. In bezug auf schweizerische Interventionen, die zwangsläufig unterschiedliche Erfolge bei den Adressaten zeitigen, ist noch hinzuzufügen, das gemäss Auskunft des Bundesrates die Schweiz über keine Rechtsgrundlagen verfügt, um etwa wirtschaftliche Sanktionen ergreifen zu können. Auch kann kein Unternehmen gehindert werden, in ein solches Land zu exportieren. Wir verfügen auch nicht über Rechtsgrundlagen, um nur aus diesen Gründen die Exportrisikogarantie zu verweigern. Andererseits kann unser Land die Risikogarantie für Investitionen verweigern, wenn die schweizerischen Interessen bedroht sind.

Der Bundesrat hat diesen Bericht zum Anlass genommen, um zum Postulat Dobler Stellung zu nehmen und seine Abschreibung zu beantragen. In seiner als Postulat überwiesenen Motion verlangt unser Kollege Dobler Auskunft über die Auswirkungen der Europäischen Menschenrechtskonvention auf das schweizerische Landesrecht und stellt weiter die Frage: «... ob durch die Entwicklung nicht insbesondere unsere Staatsstrukturen Gefahr laufen, illusorisch zu werden»? Der Bundesrat ist der Ansicht, dass das Kontrollverfahren der Konvention unsere interne Rechtsordnung nicht beeinträchtigt. Auch im Bereich der Rechtsetzung habe die Konvention keine Beeinträchtigung zur Folge gehabt.

Die Kommission unterhielt sich eingehend zu diesem Teil des vorliegenden Berichtes und nahm zum Abschreibungsantrag Stellung. Sie ist der Ansicht, es handle sich hier um einen recht bedeutsamen Vorstoss zu staatspolitischen und rechtlichen Fragen, der nicht mit einigen Nebenbemerkungen in diesem Bericht erledigt werden kann. Vor allem war man der Meinung, dass sich der Bericht des Bundesrates zu wenig ausführlich mit diesem Problem auseinandergesetzt habe. Wir beschlossen aber trotzdem, Ihnen wohl die Abschreibung des Postulates zu empfehlen, aber vom Bundesrat zu diesem Thema noch einen Zusatzbericht zu verlangen. Ein solcher wurde uns im Zusammenhang mit der in Aussicht gestellten Botschaft betreffend die Ratifizierung des Zusatzprotokolls I zur Europäischen Menschenrechtskonvention zugesichert.

Die einstimmige Kommission beantragt Ihnen, vom Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik Kenntnis zu nehmen. Mit 8 zu 1 Stimmen beantragt sie Ihnen, ebenfalls das Postulat Dobler über die Auswirkungen der Europäischen Menschenrechtskonvention auf das schweizerische Landesrecht abzuschreiben und hierfür einen Zusatzbericht zu verlangen.

**Dobler:** Ich nehme zu diesem Bericht Stellung, weil ich seinerzeit im Jahre 1977 ein Postulat eingereicht habe und der Bundesrat nun heute seine Antwort vorlegt und beantragt, mein Postulat abzuschreiben.

Ich habe damals eine Überprüfung der Praxis der Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention und deren Konsequenzen auf die Schweiz verlangt. Im einzelnen ging es mir um die Abklärung der Fragen hinsichtlich der Eingriffe auf Verfassungs- und Gesetzesebene und insbesondere um den Bestand unserer Staatsstruktur, wobei bestimmte Grund- und Volksrechte gemeint waren. Auf Seite 20 des Berichtes wird nun festgestellt, dass seit der Ratifizierung der Menschenrechtskonvention im Jahre 1974 keine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch die Schweiz vorliege. Immerhin wird erwähnt,

dass in gewissen Fällen das Verfahren nicht durch ein Urteil, sondern anderweitig erledigt wurde.

Grösste Publizität hat wohl seinerzeit der Fall des Luftschutzsoldaten gegen den Oberauditor unserer Armee bekommen. Der Konflikt wurde bekanntlich beigelegt, indem wir uns der Gerichtspraxis der Menschenrechtskommission unterzogen und die Reorganisation des Militärstrafgesetzes veranlasst haben. Derzeit sind drei konkrete Beschwerdefälle rechtshängig, deren Verletzung bereits im Sommer 1982 anerkannt, wo das Urteil aber noch ausstehend ist. Der Bundesrat gibt auf Seite 21 des Berichts ausdrücklich zu, es sei nicht ausgeschlossen, dass der Gerichtshof oder das Ministerkomitee in einem Einzelfall zur Feststellung gelangen würde, die Schweiz habe die Konvention verletzt. Solche Konflikte könnten uns aus dem vom souverän angenommenen Verfassungsrechtsgleichheitssatz von Mann und Frau erwachsen, indem die Strassburger Instanzen die Interpretation anders festlegen könnten, als dies der Gesetzgeber tun wird. Eine weitere Beeinträchtigung des Verfassungsgesetzgebers könnte erfolgen, wenn die uns anstehende Verfassungsinitiative betreffend den Zivildienst durch den Souverän abgelehnt würde. Die juristische Kommission in Strassburg führt in einem einschlägigen Bericht aus, dass eine Präzisierung des Artikels 9 der Menschenrechtskonvention, nämlich die Meinungs-, Gewissens- und Religionsfreiheit, sich aufdränge. Zu den Grundsätzen gehöre das Recht auf Dienstverweigerung aus religiösen, moralischen, humanitären, philosophischen Gründen, das Recht der Dienstpflichtigen, über ihr Verweigerungsrecht unterrichtet zu werden, eine Prüfung durch unabhängige Instanzen und eine unabhängige Rechtshilfe und Gerichtsbarkeit für Dienstverweigerer.

Anlässlich der Kommissionssitzung war aus verständlichen Gründen das Departement für auswärtige Angelegenheiten nicht kompetent, uns eine Garantie für die Omnipotenz des Verfassungs- und Bundesgesetzgebers abzugeben und unsere Referendumsdemokratie zu gewährleisten. Die Diskrepanz zwischen der Judikatur von Strassburg und unserem Verfassungsrecht besteht, denn wo läge sonst die Bedeutung der Individualbeschwerde im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention! Nachdem auf seiten der Schweiz bei der Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention keine Vorbehalte angebracht wurden, ist wohl zwingend anzunehmen, dass Strassburg über dem Verfassungsgesetzgeber steht. Es ist zur Kenntnis zu nehmen, dass die Schweiz bereits 1974 den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention beschloss und die Anerkennung der Individualbeschwerde durch den Bundesrat in der Zwischenzeit bereits dreimal erneuert wurde. Es ist politisch kaum mehr vertretbar, nunmehr auszuscheiden. Die derogatorische Macht des Faktischen spielt hier mit.

Ich habe in meinem Postulat den Bundesrat ersucht, international und innerstaatlich Massnahmen zu treffen. Durch die gegebene faktische Situation erscheint es aber kaum mehr möglich, international Massnahmen zu treffen. Innerstaatlich wird es wohl unerlässlich, uns der gegebenen Situation auf Verfassungs- und Gesetzgebungsebene dem Machtwort von Strassburg anzupassen. Es wird deshalb eine Daueraufgabe sein, die erforderlichen Abklärungen zu Strassburg vorzunehmen und auch die Übereinstimmung innerstaatlich im Interesse der Rechtssicherheit zu treffen. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint mir der Sinn des Postulates erfüllt, und somit bin ich auch mit dessen Abschreibung einverstanden.

**Mme Bauer:** Je voudrais saluer ici la publication du rapport sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme et remercier le Conseil fédéral de reconnaître que, si notre pays a toujours joué un rôle actif dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit international des conflits armés, il a adopté une attitude sensiblement plus réservée dans le domaine des conventions relatives à la protection des droits de l'homme. Ainsi ce rapport lui donne-t-il l'occasion de faire le point sur l'ensemble des moyens dont il dispose pour favoriser cette défense des droits de l'homme et

d'indiquer les domaines dans lesquels l'action pourrait être intensifiée et complétée.

En 1973 déjà, dans son rapport à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, le Conseil fédéral affirmait que la stratégie de la Suisse comprend deux aspects: la défense du pays face à l'agression, qui est assurée par l'armée, et l'action dynamique vers l'extérieur, par laquelle la Suisse contribue, sur le plan international, au maintien de la paix dans le monde. Or, il apparaît de plus en plus nettement que, si des efforts considérables ont été fournis et continuent à l'être pour garantir la défense armée du territoire national, le second aspect de notre politique de sécurité, celui de l'action dynamique vers l'extérieur, a été négligé, les démarches relevant de notre diplomatie restant en deçà des espoirs que l'on avait placés en elle. En raison de la situation internationale explosive, de la multiplication des conflits et des échecs répétés des conférences qui tentent de les résoudre, en raison des violations toujours plus graves des droits de l'homme, des voix de plus en plus nombreuses se font entendre dans l'opinion publique, priant le Conseil fédéral d'intervenir avec plus de courage et de fermeté. Après le postulat Nanchen accepté en 1979, il faut rappeler qu'au sein même de notre Parlement, au cours de cette dernière année, ce ne sont pas moins de quatre députés dans les deux conseils qui ont exhorté le Conseil fédéral à prendre plus hardiment l'initiative et à se montrer plus entreprenant, soit en proposant les bons offices de la Suisse pour résoudre les conflits, soit en intervenant avec plus de vigueur en faveur des droits de l'homme, soit en augmentant enfin la contribution au développement. Aussi ne peut-on que se réjouir de la publication du rapport sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme et de la réponse favorable accordée au postulat Nanchen.

Les violations des droits élémentaires de l'être humain se multiplient, en effet, dans le monde et elles accusent dans certains pays, où elles sont quasiment institutionnalisées, un caractère d'extrême gravité que dénoncent tant l'ONU, que les Eglises, les Associations de coopération technique et des organisations telles que la Ligue des droits de l'homme ou Amnesty International. Il ne fait pas de doute, que beaucoup, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Suisse, estiment que notre pays devrait prendre la tête d'une croisade en faveur de la défense des droits de l'homme, pratiquant ainsi une neutralité véritablement active et répondant à la vocation de ce pays, berceau de la Croix-rouge. Ces mêmes milieux se disent déçus de la réserve du Conseil fédéral et certains l'expliquent par le souci prépondérant de ne pas porter préjudice à des intérêts économiques importants. Plutôt que de condamner les violations des droits de l'homme dans des pays où elles sont pourtant flagrantes, mais où les affaires commerciales sont aussi florissantes avec notre pays, le Conseil fédéral, selon ces milieux, observerait un prudent silence ou n'interviendrait que trop discrètement, faisant ainsi passer parfois la défense des personnes après celle des biens. Certes, et je l'accorde volontiers, le Conseil fédéral et la Suisse ne peuvent intervenir partout et nous voulons bien admettre que, dans certains cas, une démarche ponctuelle et discrète pourra être plus efficace qu'une condamnation publique. Cependant, de telles accusations, qui tendent à se répéter, sont pénibles et nous souhaiterions vivement qu'elles soient réfutées par le Conseil fédéral.

Autre question: le Conseil fédéral fait part de son intention de publier, encore au cours de cette législature, plusieurs rapports sur des affaires qui sont en relation directe avec les droits de l'homme. La réalisation d'un tel programme constituerait incontestablement une étape importante sur la voie d'une politique suisse globale et cohérente en faveur des droits de l'homme. Ces promesses pourront-elles être tenues?

C'est avec satisfaction que l'on apprend que le Conseil fédéral a l'intention de demander prochainement à l'Assemblée fédérale de ratifier notamment la Charte sociale européenne, tout comme les deux Pactes internationaux du

19 décembre 1966 sur les droits civiques et politiques, ainsi que sur les droits économiques, sociaux et culturels. Monsieur le Conseiller fédéral peut-il nous dire si ces ratifications seront vraiment proposées au cours de la présente législature?

Autre question complémentaire: le Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne sera-t-il également proposé à la ratification? La Convention sur la discrimination raciale pourra-t-elle être jointe à ce train de mesures?

Enfin, comment le Conseil fédéral peut-il proposer de réduire, dans le budget 1983, le montant de notre aide au développement, telle qu'elle était prévue dans le plan de programme des prochaines années, après qu'en plusieurs pages du rapport que nous discutons aujourd'hui, il insiste sur les liens étroits qui existent entre les droits de l'homme et le développement économique, social et culturel des peuples? En augmentant notre aide humanitaire aux plus démunis, en intensifiant notre coopération au développement, il ne fait pas de doute – affirme-t-il dans ce rapport – que nous contribuons à la défense des droits de l'homme. Comment, après des déclarations aussi explicites, le Conseil fédéral peut-il proposer de réduire encore le montant de la coopération technique?

Je vous remercie, Monsieur le Conseiller fédéral, de bien vouloir répondre à ces quelques questions.

**Hefti:** Bezüglich der Sozialcharta übersieht die Botschaft die wirtschaftlichen Aspekte. Es ist auch daran zu erinnern, dass im Zeitpunkt, da der Bundesrat die Sozialcharta unter Genehmigungsvorbehalt durch das Parlament unterschrieben hat, die wirtschaftliche Situation eine andere war, und zwar nicht nur in konjunktureller, sondern auch in struktureller Hinsicht. Ich kann – diesbezüglich sowie bezüglich weiterer Abkommen – mit den Auffassungen meiner Vordrönerin nicht einig gehen; aber wir werden ja darüber zu befinden haben, wenn die entsprechenden Vorlagen da sind.

Was die Reduktion des Betrages für die Entwicklungshilfe betrifft, so scheint sich dies auch unter dem Aspekt der Entwicklungshilfe selber in dem Umfang, wie es der Bundesrat tat, rechtfertigen zu lassen. Denn auch bei der Entwicklungshilfe müssen wir das Verhältnis von Aufwand und Nutzen im Auge behalten. Es sind auf diesem Gebiet Gelder verwendet worden, die, mangels genügender Abklärung der Projekte, nicht zu einem positiven Effekt führten.

Zur Individualbeschwerde: Wir sind seinerzeit nicht definitiv dieser Regelung beigetreten, sondern nur für eine Periode von jeweils drei Jahren. Nach drei Jahren können wir die Institution der Individualbeschwerde weiterführen. Wir könnten aber auch gegebenenfalls darauf verzichten. Ich wäre dankbar für eine Erklärung seitens des Bundesrates, dass es bei dieser Lösung verbleibt und die Individualbeschwerde nicht plötzlich zur definitiven Institution wird. Das gerade im Hinblick auch auf die Ausführungen von Herrn Kollege Dobler bezüglich unserer Landesverteidigung. Denn hier müssten wir, wenn solche Konsequenzen bestünden, uns ernsthaft überlegen, ob wir die Individualbeschwerde weiterführen könnten. Seinerzeit, bei der Beratung der Vorlage betreffend Beitritt zur Menschenrechtskonvention, wurde deshalb kein Vorbehalt bezüglich der Landesverteidigung gemacht, weil uns vom Bundesrat her erklärt wurde, schon aus der Konvention und der Auffassung der massgebenden Organe in Strassburg sei ein solcher Vorbehalt nicht erforderlich, indem derartige Konflikte, wie sie Herr Dobler erwähnte, nicht entstehen könnten. Dann sind wir aber auch heute in dieser Hinsicht nicht gebunden. Hier kann ich mit der Auffassung von Herrn Kollege Dobler nicht einig gehen, oder es müsste uns zumindest angesichts dieser Sachlage die Möglichkeit eines nachträglichen Vorbehaltes gegeben werden.

**M. Aubert,** conseiller fédéral: Avant de répondre à quelques questions précises qui ont été posées, je voudrais rappeler très rapidement quels sont les considérants du Conseil fédéral dans ce domaine de la protection des droits de

l'homme. Comme M. Ulrich, rapporteur, vient de le dire, vous n'avez ici qu'à prendre acte de ce rapport qui fait suite aux deux postulats Nanchen et Dobler. Ce rapport représente un travail assez considérable, vous avez pu vous en rendre compte. D'environ 65 pages, il vous expose ce que nous avons fait en matière de protection des droits de l'homme et ce qu'il nous reste à faire. Il indique aussi ce que nous ne ferons pas, tant il est vrai, par exemple, que certaines conventions du Conseil de l'Europe ne sont tout simplement pas ratifiables. Le Conseil fédéral n'a cependant pas la prétention d'avoir pris toutes les mesures possibles en matière de protection des droits de l'homme.

Il faut rappeler deux constatations essentielles. Tout d'abord, la reconnaissance internationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui vise à protéger les intérêts légitimes de tout individu sans considération de nationalité, est certainement l'un des événements principaux qu'ait connus la communauté internationale depuis la deuxième guerre mondiale. Nous l'avons relevé dans le rapport, au chiffre 14: «Il faut considérer que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales constitue, pour les Etats et depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, une obligation de droit international.» Cela est déjà un événement. Cela correspond à la vocation humanitaire de notre Etat ainsi qu'à l'un des piliers de notre politique étrangère: la solidarité. Ensuite, s'il est vrai que le problème des droits de l'homme est devenu un problème très important des relations internationales, il convient de remarquer que cette internationalisation de la protection des droits de l'homme se heurte, aujourd'hui encore, à des difficultés considérables. De nombreux Etats, qui sont attachés à une conception très stricte de leur souveraineté, persistent à invoquer le principe de la «non-ingérence dans les affaires intérieures» pour s'opposer à toute critique, aussi bien en ce qui concerne le respect des droits de l'homme de façon générale que les violations des droits de l'homme commises par eux-mêmes. En outre, et cela vous explique la difficulté de la matière, des divergences considérables existent en ce qui concerne la nature et le contenu des droits de l'homme. Il est très frappant de relever la contradiction existant entre les progrès réalisés sur la voie du renforcement de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'homme, notamment par l'élaboration de normes internationales, et la situation sur le plan du respect effectif de ces droits dans le monde; qui plus est, des divergences sérieuses subsistent quant à l'établissement et, par la suite, au développement des méthodes et des moyens destinés à garantir le contrôle. Sur ce point, je crois que nous pouvons admettre que, au plan européen, la Convention européenne des droits de l'homme, qui institue la Commission et la Cour internationale des droits de l'homme, a réalisé le système de contrôle le plus perfectionné qui existe actuellement dans le domaine du respect des droits de l'homme. Face à ces conceptions divergentes des droits de l'homme, face aux nombreuses et graves violations des droits de l'homme dans le monde, quelle est la politique du Conseil fédéral? Je répondrai déjà partiellement ici à l'objection de Mme Bauer, qui désirerait que des interventions soient peut-être plus nombreuses, plus fracassantes, avis avec lequel je ne peux pas me déclarer d'accord. Dans ce domaine, notre politique doit être réaliste, cohérente et crédible. Si, en matière de droits de l'homme, nous voulons avoir une politique qui soit crédible, nous devons pouvoir nous reposer sur des critères objectifs, parmi lesquels, en particulier, le droit international. Il est important, que des instruments internationaux, tels que l'Acte final d'Helsinki, la Convention européenne des droits de l'homme ou autres auxquels nous avons souscrits et que nous avons ratifiés, nous donnent une base légale et le droit de condamner un certain nombre de violations des droits de l'homme, sans que celui que nous condamnons puisse nous reprocher une immixtion dans les affaires intérieures de son pays. Ceci est particulièrement important, et je puis vous dire, Madame Bauer, que lorsque nous sommes intervenus, nous fondant sur l'Acte final d'Helsinki, que ce soit à Madrid

ou, déjà, à Belgrade, ou que, nous fondant sur la Convention européenne des droits de l'homme, nous ayons dénoncé, dans certains Etats, des violations des droits de l'homme, jamais personne n'a pu reprocher à la Suisse une quelconque immixtion ou d'avoir trahi sa neutralité.

On pourra objecter qu'il n'est pas souhaitable de ratifier ces textes internationaux si l'on sait que certains Etats faisant partie des instances internationales ne les appliquent pas ou les appliquent selon des conceptions qui ne sont pas les nôtres. Mais, grâce à ces instruments internationaux, les Etats sont tenus de s'expliquer et de se justifier au sein des organismes qu'ils fréquentent et dont ils sont membres à part entière. Il se crée lentement mais sûrement – l'ONU en est un exemple – une prise de conscience des gouvernements et des peuples, de sorte que l'on s'achemine pas à pas vers une conception universelle des droits de l'homme; j'en suis convaincu.

Pour toutes les raisons que je viens d'évoquer, le Conseil fédéral, en vue d'intensifier notre politique en faveur des droits de l'homme, vous propose la ratification dans un avenir proche de plusieurs conventions internationales y relatives. Je réponds ici à Mme Bauer: au plan européen, tout d'abord, la Charte sociale européenne, ainsi que le Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme; ensuite, sur le plan universel, les deux pactes des Nations Unies de 1966, auxquels il est fait allusion dans le message et sur lesquels je ne reviendrai pas, ainsi que la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale, convention qui a déjà été ratifiée par plus de cent dix Etats. Nous avons promis, dans le message, de vous présenter non pas des «rapports», mais des «messages» au cours de cette législature, c'est-à-dire durant l'année 1983, et nous le ferons.

En ce qui concerne la Charte sociale européenne, Monsieur Hefti, le Conseil fédéral ne s'est pas encore prononcé, il n'a pas encore déterminé son choix des cinq dispositions du «noyau dur» des sept dispositions contenues dans ladite charte, qu'il devra proposer au Parlement. Un message sera élaboré à cet effet au printemps prochain.

Monsieur Dobler, la commission avait proposé le classement de votre postulat: vous ne vous y opposez pas, après les promesses faites par le Conseil fédéral, lors de la dernière séance de la Commission des affaires étrangères. Je tiens à confirmer publiquement, ici devant le plénum, que nous établissons, à l'usage de la Commission des affaires étrangères du Conseil des Etats, un rapport complémentaire donnant davantage de détails que ceux figurant sous le chiffre 222 du présent rapport. Les effets de la Convention européenne des droits de l'homme sur nos institutions nous intéressent, nous aussi, au premier titre et je vous remercie de l'avoir précisé dans votre postulat. De l'avis du Conseil fédéral, le bilan que l'on peut tirer après huit années de participation au système international de garantie des droits de l'homme, instauré par la Convention européenne des droits de l'homme, est tout à fait positif. Sans nullement porter atteinte à notre souveraineté, le dialogue juridique et judiciaire qui s'est instauré entre Strasbourg et Lausanne s'est révélé particulièrement fécond. Certes, comme on l'a fait observer, ce dialogue a eu quelques retombées en matière législative – je pense ici au droit disciplinaire militaire, à la nouvelle réglementation sur la privation de liberté à des fins d'assistance. Cependant, je tiens à souligner que si la Convention européenne a sans doute joué un certain rôle dans cette législation, il faut admettre que celui-ci n'a pas été exclusif ni préjudiciable à l'exercice de notre souveraineté. D'ailleurs, ces modifications et ces révisions législatives correspondaient à des impératifs internes reconnus par les Chambres fédérales.

Je me propose également, avec l'idée de soumettre prochainement à votre approbation le Protocole additionnel n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, de vous informer dans ce message sur les développements de la jurisprudence de Strasbourg qui ont un intérêt pour la Suisse.

Enfin, dans le cadre des rapports complémentaires au Rap-

port du Conseil fédéral du 16 novembre 1977 sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe, que le Conseil fédéral a pris l'engagement de vous soumettre, au début de chaque législature, nous nous permettrons d'ajouter un certain nombre de détails sur les effets judiciaires et législatifs, en Suisse, de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans cet esprit et dotés de ces informations complémentaires, j'espère que vous pourrez accepter sans arrière-pensée de classer le postulat de M. Dobler.

Madame Bauer, je crois avoir répondu à vos questions concernant la publication des rapports, des messages auxquels vous avez fait allusion. A propos des montants de notre aide publique au développement, nous reconnaissons qu'il s'agit là d'un élément très important de notre politique étrangère, de notre politique de sécurité, dans la mesure où notre aide publique au développement tend, avec l'aide d'autres Etats, à combler le fossé qui existe entre les plus défavorisés et les nantis de ce monde. Quant au montant de l'aide publique au développement, je vous renvoie à son sujet à nos messages, aux décisions prises par le Parlement, au budget et au prochain plan financier sur lesquels vous aurez à vous prononcer; un certain nombre de coupes ont dû y être opérées, pour répondre aux impératifs de la motion parlementaire concernant l'équilibre des finances fédérales.

En ce qui concerne nos interventions, Madame Bauer, je me permets de vous rappeler que nous sommes intervenus en Argentine, en Uruguay, au Chili, au Guatemala, pour ne citer que l'Amérique du Sud. En Asie, nous sommes intervenus en Iran: encore le 9 octobre 1982, j'ai reçu à Berne, en visite de courtoisie, M. Velayati, ministre des affaires étrangères d'Iran, à propos des Bahâ'is, dont vous connaissez certainement le problème en Iran. Nous sommes intervenus également en Asie du Sud-Est, en accord avec le CICR et le Haut-Commissariat aux réfugiés, à propos des réfugiés du Viêt-nam et du Cambodge. Nous sommes intervenus enfin en Europe, sur la base de l'Acte final d'Helsinki, dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Nous aurons tout à l'heure l'occasion de reparler de ce sujet avec l'interpellation de M. Odilo Gunttern.

A propos du droit de plainte individuel, Monsieur Hefti, je puis vous assurer que nous continuerons le régime actuel. Ce sujet a été longuement discuté au sein de la commission et l'un de nos spécialistes, M. Jacot-Guillarmod, a exposé en détail toute une série de cas. Nous allons poursuivre cette expérience et, comme je l'ai dit tout à l'heure, faire une série de rapports pour vous informer des incidences de la Convention européenne des droits de l'homme sur notre législation et les décisions judiciaires rendues en Suisse.

Je vous remercie de l'accueil que vous avez réservé à ce rapport. Je crois qu'il est important. Je pense surtout que nous devons poursuivre résolument notre politique en faveur des droits de l'homme. Nous avons là un rôle à jouer, comme le souhaite Mme Bauer. Est-ce un rôle que nous devons toujours mener seuls? Je l'ignore mais je suis convaincu que les interventions discrètes de notre diplomatie sont véritablement efficaces. Je voudrais rappeler seulement certaines interventions auprès de pays de l'Est, en particulier de la Roumanie, où nous avons obtenu des résultats significatifs.

**Hefti:** Meine Frage ging dahin, ob der Bundesrat bereit sei, die Individualbeschwerde, wie bisher, nur periodisch zu verlängern. Er sollte sie nicht plötzlich definitiv annehmen, ohne dass das Parlament dazu Stellung nehmen kann.

**M. Aubert,** conseiller fédéral: Tous les trois ans, le Conseil fédéral examine s'il y a lieu de prolonger ce régime. Jusqu'à présent nous l'avons fait. En l'état actuel des choses, il n'y a pas de raison de modifier notre politique en matière de droit de plainte individuel.

**Präsident:** Wenn das Wort nicht mehr gewünscht wird, dann stelle ich fest, dass wir im Sinne des Antrages der

Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom Bericht Kenntnis genommen haben.

*Abschreibung – Classement*

**Präsident:** Die Kommission beantragt, das Postulat 77.433 (Dobler) abzuschreiben. Wird das Wort gewünscht? – Das ist nicht der Fall.

*Abgeschrieben – Classé*

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

82.042

## Europarat. Wiedereingliederungsfonds Conseil de l'Europe. Fonds de rétablissement

Botschaft und Beschlussentwurf vom 26. Mai 1982 (BBI II, 805)

Message et projet d'arrêté du 26 mai 1982 (FF II, 825)

Beschluss des Nationalrates vom 7. Oktober 1982

Décision du Conseil national du 7 octobre 1982

*Antrag der Kommission*

Eintreten und Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Entrer en matière et adhérer à la décision du Conseil national

**Ulrich,** Berichterstatter: Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten hat am 12. November 1982 die Botschaft über die Erhöhung des Anteiles der Schweiz am Kapital des Wiedereingliederungsfonds des Europarates beraten.

Der Fonds befasste sich in den ersten Jahren seines Bestehens mit der Wiedereingliederung von Flüchtlingen in Europa; daher sein Name! Seither erfuhr er aber eine starke Ausweitung seiner Tätigkeit, und er ist heute ein wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungsfonds, der den Mitgliedstaaten mittel- und langfristige Darlehen für die Finanzierung von Entwicklungsvorhaben, namentlich in den Bereichen des sozialen Wohnungsbaues, der Förderung des Handwerks und der beruflichen Schulung sowie der Modernisierung der Landwirtschaft, gewährt. Er ist somit zu einem Instrument des Nord-Süd-Ausgleiches in Europa geworden. Der Fonds gewährt zwei Arten von Darlehen: die ordentlichen Darlehen zu Marktbedingungen und Sozialdarlehen zu einem Zinssatz von 1 Prozent in Kombination mit einem ordentlichen Darlehen, was den mittleren Zinssatz beträchtlich vermindert. Jedes Fondsmittglied hat das Recht, einen Kredit zu verlangen. Die Projekte müssen aber einen sozialen Aspekt aufweisen. Es sind hauptsächlich die ärmsten westeuropäischen Länder, die von den Dienstleistungen des Fonds profitieren.

In der Kommission wurde die Frage aufgeworfen, ob die Schweiz angesichts der seit der Gründung stark veränderten Tätigkeit des Fonds – statt Flüchtlings- nun Entwicklungshilfe – sich für eine Statutenänderung einsetzen sollte. Diese Frage ist innerhalb der Organisation schon mehrmals diskutiert worden; doch Italien und Frankreich sowie die Bundesrepublik Deutschland widersetzen sich diesem Vorhaben, weil die Europäische Gemeinschaft ihrerseits einen Entwicklungsfonds hat und man Überschneidungsmöglichkeiten verhindern will.

Als Grund für die Kapitalerhöhung wird die Zunahme der Darlehensgesuche angegeben. Eine erste Erhöhung, an der auch die Schweiz beteiligt war, erfolgte 1978. Die heute vorgeschlagene Erhöhung beläuft sich für die Schweiz auf

## **Schutz der Menschenrechte. Bericht**

### **Protection des droits de l'homme. Rapport**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	82.043
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.11.1982 - 08:00
Date	
Data	
Seite	577-581
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 151