

Titre et préambule, art. 1 et 2*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlusssentwurfes 114 Stimmen
(Einstimmigkeit)*Abschreibung – Classement***82.393**

Postulat Alder über die Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft vom 8. Oktober 1982

Postulat Alder du 8 octobre 1982 sur les relations avec la Communauté européenne

*Abgeschrieben – Classé**An den Ständerat – Au Conseil des Etats***84.006****Zolltarifarisches Massnahmen 1983/II****Tarif des douanes 1983/II**Bericht, Botschaft und Beschlusssentwurf vom 11. Januar 1984
(BBI I, 84)

Rapport, message et projet d'arrêté du 11 janvier 1984 (FF I, 89)

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

Le 11 janvier 1984, le Conseil fédéral a soumis au Parlement, pour approbation *a posteriori*, les mesures tarifaires ci-après, qu'il a prises durant le deuxième semestre de 1983 et mises en vigueur le 1^{er} janvier 1984:

1. Ordonnance relative aux règles d'origine régissant l'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement (modification du 2 novembre 1983). Il s'agit en l'occurrence d'une adaptation de deux types de valeurs limites: celle à concurrence de laquelle, dans le trafic postal, on admet que l'expéditeur lui-même atteste l'origine (formulaire APR), ou celle à concurrence de laquelle on renonce à la présentation d'un certificat d'origine pour les importations non commerciales (petits envois et contenu des bagages personnels de voyageurs). Ces valeurs limites sont ajustées périodiquement au renchérissement ainsi qu'aux rapports des cours de change. Des envois postaux sous formulaire APR sont dorénavant admis jusqu'à une valeur marchande de 6900 francs (auparavant: 6300 francs). Pour les petits envois, d'une valeur marchande jusqu'à 500 francs (auparavant 440 francs) ainsi que pour le contenu des bagages personnels de voyageurs d'une valeur maximale de 1400 francs (auparavant 1300 francs) il ne sera pas nécessaire de présenter un certificat d'origine.

Cette mesure n'entraîne pratiquement aucune diminution des recettes douanières.

2. Ordonnance fixant les droits de douane préférentiels en faveur des pays en développement (modification du 5 décembre 1983). Le 5 décembre a été opérée, avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1984, la cinquième étape du démantèlement tarifaire dans le cadre du protocole de Genève (1979) annexé à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Les nouveaux taux normaux servent de base au calcul des taux préférentiels octroyés aux pays en développement pour les produits qui ne bénéficient pas encore d'un démantèlement tarifaire complet. L'ordonnance

en titre a été dès lors adaptée en conséquence à la même date également avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1984. En se basant sur les importations en 1983, on peut estimer la perte de recettes pour 1984 entraînée par ces adaptations à 0,5 million de francs.

Antrag der Kommission

Die einstimmige Kommission beantragt, auf die Vorlage einzutreten und dem Bundesbeschlusssentwurf über die Genehmigung von zolltarifarischen Massnahmen zuzustimmen.

Proposition de la commission

A l'unanimité, la commission vous propose d'entrer en matière sur cet objet et d'adopter le projet d'arrêté fédéral portant approbation de ces mesures tarifaires.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen**Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière**Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress, Art. 1 und 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1 et 2*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlusssentwurfes 117 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Ständerat – Au Conseil des Etats***83.036****Internationale Arbeitskonferenz. 68. Tagung
Conférence internationale du Travail. 68^e session**Bericht des Bundesrates vom 4. Mai 1983 (BBI 1983 II, 1102)
Rapport du Conseil fédéral du 4 mai 1983 (FF 1983 II, 1138)Beschluss des Ständerates vom 19. September 1983
Décision du Conseil des Etats du 19 septembre 1983

M. Darbellay présente, au nom de la Commission de la sécurité sociale, le rapport écrit suivant:

Le rapport du Conseil fédéral sur la 68^e session de l'Organisation internationale du Travail comprend trois parties:

La première partie du rapport est consacrée à l'examen de la Convention (n° 157) concernant l'établissement d'un système international de conservation des droits en matière de sécurité sociale. La convention a pour but d'améliorer la protection sociale des personnes appelées à travailler hors de leur pays d'origine. La commission partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel la Suisse ne peut souscrire à cette convention parce que la législation et la pratique actuelles ne permettent pas de répondre pleinement aux exigences requises. Il ne serait notamment pas possible d'exporter les prestations dues en cas de maladie, d'accident ou de chômage.

La troisième partie du rapport analyse la Convention (n° 158) et la Recommandation (n° 166) concernant la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur. Ces accords sont destinés à protéger les travailleurs contre les licenciements

ments injustifiés. Si l'on compare la protection contre le licenciement prévue dans le code des obligations suisse avec celle qui est prescrite par la Convention n° 158, on constate qu'il existe un clivage entre les deux réglementations, qui exclut la ratification de la convention par la Suisse. La commission fait remarquer que le problème de la protection contre le licenciement sera traité par le Parlement en même temps que l'initiative lancée par la Confédération des syndicats chrétiens.

Les conditions pour une ratification de la Convention n° 158 n'étant pas remplies, la commission unanime vous invite à rejeter la proposition de renvoi.

Antrag der Kommission

Die Kommission empfiehlt dem Rat einstimmig, vom Bericht des Bundesrates Kenntnis zu nehmen.

Proposition de la commission

La commission unanime vous propose en outre de prendre acte du rapport du Conseil fédéral.

Antrag Carobbio

Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat mit der Aufforderung, einen Bundesbeschluss vorzulegen für die Genehmigung des Übereinkommens Nr. 158 über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber.

Proposition Carobbio

Renvoi du message au Conseil fédéral en l'invitant à le présenter à nouveau avec un arrêté proposant l'approbation de la Convention n° 158 concernant la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur.

M. Carobbio: Ainsi que le précise la commission, le rapport en discussion, en plus des travaux de la 68^e session de la Conférence internationale du Travail qui s'est tenue en juin 1982, traite de deux conventions et d'une recommandation: la Convention n° 157 concernant l'établissement d'un système international de conservation des droits en matière de sécurité sociale, la Convention n° 158 et la Recommandation n° 166 concernant la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur. Encore une fois, je constate que le Conseil fédéral, s'agissant de deux conventions internationales, conclut par une phrase désormais traditionnelle: «Notre pays n'est pas en mesure de souscrire aux exigences requises, donc nous ne pouvons ratifier la convention.» Permettez-moi, Monsieur le Conseiller fédéral, d'exprimer une fois de plus ma déception. De telles conclusions ne sont pas utiles à notre pays et, de toutes façons, indiquent bien l'ampleur du retard de notre législation en matière de sécurité sociale et de protection des droits des travailleurs. Je ne puis que souhaiter que vous-même, Monsieur le Conseiller fédéral, avec le dynamisme qui vous distingue, vous cherchiez à combler ce retard le plus rapidement possible. Cela étant dit, j'entends aujourd'hui me limiter à l'examen de la Convention n° 158 concernant la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur. Elle est destinée, comme la recommandation qui l'accompagne, à protéger, dans la pratique, les travailleurs contre les licenciements injustifiés, voire abusifs. Il s'agit là de textes s'occupant d'un thème tout à fait actuel dans notre pays. Il me suffit de rappeler les nombreuses interventions parlementaires y relatives, présentées et discutées dans ce conseil mais surtout l'initiative des syndicats chrétiens ainsi que les propositions du Département fédéral de justice et police visant à modifier le code des obligations et qui ont été soumises à la procédure de consultation dès le mois d'octobre 1983. Tous ces textes, d'une manière ou d'une autre, visent à améliorer la protection des travailleurs contre les licenciements injustifiés. C'est le cas de l'initiative populaire qui souhaite une modification de la constitution, s'inspirant en particulier des principes suivants:

1. L'employeur doit motiver, si le travailleur le demande, le licenciement par écrit.

2. Un licenciement injustifié peut être attaqué par les travailleurs.

3. Le licenciement est notamment injustifié s'il intervient à la suite de l'exercice par le travailleur de ses droits fondamentaux.

4. La période durant laquelle, en cas de maladie, accident, grossesse, un licenciement n'est pas possible doit être étendue à six mois au moins.

5. Le législateur règle la protection des travailleurs en cas de licenciement collectif pour des raisons économiques.

De son côté, le Conseil fédéral, tout en demandant le rejet de l'initiative, propose une modification des dispositions en vigueur contenues dans le code des obligations. C'est le cas des propositions qui ont été faites par le Département fédéral de justice et police qui contiennent aussi les principes suivants:

1. Droit du travailleur d'exiger la motivation du congé et du licenciement immédiat;

2. Introduction d'une protection contre les congés en faveur des membres des commissions d'entreprise;

3. Amélioration de la protection contre la résiliation immédiate sans juste motif;

4. Extension de la protection contre les congés pour cause de maladie, accident ou service militaire.

Bien que ce soit, à mon avis, de façon tout à fait insatisfaisante, le Département fédéral de justice et police entend renforcer la protection des travailleurs contre les licenciements abusifs. L'initiative et l'avant-projet du Département fédéral de justice et police reconnaissent donc que la situation en vigueur n'est pas satisfaisante et qu'une protection accrue des travailleurs s'impose. Ce sont là, je le souligne, les mêmes préoccupations qui sont à la base de la Convention n° 158 et de la Recommandation n° 166 de la Conférence internationale du travail. C'est ainsi que la convention fait aussi référence aux principes suivants:

1. Les motifs du licenciement doivent être liés à l'aptitude ou à la conduite du travailleur ou fondés sur la nécessité de fonctionnement de l'entreprise.

2. Le travailleur concerné doit pouvoir se défendre par voie de recours.

3. Si le licenciement est reconnu injustifié, le travailleur a droit à une réparation et à une indemnité de départ ou à d'autres prestations similaires.

Par conséquent, je ne vois pas de positions contradictoires avec ce que demande l'initiative populaire et, dans une certaine mesure, l'avant-projet du Département fédéral de justice et police. Malgré cela, le Conseil fédéral, dans le rapport qu'il nous a soumis, conclut ainsi: «Après avoir examiné la convention à la lumière de notre législation et de notre jurisprudence, nous arrivons à la conclusion que nous ne sommes pas en mesure de répondre aux exigences de cet instrument.» Il nous explique en détail dans quels cas les dispositions de notre code des obligations ne répondent pas aux exigences des dispositions de la convention. Il voit en particulier, dans la disposition de l'article 4 de la convention, l'obstacle majeur à la ratification.

Or, Monsieur le Conseiller fédéral, s'il est vrai que la législation en vigueur n'est pas, et de loin, conforme à ce que prévoit la convention en question, je dois dire que le rapport du Conseil fédéral oublie de mentionner un point très important. C'est que la législation en vigueur est aujourd'hui remise en discussion, soit par l'initiative populaire, soit par l'avant-projet. Qu'on n'en parle pas dans le rapport est, selon moi, critiquable de divers points de vue.

Avant tout, sur le plan formel, le rapport en discussion est daté du 4 mai 1983, date à laquelle toute la question faisait déjà l'objet de discussions. Je rappelle une prise de position du Département fédéral de justice et police – dirigé à l'époque par vous-même, Monsieur Furgler – par laquelle le Conseil fédéral s'était déjà engagé formellement à revoir la législation en la matière. A cette même date, l'initiative populaire des syndicats chrétiens déposée en octobre 1981

était déjà connue et la Commission d'experts chargée de s'occuper du problème avait déjà été constituée, précisément le 10 décembre 1982.

Qu'on n'en parle pas est discutable et surtout préoccupant. Je me demande si ce fait est lié aux difficultés de communication entre les divers services des départements. J'espère que non, d'autant plus qu'entre-temps il y a eu changement à la tête des deux départements concernés, le Département fédéral de justice et police et le Département de l'économie publique.

Heureusement, c'est le même conseiller fédéral, vous-même, Monsieur Furgler, qui vous êtes occupé, d'abord en tant que chef du Département fédéral de justice et police, de la procédure concernant la protection contre les licenciements, et ensuite en tant que chef du Département de l'économie publique, du rapport en discussion. Je ne voudrais pas qu'une telle attitude tienne au fait que l'on ne veut pas prendre d'engagement dans ce domaine.

Mis à part l'aspect formel, du point de vue du contenu, il me semble discutable que le Conseil fédéral conclue purement et simplement en renonçant à soumettre à notre approbation la Convention n° 158. En effet, cette convention énonce des principes qui, à mon avis, se trouvent également, sous une forme ou une autre, dans les textes dont nous sommes déjà saisis et dont j'ai parlé.

Supposons que l'initiative populaire soit acceptée, ce que je souhaite évidemment. Eh bien, je vois mal comment, après un tel vote, la législation ne pourrait pas être adaptée de façon à nous permettre de ratifier la convention! Mais, direz-vous, c'est de la musique d'avenir! C'est vrai en partie, mais je ne comprends pas pourquoi le Conseil fédéral, au lieu de nous dire en quoi les dispositions de la convention sont en contradiction avec les propositions en discussion, se contente de dire que la législation en vigueur ne satisfait pas les exigences de la convention, ce que nous savons déjà.

Une autre attitude aurait bien évidemment conduit à une conclusion différente, par exemple: l'approbation de ladite convention est suspendue jusqu'au moment où les travaux de la révision du code des obligations seront plus avancés. C'est une solution minimale. Mais on aurait pu aller plus loin et, une fois, écarter la procédure traditionnelle de notre pays à propos de la ratification des conventions internationales, procédure qui part du principe que l'on ne peut pas envisager l'approbation d'une convention avant que la législation suisse ne soit modifiée et adaptée aux dispositions des conventions concernées. On aurait pu, selon moi, accepter une convention et l'approuver en s'engageant à modifier rapidement la législation nationale, et le cas dont nous sommes saisis, la protection des travailleurs, l'aurait plus que justifié, d'autant plus que la convention en discussion n'est certainement pas révolutionnaire. Il suffit de rappeler qu'elle admet les congés pour des motifs se référant aux exigences de fonctionnement de l'entreprise. Il me semble qu'une telle façon de procéder est de nature à renforcer la protection des travailleurs contre les licenciements injustifiés, renforcement nécessaire surtout aujourd'hui.

Je vous rappelle que ce sont les droits fondamentaux des gens et des travailleurs qui sont en discussion. Pour toutes ces raisons, notre groupe vous propose de renvoyer le message au Conseil fédéral en l'invitant à le représenter avec un arrêté proposant l'approbation de la Convention n° 158 concernant la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur. Un tel renvoi est d'autant plus justifié que le Conseil fédéral devra prochainement, c'est-à-dire après la conclusion de la procédure de consultation, préparer le message et les propositions concernant la modification de la législation en vigueur en matière de congés injustifiés. Il pourra ainsi mieux adapter notre législation aux principes de la convention en question, afin de sauvegarder dans toute la mesure possible les droits fondamentaux des travailleurs.

Je vous invite en conclusion à soutenir ma proposition visant à renvoyer le message au Conseil fédéral dans le sens que je viens d'évoquer.

Ziegler: Namens der CVP-Fraktion bitte ich Sie, vom Bericht des Bundesrates Kenntnis zu nehmen und den Rückweisungsantrag abzulehnen.

Unsere bewährte Praxis geht davon aus, dass Übereinkommen nur dann ratifiziert werden, wenn sie der geltenden Rechtsordnung entsprechen, und dass nur ratifiziert werden soll, was wir einhalten können und was rasch vollziehbar ist. Es geht hier um eine Frage der Glaubwürdigkeit. Diesen Anforderungen, vermag das Übereinkommen Nr. 158, das den Schutz vor ungerechtfertigten Kündigungen bezweckt, jedenfalls nicht zu genügen.

Nach geltender Rechtsordnung beruht das schweizerische Arbeitsvertragsrecht auf dem Grundsatz der Kündigungsfreiheit und der Parität. Das heisst, die Kündigung des Arbeitsverhältnisses bedarf weder einer besonderen Form noch der Begründung. Für die gültige Kündigung genügt das Einhalten bestimmter Kündigungsfristen und -termine. Demgegenüber hält das Übereinkommen in Artikel 4 fest, dass das Arbeitsverhältnis eines Arbeitnehmers nur bei Vorliegen eines triftigen Grundes beendet werden darf, der mit der Fähigkeit und dem Verhalten des Arbeitnehmers zusammenhängt oder sich auf Erfordernisse der Betriebstätigkeit stützt.

Artikel 8 bestimmt, dass der betroffene Arbeitnehmer die Kündigung bei einer unparteiischen Stelle anfechten kann. Das Übereinkommen enthält dann im dritten Teil zusätzliche Bestimmungen über Anhörungsrechte und Informationspflichten bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses aus wirtschaftlichen, technologischen, strukturellen und ähnlichen Gründen. Die Diskrepanz zwischen Kündigungsschutz gemäss Obligationenrecht und dem Kündigungsschutz gemäss Übereinkommen ist evident.

Wenn auch das vorliegende Übereinkommen mit der gegenwärtigen Rechtsordnung nicht zu vereinbaren ist und somit nicht ratifiziert werden kann, schliesst das nicht aus, dass der geltende Kündigungsschutz in der Schweiz zeitgemässen sozialen Kriterien angepasst werden soll. Das Problem und entsprechende Lösungsvorschläge stehen im Raum. Es geht um ein wichtiges, dringendes Anliegen, denn der Verlust des Arbeitsplatzes hat im allgemeinen tiefgreifende persönliche Auswirkungen als die Beendigung anderer obligationenrechtlicher Vertragsverhältnisse. Vor allem in Zeiten wirtschaftlicher Rückschläge kann der Verlust des Arbeitsplatzes zu einer eigentlichen Existenzfrage für die Betroffenen werden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Volksbegehren des Christlich-Nationalen Gewerkschaftsbundes wesentliche Elemente des Übereinkommens enthält, so die Pflicht des Arbeitgebers zur schriftlichen Begründung der Kündigung, das Recht des Arbeitnehmers auf Anfechtung einer ungerechtfertigten Kündigung sowie die Regelung des Kündigungsschutzes bei Kollektiventlassungen.

Herr Bundesrat Furgler hat in der Kommission erklärt, dass Ende April/Anfang Mai eine Botschaft zur Revision des Arbeitsvertragsrechtes ausgereift sein wird. Bei dieser Revision wird an der Kündigungsfreiheit grundsätzlich festgehalten, doch sind Sanktionsmöglichkeiten bei missbräuchlicher Kündigung vorgesehen. Der Bundesrat ist jedenfalls gewillt, die Weiterentwicklung des Arbeitsvertragsrechtes zügig voranzubringen.

Es ist zu hoffen, dass bei allseits gutem Willen eine einvernehmliche Lösung möglich sein wird. Man mag heute bedauern, dass wir das Übereinkommen Nr. 158 nicht ratifizieren können. Tatsache ist aber, dass die Voraussetzungen für eine Ratifikation zurzeit nicht erfüllt sind, weshalb der Rückweisungsantrag abgelehnt werden muss.

Renschler: In seinem Bericht über die 68. Sitzung der Internationalen Arbeitskonferenz schreibt der Bundesrat zum Übereinkommen Nr. 158, dass die Bestimmungen geschmeidig formuliert seien, um einer möglichst grossen Zahl von Mitgliedstaaten die Ratifizierung des Abkommens zu erlauben.

Trotz textlicher Geschmeidigkeit kann die Schweiz das Übereinkommen nicht ratifizieren: Ich gewann beim Lesen des Textes den Eindruck, dass es den Bundesrat aber auch nicht stört, dass dem so ist. Die Revisionsvorschläge des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zum Kündigungsschutz im OR bleiben ja ebenfalls hinter den Anforderungen des IAO-Abkommens zurück. Man kann also sagen, der Sonderfall Schweiz – und zwar ein negativer Sonderfall – soll im Kündigungsrecht auch inskünftig zum Ausdruck kommen.

Es sind vor allem zwei Punkte, in denen sich die Schweiz vom übrigen Europa unterscheidet, nämlich in der Aufrechterhaltung erstens des Grundsatzes der Kündigungsfreiheit und zweitens des Grundsatzes der paritätischen Ausgestaltung des Kündigungsschutzes.

Das IAO-Abkommen basiert nicht auf diesen beiden Grundsätzen. Ein echter Kündigungsschutz, wie er in Artikel 4 des Übereinkommens umschrieben ist, geht davon aus, dass eine ordentliche Entlassung eines Arbeitnehmers nur dann zulässig sein soll, wenn dafür sachliche, vom Arbeitgeber zu beweisende Gründe vorliegen. Die zentrale gesetzgeberische Aufgabe für den Kündigungsschutz beschränkt sich somit im übrigen auf die Umschreibung des Tatbestandes der gerechtfertigten Kündigung aus sachlichen Gründen. Ein echter Kündigungsschutz muss auch der völlig verschiedenen Stellung des Arbeitgebers und Arbeitnehmers im Arbeitsverhältnis Rechnung tragen. Das paritätische Verfahren im Kündigungsrecht schafft nicht gleich lange Spiesse, sondern zementiert die Benachteiligung des Arbeitnehmers. Verliert der Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz, so ist seine materielle Existenz gefährdet. Dasselbe trifft für den Arbeitgeber zweifellos nicht zu, wenn er ein Arbeitsverhältnis mit einem Arbeitnehmer auflöst.

Artikel 13 des Übereinkommens enthält Bestimmungen über das Vorgehen des Arbeitgebers bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses aus wirtschaftlichen, technologischen, strukturellen oder ähnlichen Gründen. Der Bundesrat begnügt sich mit dem Hinweis, die schweizerische Gesetzgebung kenne die Regelung solcher Fälle nicht. In einer Zeit, in der Entlassungen aus wirtschaftlichen, technologischen oder strukturellen Gründen zur Tagesordnung geworden sind, müsste ein sozialer Staat, der die Schweiz sein will, mindestens Rahmenbedingungen gesetzlich vorschreiben. Die bevorstehende OR-Revision würde dazu Gelegenheit bieten. Im Zusammenhang mit der Arbeitszeitverkürzung hört man von Arbeitgebern oft das Argument, wir könnten uns aus internationalen Konkurrenzgründen die 40-Stunden-Woche nicht leisten, weil die Schweiz über keine Rohstoffe verfüge. Diesen Nachteil könnten wir allein mit Arbeitsfleiss und hoher qualitativer Arbeit aufwiegen. Wenn aber die Arbeit für die Schweiz von derart vorrangiger Bedeutung ist, dann sollte sie doch auch optimalen Schutz geniessen. Aber dazu sind offenbar die Arbeitgeber nicht bereit. Sie laufen bereits Sturm gegen die Minirevision des Kündigungsschutzes im Obligationenrecht. Diese Minirevision enthält – das sei zugegeben – einige Verbesserungen, sie ist aber weit davon entfernt, die gewerkschaftlichen Forderungen zu erfüllen. Obwohl die Schweiz nach Durchführung der vorgesehenen Minirevision – wie schon erwähnt – genausowenig wie nach dem geltenden Recht das Übereinkommen 158 ratifizieren kann, unterstütze ich persönlich den Rückweisungsantrag. Damit will ich mein Missfallen darüber zum Ausdruck bringen, dass der Bundesrat nicht bereit ist, einen echten Kündigungsschutz – wie er ja in Europa üblich ist – zu verwirklichen.

Allenspach: Die freisinnig-demokratische Fraktion beantragt, den Bericht der 68. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz zu genehmigen und den Antrag Carobbio abzulehnen. In der Kommission, im Bericht und auch hier in diesem Rat ist deutlich zum Ausdruck gekommen, dass die beiden Übereinkommen, die in diesem Bericht erwähnt sind, mit unserer Rechtsordnung nicht übereinstimmen. Nach bewährter Praxis ratifizieren wir internationale Übereinkommen dann, wenn unsere Rechtsordnung mit diesem Über-

einkommen übereinstimmt. Wir ratifizieren nur das, was wir auch halten können. So machen wir niemandem etwas vor und sind ehrlich gegen uns selbst und gegen den anderen. Ich möchte mich dagegen wenden, dass wir auf dem Wege über die Ratifikation von internationalen Abkommen unser eigenes Landesrecht ändern. Wenn wir unser Landesrecht ändern, wollen wir dies auf dem Wege und in den Formen tun, die uns durch die Gesetzgebung vorgeschrieben sind. Das Volk muss nötigenfalls die Möglichkeit haben, zu einer Änderung unseres Landesrechtes Stellung zu beziehen. Gerade im Rechtsbereich, den das internationale Abkommen 158 regelt, beim Kündigungsschutz, ist eine Volksinitiative hängig. Das Volk wird sich zu gegebener Zeit über diese Initiative auszusprechen haben. Es ist eine Revision des Obligationenrechtes in Vorbereitung, und der Rat wird sich zu gegebener Zeit auch dazu auszusprechen haben. Es ist eine wenig effiziente Ratsarbeit, wenn wir hier und heute schon ein Vorgeplänkel über diese Kündigungsschutzfrage durchführen und dann, nach einiger Zeit, auch noch über die Initiative in diesem Rate diskutieren wie auch über den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates.

Diese materielle Debatte wird in diesem Rate mit Sicherheit kommen.

Ich beantrage, den Bericht zu genehmigen; anderenfalls werden wir erst mit fünf-, sechsjähriger Verspätung, nämlich dann, wenn über die Initiative abgestimmt ist, zum Entscheid über diesen Bericht entsprechend dem dannzeitigen Volkswillen schreiten können.

Präsident: Die SVP-Fraktion verzichtet auf eine Wortmeldung, sie beantragt Kenntnisnahme vom Bericht und Rückweisung des Antrages Carobbio.

M. Clivaz: Permettez-moi tout d'abord quelques remarques d'ordre général. L'Organisation internationale du Travail joue un rôle essentiel en faveur du progrès social dans le monde entier. C'est la seule institution spécialisée de l'Organisation des Nations Unies où se rencontrent chaque année, durant plusieurs semaines, des délégations des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. Cette composition tripartite confère aux travaux des conférences annuelles et des réunions spéciales un caractère particulier. Car les décisions qui sont prises à ce niveau ont obtenu l'assentiment de toutes les parties directement intéressées au règlement des problèmes du travail. Les conventions qui sont adoptées par la Conférence internationale du Travail depuis sa création en 1919, la Suisse n'en a ratifié que 42. Cela est d'autant plus regrettable que la délégation suisse accomplit un excellent travail à Genève.

Les cas des deux conventions adoptées en 1982 et qui font l'objet du rapport que le Conseil fédéral nous soumet aujourd'hui est typique de la retenue dont fait preuve notre pays en la matière. Au lieu de chercher les moyens de satisfaire aux exigences de ces instruments en proposant d'apporter des modifications à notre législation, on se limite à constater tout simplement que les conditions d'une ratification ne sont pas remplies, du moins pas entièrement.

Je n'entrerai pas dans le détail des arguments invoqués contre la ratification des deux Conventions n°s 157 et 158. Quelques remarques ont du reste déjà été faites ici à ce propos. Je ne retiendrai qu'une partie du commentaire relatif aux articles 13 et 14 de la Convention n° 158 concernant la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur. Au chiffre 33 du rapport du Conseil fédéral, on lit notamment ceci: «L'article 13 prévoit que l'employeur, qui envisage des licenciements pour des motifs d'ordre économi-

que, technologique, structurel ou similaire, devra informer les travailleurs et les consulter. La législation suisse ne règle pas spécifiquement ce type de licenciement. (...) De plus, lors de ces licenciements, les autorités publiques doivent, selon l'article 14, être informées à temps et de manière exhaustive. Notre droit ne connaît pas non plus une obligation générale de ce type, si bien que nous ne pouvons pas souscrire à la convention sur ce point.»

J'ai cité ce passage pour souligner à quoi peut tenir la non-ratification d'une convention internationale. Il ne s'agit pourtant pas de conditions pouvant mettre en péril notre économie ou les relations sociales dans ce pays. Elles sont aujourd'hui considérées comme tout à fait élémentaires dans tous les Etats industrialisés. Ces exigences devraient, dans le fond, être d'autant plus facilement satisfaites chez nous que nous nous targuons volontiers d'avoir instauré des relations de travail basées sur la confiance réciproque des parties en présence.

La situation étant malheureusement ce qu'elle est, nous ne pouvons que prendre acte de ce rapport tant en ce qui concerne la convention relative au droit en matière sociale sur le plan international que celle qui se rapporte à la protection contre les licenciements. Néanmoins, j'é mets le vœu, avec les membres du groupe socialiste, que les débats relatifs à la demande de révision du code des obligations présentée par l'Union syndicale suisse et l'initiative populaire déposée par la Confédération des syndicats chrétiens nous permettent de trouver une solution acceptable pour tous au problème de la protection contre les licenciements et aussi de ratifier ensuite la Convention n° 158. Ce qui améliorerait un tant soit peu la position de la Suisse dans le tableau des instruments adoptés par l'Organisation internationale du Travail. Je crois que cela est aussi une nécessité. Nous en reparlerons donc sous peu.

M. Darbellay, rapporteur: On a, me semble-t-il, pris quelque avance puisqu'on a commencé à parler de la nécessité ou de l'inopportunité d'introduire dans notre législation des mesures de protection contre les licenciements. Or, là n'est pas l'objet du débat de ce jour. Nous sommes appelés à prendre acte du rapport du Conseil fédéral sur la 68^e session de la Conférence internationale du travail. Ce rapport porte sur deux conventions internationales, les Conventions n°s 157 et 158, et il nous montre qu'en l'état actuel de la législation la Confédération n'est pas en mesure de ratifier ces deux conventions. Elle se réfère ici à une manière de faire constante de notre pays: nous ne ratifions pas des conventions que notre législation ne nous permet pas ensuite d'appliquer.

En effet, en ce qui concerne la Convention n° 157, qui prévoit la conservation des droits acquis en matière de prestations sociales, nous ne transmettons pas à l'étranger les prestations aux chômeurs, pas plus d'ailleurs que certaines prestations d'assurance-maladie. Par conséquent, notre législation ne répond pas aux exigences de cette convention.

Quant à la deuxième convention, protection contre les licenciements, M. Carobbio nous recommande de renvoyer le rapport au Conseil fédéral, en l'invitant à nous proposer ensuite l'approbation de cette convention. Or, l'approuver serait souscrire à un acte que nous ne pouvons pas appliquer. Il me semble donc que cette procédure ne serait guère sage. On pourrait même dire qu'elle irait à l'encontre des buts poursuivis par M. Carobbio puisque, ayant approuvé la convention, nous pourrions nous considérer comme ayant la conscience tranquille et nous pourrions, dans ce Parlement, nous dispenser éventuellement d'aller plus loin.

Par conséquent, il faut remettre les choses à leur juste place. Le processus normal est de modifier la législation suisse et ensuite, lorsque cela sera possible, ratifier la convention en question.

Dans le cas particulier, une initiative et certains rapports sont pendants. L'initiative émane des syndicats chrétiens et demande une protection efficace contre les licenciements. Vous savez qu'un groupe de travail a été créé, qu'une

procédure de consultation a été faite tendant à proposer une modification du Code des obligations en ce qui concerne ce problème. Dans le cadre de cette procédure et de la discussion qui viendra devant les Chambres, chacun a la possibilité de présenter des propositions en vue de faire avancer la question. Au moment où la décision finale sera prise par le Parlement, nous pourrions juger le problème à nouveau et décider si nous pouvons signer la convention ou non.

C'est là que doit se situer le travail, aujourd'hui. Renvoyer le rapport, ce serait mettre la charrue devant les bœufs. Je me demande d'ailleurs si, en vertu de l'article 65, 3^e alinéa, de notre règlement, il est possible de renvoyer un rapport; il serait mieux, me semble-t-il, de demander des compléments d'information.

Quoi qu'il en soit de cet aspect juridique du problème, je vous invite, avec la commission unanime, à prendre acte – puisque c'est tout ce que nous avons à faire – du rapport que le Conseil fédéral vous a présenté et à refuser la proposition de M. Carobbio.

Bundesrat Furgler: Ich möchte Ihnen beliebt machen, dem Antrag des Bundesrates und Ihrer Kommission zu entsprechen und den Antrag von Herrn Carobbio abzulehnen. Es wäre schlechte Politik, wenn der Bundesrat oder die Kommission unserem Parlament vorschlagen wollten, etwas zu ratifizieren, was in offenem Widerspruch zu unserer Rechtsordnung steht. Mir scheint, dass das auch von unserem Volk nie akzeptiert würde.

Sie haben die Gründe vernommen, weshalb das Abkommen 158 und die Empfehlung 166 zurzeit von uns nicht zur Ratifikation vorgelegt werden können. Unser Rechtssystem basiert auf der Kündigungsfreiheit. Die Arbeitsgruppe, von der Herr Darbellay soeben sprach, die sich mit der Initiative des CNG befasst und in der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammenarbeiten, wird ohne Zweifel einen Revisionsvorschlag ausarbeiten, der nicht soweit geht wie das hier vorgelegte Abkommen, vor allem nicht wie dessen Artikel 4. Es wäre demzufolge wider Treu und Glauben gewesen, wenn der Bundesrat anders gehandelt hätte, als er es in seinem Bericht beschreibt.

Ich bedanke mich bei Herrn Clivaz, dass er die Bedeutung dieser Art von «Coopération tripartite» ins richtige Licht stellte. Es ist für unseren Staat ausserordentlich erfreulich, dass Vertreter der Regierung – schewergewichtig bei uns: aus dem BIGA – zusammen mit Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen die schweizerische Delegation bilden, die immer wieder in Genf um Lösungen ringt, die den Arbeitsmarkt erfreulich weiterentwickeln helfen und die das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern fördern.

Wenn Herr Renschler von einem Sonderfall sprach, dann werte ich diesen Sonderfall im Zusammenhang mit dem weltweiten Geschehen insofern positiv, als zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auch in kritischer Zeit immer wieder das Gespräch gesucht und gefunden wurde und wir durch das Beispiel dieser aus drei «Elementen» zusammengesetzten Delegationen auch aus der Sicht der Regierung den Beweis erbringen wollen, dass miteinander gute Lösungen gefunden werden können.

Sie haben es in diesem Parlament möglich gemacht, dass wir moderne Gesamtarbeitsvertrags-Gesetzgebungen schaffen, und mir scheint persönlich, dass hier die beiden Partner – Arbeitgeber und Arbeitnehmer – ein echtes Feld für weitere Betätigung finden. Das, was Sie über die Arbeitszeit gesagt haben, das, was wir alle erkennen in der heutigen Zeit, wo einzelne Regionen unseres Landes unter Arbeitslosigkeit ganz besonders leiden, verdient noch verstärkt das partnerschaftliche Gespräch. Sie können versichert sein, dass auch der Bundesrat alles daran setzen wird, um hier, durch die eigene Verwaltung und durch seine eigenen Entscheide, zu guten Lösungen beizutragen.

Fazit: Weil die heutige Rechtslage uns schlicht und einfach nicht gestattet, dieses Abkommen zu ratifizieren, sahen wir uns verpflichtet, Ihnen das auch zu sagen. Wir taten es im

Rapport, und ich ersuche Sie alle, diesem entsprechenden Antrag beizupflichten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 115 Stimmen
Für den Antrag Carobbio 11 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

83.059

Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen. Volksinitiative

Indemnisation des victimes d'actes de violence criminels. Initiative populaire

Botschaft und Beschlussentwurf vom 6. Juli 1983 (BBI III, 869)
Message et projet d'arrêté du 6 juillet 1983 (FF III, 901)

Antrag der Kommission

Art. 2 Abs. 2

Art. 64ter (neu)

... infolge der Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten.

Für den Rest: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Coutau

Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag

Antrag Iten

Art. 64ter

Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen und privaten Organisationen für angemessene Hilfe an die Opfer von Straftaten gegen Leib und Leben.

Proposition de la commission

Art. 2 al. 2

Art. 64ter (nouveau)

... ces victimes connaissent des difficultés matérielles.

Pour le reste: Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Coutau

Rejet de l'initiative sans contre-projet

Proposition Iten

Art. 64ter

La Confédération veille, en collaboration avec les cantons et des organisations privées, à ce qu'une aide appropriée soit accordée aux victimes d'infractions contre la vie et l'intégrité corporelle.

Frau **Kopp**, Berichterstatterin: Lassen Sie mich Sie in das Thema anhand eines konkreten Beispiels einführen:

Eine Krankenschwester wurde von zwei jungen Männern überfallen, aufs brutalste misshandelt und vergewaltigt. Die zwei Täter erhielten acht bzw. fünf Jahre Gefängnis. Das Gericht verwies die Schadenersatz- und Genugtuungsforderung des Opfers auf den Zivilweg.

Weil auch ein magerer Vergleich in der Regel einem jahrelangen Prozess mit unsicherem Ausgang vorzuziehen ist, entschied sich der Anwalt des Opfers für einen Vergleich, der trotz der folgensweren Untat lediglich ein Schmerzensgeld von 6500 Franken vorsah.

Da der eine Täter sich noch immer im Strafvollzug befindet,

der andere nur 350 Franken im Monat verdient, ist es für die Krankenschwester hoffnungslos, das Geld je zu erhalten.

Als eigentliche Entwürdigung empfindet sie es, dass ihr zugemutet wird, selber immer wieder den Kontakt mit den Tätern zu suchen, wenn sie nicht überhaupt auf die ihr zustehende magere Entschädigung verzichten will. Prozessvorschuss und Anwaltskosten muss sie selber bezahlen.

Das Opfer erlitt einen schweren psychischen Schock, von dem es sich trotz psychotherapeutischer Behandlung nicht erholte. Sie konnte ihre beruflichen Aufgaben nicht mehr erfüllen und ist heute arbeitslos.

Ich erzähle Ihnen dieses Beispiel nicht nur, um Sie auf die Thematik einzustimmen, sondern weil sich anhand eines konkreten Falles nicht nur die Problematik im allgemeinen, sondern auch die Unterschiede zwischen Initiative und Gegenvorschlag besser aufzeigen lassen.

Bevor ich jedoch auf die Initiative und den Gegenvorschlag eingehe, gestatten Sie mir folgende Vorbemerkung:

Wir behandeln das Thema der Entschädigung von Opfern von Gewaltverbrechen nicht das erstmal in diesem Saal. Im Jahre 1969 reichte Nationalrat Cadruvi ein Postulat ein, mit welchem er eine einheitliche Kausalhaftung für Eisenbahn- und Dampfschiffahrtunternehmen forderte sowie allgemein eine Überprüfung des Haftpflichtrechtes in dem Sinne, dass auf den Geschädigten mehr Rücksicht zu nehmen sei.

In ähnlicher Richtung zielte ein Postulat von Nationalrat Haller aus dem Jahre 1971. Vier Jahre später reichte Nationalrat Reiniger ein Postulat «Opfer von Gewaltverbrechen. Entschädigung» ein. Mit dem Postulat wurde der Bundesrat eingeladen, zu prüfen, wie weit sich die Schaffung von Vorschriften über die Ausrichtung von Entschädigungen aus öffentlichen Mitteln an Opfer von Gewalttaten auch für die Schweiz aufdrängt.

Alle drei Postulate wurden überwiesen.

1978, kurz vor Lancierung der sogenannten «Beobachter»-Initiative, reichte Nationalrat Oehen eine parlamentarische Initiative ein. Die Initiative verlangte einen neuen Verfassungsartikel, der den Opfern von Gewalttaten angemessene Hilfe bei der Geltendmachung von Wiedergutmachungs- und Genugtuungsansprüchen zusichert. Ausserdem sollte ein Anspruch auf Versorgung stipuliert werden für jedermann, der als Opfer eines Verbrechens oder bei der Abwehr eines Verbrechens gesundheitliche Schäden und/oder schwerwiegende wirtschaftliche Beeinträchtigungen erleidet. Der Initiative Oehen wurde keine Folge gegeben. Hingegen reichte die behandelnde Kommission eine Motion ein, die im wesentlichen die Anliegen des Initianten übernahm. Der Vorstoss der Kommission wurde im Nationalrat als Motion, im Ständerat dagegen nur als Postulat überwiesen. Im Dezember 1980 endlich wurde die Volksinitiative zur Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen, die sogenannte «Beobachter»-Initiative, eingerichtet, die heute Gegenstand unserer Beratung ist. Wenn der Bundesrat trotz der verschiedenen parlamentarischen Vorstösse noch nichts unternommen hatte und erst unter dem Druck der Volksinitiative einen Gegenvorschlag unterbreitete, so liegt das an der grundsätzlichen Problematik, die mit dem Anliegen verbunden ist und mit der wir uns schon deshalb etwas gründlicher auseinandersetzen wollen, als ein Antrag auf Ablehnung sowohl der Initiative wie des Gegenvorschlages von unserem Kollegen Coutau gestellt wurde.

Diese grundsätzlichen Bemerkungen gelten sowohl für die Initiative wie für den Gegenvorschlag. Unsere Rechtsordnung geht vom Grundsatz aus, wonach derjenige, der von einem Schaden betroffen wird, diesen zu tragen hat, soweit er nicht durch Haftpflicht-, Versicherungs-, Vertrags- oder Sozialversicherungsrecht gedeckt ist. Gemäss Artikel 41 des Obligationenrechtes begründet jede schädigende strafbare Handlung einen Anspruch aus unerlaubter Handlung. Ein Verbrechen gegen Leib und Leben erfüllt diesen Grundtatbestand. Indessen verschafft das Haftpflichtrecht wohl Ansprüche, regelt aber nicht, wie diese Ansprüche durchgesetzt werden können. Ist der Täter flüchtig, unbekannt oder zahlungsunfähig, kann das Opfer leer ausgehen. Neben dem

Internationale Arbeitskonferenz. 68. Tagung

Conférence internationale du Travail. 68e session

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	83.036
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1984 - 14:30
Date	
Data	
Seite	248-253
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 245

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.