

88.003

**Zwischenstaatliches Komitee
für Auswanderung.
Abänderung der Gründungsakte
Comité intergouvernemental
pour les migrations.
Amendements à l'acte constitutif**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 20. Januar 1988 (BBI I, 1489)
Message et projet d'arrêté du 20 janvier 1988 (FF I, 1425)

Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1988
Décision du Conseil national du 22 juin 1988

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

Frau **Meier**, Josi, Berichterstatterin: Die Aufgabe des zwischenstaatlichen Komitees für europäische Auswanderung CIME bestand bis in die sechziger Jahre in der Erleichterung der Eingliederung europäischer Flüchtlinge und Auswanderer in den Einwanderungsländern. Mit dem Einsetzen der grossen Flüchtlingsströme ausserhalb Europas gab sich das CIME schon vor einiger Zeit eine neue Ausrichtung. Es befasst sich heute mit Ein- und Auswanderungsbewegungen auf den fünf Kontinenten und versucht, die Integration der Einwanderer in den Aufnahmeländern zu fördern. Aufgrund der jetzt weltweiten Tätigkeit beschloss das CIME im November 1984 die Revision seiner Gründungsakte. Es nennt sich heute zwischenstaatliches Komitee für Auswanderung, also CIM; das «E» für Europa ist weggefallen. Der CIM-Rat nahm am 20. Mai 1987 die Abänderung der Gründungsakte einstimmig an. Die Abänderung muss genehmigt werden. Sie hat keine finanziellen und personellen Folgen für den Bund. Der Nationalrat verwarf einen Nichteintretensantrag der Nationalen Aktion auf die Vorlage eindeutig und stimmte der Vorlage mit 125 zu 2 Stimmen zu. Die Kommission unseres Rates beantragt Ihnen, die Abänderung der Gründungsakte ebenfalls zu genehmigen und somit dem entsprechenden Bundesbeschluss zuzustimmen.

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

Detailberatung – Discussion par articles

**Titel und Ingress, Art. 1, 2
Titre et préambule, art. 1 et 2**

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 29 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

88.017

**Europaratskonventionen. 4. Bericht
Conventions du Conseil de l'Europe. 4e rapport**

Bericht des Bundesrates vom 24. Februar 1988 (BBI II, 271)
Rapport du Conseil fédéral du 24 février 1988 (FF II, 280)

Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1988
Décision du Conseil national du 22 juin 1988

*Antrag der Kommission
Kenntnisnahme vom Bericht*

*Proposition de la commission
Prendre acte du rapport*

Frau **Meier** Josi, Berichterstatterin: Von den drei diesjährigen Berichten über unsere Beziehungen zum Europarat haben wir in der Sommersession deren zwei bereits behandelt: Wir sprachen über die Tätigkeit unserer Parlamentsdelegation in Strassburg und über die Tätigkeit des Bundesrates im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Ministerkomitee. Bei dieser Gelegenheit haben wir auch schon die Auswirkungen der Rechtsprechung des Menschenrechtsgerichtshofes auf unsere Verhältnisse beleuchtet und im übrigen diese Thematik bei der Debatte über das Postulat von Kollege Daniöth nochmals vertieft. Im Rahmen des traktandierten vierten Berichtes des Bundesrates über die Schweiz und die Konventionen des Europarates können wir uns daher darauf konzentrieren, den Stand der Ratifikationen von Konventionen durch die Schweiz zu prüfen und die Prioritätenordnung des Bundesrates für neue Beitritte oder die Gründe für das Abseitsstehen zu beurteilen. Ich erinnere daran, dass die Schweiz mit dem Beitritt zum Europarat die Pflicht auf sich nahm, an der Rechtsharmonisierung in Europa mitzuwirken. Das zur Verfügung stehende Instrument sind die Konventionen, an deren Ausarbeitung wir seither auf Parlaments- und Ministerbene mitwirken. Diese Harmonisierung liegt grundsätzlich im wohlverstandenen Interesse unserer Bürger, das Bedürfnis danach wächst zwingend aus der heutigen enormen europäischen Vernetzung und aus der durch Kommunikation, Verkehrsintensivierung und Wanderbewegungen in Europa bewirkten Durchmischung der Bevölkerungen. Die Harmonisierung drängt sich daher europaweit in ähnlicher Weise auf, wie sich in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts die Harmonisierung der verschiedenen kantonalen Rechte in der Schweiz aufdrängte. Wenn wir schon den EG mit ihrem zentralisierten Richtlinienrecht in absehbarer Zeit nicht beitreten können, sollten wir zumindest dafür sorgen, dass für uns der Europaratsweg der europäischen Integration begehbar bleibt. Der Bericht zeigt, dass wir von 127 Konventionen 61 ratifiziert haben, die Antifolterkonvention kommt nach dem nächsten Traktandum vermutlich demnächst dazu. Das entspricht dem bisherigen Verhältnis, wonach wir immer etwa die Hälfte der Konventionen ratifiziert haben. Die bloss quantitative Betrachtungsweise genügt allerdings nicht. Der Bundesrat bezeichnet die verbleibenden Konventionen mit den Buchstaben A bis D, wobei A die prioritären und D die Konventionen sind, bei denen ein Beitritt nicht ins Auge gefasst wird. B-Abkommen wären nach Bundesrat wünschbar, aber nicht prioritär, die C-Abkommen sind von Interesse, aber mit Beitritts Hindernissen aller Art gespickt. Fast ein Drittel der nicht ratifizierten Konventionen, nämlich 23, fallen unter den Buchstaben D. Sie sollen also nicht ratifiziert werden. 13 davon sind von weniger als 6 Staaten unterzeichnet, 6 sind überhaupt nie in Kraft getreten. Eigentlich könnten einige davon als hinfällig bezeichnet werden; aber ein zu kompliziertes Verfahren verhinderte das bisher. Da wir grundsätzlich erst beitreten, wenn unser internes

Recht einigermaßen dem Stand der Konventionen angepasst ist und wenn das Funktionieren des Instruments durch die Ratifikation mehrerer Staaten gesichert ist, können wir hier dem Bundesrat ohne weiteres folgen.

Bei sechs Konventionen allerdings, die schon im letzten Bericht als prioritär eingestuft wurden, kam zu meinem Bedauern ein Beitritt bisher trotzdem nie zustande. Dazu gehört – um ein Beispiel zu nennen – das Europäische Abkommen über Rechtshilfe in Strafsachen. Die Räte brachten den Vorbehalt an, Kapitel 1 sei gar nicht anzuwenden. Damit waren dem Abkommen praktisch alle Zähne gezogen. Der Bundesrat hat es richtigerweise nicht ratifiziert. Wir finden dieses Abkommen daher im jetzigen Bericht nur noch unter Buchstabe C. Diesen Buchstaben tragen recht viele Abkommen. Es sind – wie gesagt – jene Konventionen, die von Interesse wären, denen aber Hindernisse im Wege stehen. In der Regel sind es jene politischen Hindernisse, die uns auch an einem EG-Beitritt hindern: vor allem Föderalismus und Volksrechte.

Angesichts Ihres an den gelichteten Reihen leicht ablesbaren donnerstäglichen «Stalldranges» will ich darauf verzichten, die Prioritätenordnungen hier einzeln zu durchleuchten. Unsere Kommission hat teils ausdrücklich, teils stillschweigend die Auffassung des Bundesrates darüber in diesem vierten Bericht in grossen Zügen geteilt. Immerhin wäre zwar grundsätzlich anzumerken, es stünde uns gut an, ohne Umschweife Konventionen beizutreten, denen wirklich gar nichts im Wege steht. Ich denke etwa an unsere Auffassung von Gemeindeautonomie und der ihr entsprechenden Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Wir könnten mit einem Beitritt unseren Integrationswillen ohne grosse Kosten dokumentieren.

Nun noch zwei abschliessende Bemerkungen zur Berichtsproblematik. Der Rechtsharmonisierung via Konventionen des Europarates stehen heute aus schweizerischer Sicht eigentlich zwei Hindernisse entgegen, die unsere Kommission intensiv diskutierte: ein innerstaatliches und ein europäisches. Innerstaatlich haben wir am meisten Beitrittsprobleme aus föderalistischer Sicht. Die Kantone hüten ihre Zuständigkeiten verständlicherweise eifersüchtig. So haben wir wegen der innerstaatlichen Zuständigkeit der Kantone im Gebiet der Erziehung dort keine Konventionen ratifiziert. Nun beginnen aber im Rahmen der Europadynamik der EG die kantonalen Erziehungsdirektoren selbst zu merken, dass wir hier in die Isolation geraten könnten. Die Frage der akademischen Freizügigkeit beispielsweise oder der gegenseitigen Anerkennung von Examina und Titeln beginnt sich dramatisch zuzuspitzen. Es wäre daher wünschbar, wenn gerade die kantonalen Behörden die Initiative zur Ueberprüfung der heutigen Lage ergriffen; die Direktorenkonferenzen eignen sich hervorragend dafür, gemeinsame Interessen neu abzutasten, um neue Zielsetzungen zu koordinieren und in die einzelnen Kantone hinauszutragen. Die Erziehungsdirektorenkonferenz hat – so scheint mir aus den Bemerkungen von Kollege Cavadini ableitbar zu sein – die Zeichen der Zeit erkannt.

Das zweite Hindernis ist europäischer Art. Es liegt darin, dass der Europazug heute auf zwei Schienen fährt. Die Mitgliedstaaten der EG realisieren ihre Integration durch das Instrument der einheitlichen, mittels Urteilen des Gerichtshofes durchsetzbaren und total vorbehaltlosen Richtlinien. Die Dynamik der EG führt dazu, dass die EG immer mehr Gebiete an sich reisst. Gleichzeitig sind die Vertreter der EG-Mitgliedstaaten im Europarat nicht mehr gewillt und teilweise gar nicht mehr in der Lage, Europaratskonventionen abzuschliessen in Gebieten, wo die EG bereits Richtlinien hat. Der Inhalt von EG-Richtlinien-Projekten wirft zum voraus seinen Schatten auf Harmonisierungspläne im Europarat. Das alles schränkt die Wirkungsweite des Europarates ein. In Zukunft scheint er vornehmlich nur noch im Bereich Menschenrechtspolitik, Kultur und Beziehungen zu den Oststaaten einige Aussichten auf Wirksamkeit zu haben. An uns wäre es, durch entsprechenden Einsatz die verbleibenden Möglichkeiten zu beleben und auszuschöpfen.

Die Kommission hat den Bericht des Bundesrates zur Kenntnis genommen, und sie empfiehlt Ihnen, dasselbe zu tun.

Danioth: Nachdem es sich um eine ähnliche Materie handelt, wie wir sie kürzlich behandelt haben, und vor allem die Funktion der kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz angesprochen worden ist, erlaube ich mir ein kurzes Wort. Sie wissen, dass die Bestrebungen zur Unterzeichnung des ersten Zusatzprotokolls zur EMRK vor einigen Jahren stecken geblieben sind, aus den Gründen, welche Frau Präsidentin Josi Meier dargelegt hat. Ich war damals in der Verhandlungsdelegation und kenne die Zusammenhänge einigermaßen gut. Es fehlt nicht an der Einsicht der kantonalen Erziehungsdirektoren, den Blick auch über die Grenze zu werfen, vor allem was die Hochschulbildung und den Austausch von Dozenten und Studenten anbetrifft, aber die Vorlage enthielt doch einige Fragezeichen, welche in der Zwischenzeit auch im Lichte verschiedener neuer Entscheidungen keineswegs relativiert worden sind. Mit dieser Unterzeichnung wäre nämlich unter anderem das Recht auf Bildung formell anerkannt worden und das im Gegensatz zum negativen Ergebnis der kurz vorher durchgeführten Volksabstimmung über einen Verfassungsartikel. Wir waren der Auffassung, dass es nicht Aufgabe eines internationalen Protokolls sein kann, die souveränen Rechte von Volk und Ständen zu umgehen, sondern dass man den Weg über die Verfassungsänderung wählen soll. Vor allem aber hat uns die Frage des Inhalts und der Ausgestaltung des Rechts auf Bildung Sorgen bereitet. Ist das Recht auf Bildung ein deklaratorischer oder ein subjektiver Rechtsanspruch, der auf dem Wege der Individualbeschwerde bis nach Strassburg weitergezogen werden kann, so dass beispielsweise eine Uebertrittsprüfung, eine Aufnahmeprüfung usw. nicht nur bis nach Lausanne, sondern bis nach Strassburg weitergezogen werden können?

Solche Fragen sollten geklärt werden, bevor man den neuen Schritt unternimmt, und die Erziehungsdirektoren sind sicher für neue Argumente zugänglich. In diesem Sinne möchte ich die Position der Erziehungsdirektoren und der kantonalen Schulhoheit, die hier ganz primär angesprochen wird, in die richtigen Zusammenhänge rücken.

Hefti: Mindestens so wichtig wie die Empfehlung an die Kantone sind die Empfehlung an Strassburg, sein Mandat nicht zu überschreiten, und die Empfehlung an den Bundesrat, unsere Position mit Nachdruck zu wahren.

Frau Meier Josi, Berichterstatterin: Die gemachten Aeusserungen stehen nicht im Widerspruch zu meinen eigenen Ausführungen. Ich kann zu Händen von Herrn Danioth nur noch ergänzen, dass wir damals, als ich selbst Mitglied der Schweizer Parlamentarier-Delegation beim Europarat war, sehr viele Diskussionen über das Recht auf Bildung führten und dabei eindeutig feststellten, dass es niemals um individuelle Ansprüche gehen könnte. Die Auffassung, es handle sich nur um eine Aufforderung zur internen Gesetzgebung (die natürlich in den innerstaatlichen Ordnungsrahmen hineinpassen muss), haben wir deutlich unterstrichen.

Es bestehen also keine Hindernisse für die Erziehungsdirektoren, in diesem Gebiet selbst die Initiative zu ergreifen und zu versuchen, einen Konsens darüber zu finden, wohin man vorstossen kann, ohne eigene Anliegen in Gefahr zu bringen.

M. Felber, conseiller fédéral: Je n'aurai pas à ajouter de très longues explications à l'excellent rapport de la présidente de votre commission. J'aimerais simplement souligner quelques chiffres.

Le Conseil de l'Europe a élaboré, jusqu'à ce jour, 127 conventions. La Suisse en a ratifié 61, soit à peu près la moitié. Selon les priorités qui ont été établies par le Conseil fédéral, ce chiffre, durant la législation en cours, devrait augmenter de 12 nouvelles conventions que nous proposons à ratification. Je suis bien conscient de la valeur tout à

fait relative de ces chiffres, toutes les conventions que nous discutons n'ayant naturellement pas la même portée.

J'ajoute que la décision d'adhérer ou non à une convention ne dépend pas de l'importance que le Conseil de l'Europe lui attribue. C'est ainsi que le Parlement suisse a refusé de ratifier la Charte sociale européenne. En revanche, on peut penser qu'il approuvera la convention dont nous discutons tout à l'heure.

Je voudrais encore indiquer, en ce qui concerne les difficultés que nous rencontrons à proposer la signature puis la ratification de nouvelles conventions, que les plus importantes sont dues à nos structures fédéralistes. En effet, le Conseil fédéral ne peut pas, lorsqu'il s'agit de domaines qui relèvent de la compétence des cantons, outrepasser ses compétences. Cela explique donc, pour une part non négligeable, les difficultés que nous avons à adhérer à certaines conventions.

Il n'en reste pas moins que, ce matin, vous avez, à juste titre selon nous, soulevé le problème des conventions relatives aux accords universitaires et aux reconnaissances de diplômes. Voilà précisément un domaine qui est totalement de la compétence des cantons, mais qui, cependant, pose une question réelle puisque, semble-t-il, à travers les accords de la Communauté mais aussi des conventions du Conseil de l'Europe, nous courons le risque de rester totalement à l'écart des possibilités d'échanges d'étudiants et, surtout – cela est très important pour nos hautes écoles – de professeurs qui verraient, eux aussi, leurs titres éventuellement non reconnus dans notre pays.

Je rappelle qu'il y a actuellement plusieurs conventions dans le domaine universitaire: la convention relative à l'équivalence des diplômes, qui ouvre l'accès aux universités; un protocole additionnel en matière d'équivalence des périodes et durées d'études universitaires; une convention sur la reconnaissance académique des qualifications universitaires et un accord européen sur le maintien du paiement des bourses aux étudiants qui poursuivent leurs études dans une université étrangère. La Suisse n'a adhéré à aucun de ces instruments juridiques.

Nous pouvons répondre aux préoccupations de M. Daniöth en disant que, actuellement, la Conférence universitaire suisse et la Conférence des directeurs de l'instruction publique se préoccupent de ce problème. Le Conseil fédéral ne les devancera pas. Il attend au contraire des renseignements qui pourraient provenir de ces institutions, et il s'inspirera des remarques qui seront faites. Nous avons déjà répondu à une interpellation de M. Ziegler, au mois de juin de cette année, en ce sens que nous attendions les résultats des discussions qui ont lieu à l'intérieur des instances cantonales concernées. Nous savons cependant que celles-ci sont prêtes à élaborer des accords intercantonaux.

J'imagine en effet que, si les universités suisses se découvriraient prêtes à accepter de reconnaître les diplômes étrangers, il faudrait d'abord qu'elles acceptent, entre elles, de reconnaître leurs diplômes et qu'elles harmonisent leurs cycles d'études.

Telles sont les informations que nous pouvons donner en complément au bref débat qui a eu lieu sur ce rapport que je vous remercie de bien vouloir accepter.

Zustimmung – Adhésion

88.035

**Verhütung von Folter.
Europäisches Übereinkommen
Prévention de la torture.
Convention européenne**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 11. Mai 1988 (BBl II, 897)
Message et projet d'arrêté du 11 mai 1988 (FF II, 881)

Antrag der Kommission
Eintreten

Proposition de la commission
Entrer en matière

Frau **Meier** Josi, Berichterstatterin: Die Schweiz ist keine Grossmacht, sondern ein neutraler Kleinstaat. Aus dieser Erfahrung heraus hat sie sich seit langem auf internationaler Ebene zum Anwalt der Menschenrechte und der humanitären Anliegen gemacht. Das ist – entgegen dem Anschein, den unsere kürzliche Debatte für Uneingeweihte über die Auswirkung des Belilos-Urteils in Strassburg fälschlicherweise erwecken könnte – beste schweizerische Tradition, die in gerader Linie vom Sempacher-Brief über den Rotkreuz-Gedanken nun zu den Genfer Konventionen führt. Dieser Traditionskette hat der Genfer Bankier Jean-Jacques Gautier mit unvergleichlichem Einsatz und mit Hilfe des von ihm gegründeten Schweizerischen Komitees gegen die Folter (SKGF), mit Unterstützung des IKRK, der Internationalen Juristenkommission und Amnesty International ein neues starkes Glied eingefügt, als er das Modell eines Übereinkommens anregte, ausarbeitete und verbreitete, welches weltweit auf die wirksame Durchsetzung des Folterverbotes in der UN-Menschenrechtserklärung und in der Europäischen Menschenrechtserklärung abzielt.

Im Rahmen der Genfer Konventionen sind bekanntlich Besuche von Kriegsgefangenen durch das IKRK vorgesehen. Analog zu dieser Einrichtung schlug Gautier – übrigens ein Vetter unseres Kollegen gleichen Namens – ein Besuchssystem für Gefangene vor.

Als die Vereinten Nationen ein Abkommen gegen die Folter planten, hat die Schweiz als Nichtmitglied nicht an dessen Ausarbeitung mitarbeiten können. Sie liess aber die Idee Gautiers durch die Vermittlung von Costa Rica vortragen, und sie fand schliesslich Eingang in den Entwurf für ein fakultatives Zusatzprotokoll zu jenem UN-Abkommen.

Das mühsame, langsame Fortschreiten der Idee brachte das Komitee Gautier und die Internationale Juristenkommission dazu, die Sache auf einer neuen Ebene voranzutreiben. Sie gewann die Schweizer Delegation im Europarat für sich. Da ich ihr damals selbst angehörte, erinnere ich mich noch gut an unseren Vorstoss, dessen schliessliche Frucht dank kräftiger Unterstützung durch den Bundesrat das heute traktandiertere Abkommen ist. Mit ihm ist die Hoffnung verbunden, es möge als Pionierwerk für andere Weltregionen wirken und vielleicht dem Zusatzprotokoll der Uno-Antifolterkonvention neue Impulse vermitteln.

Ich kann Ihnen daher nicht nur im Namen der einstimmigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten, sondern auch aus innerster Überzeugung Eintreten auf diese Vorlage und Zustimmung empfehlen. Damit könnte dann auch die Motion Werner Schmid endlich abgeschlossen werden.

Zu Inhalt und Wirkung des Abkommens nur noch folgendes: Es wird also ein Besuchsausschuss geschaffen. Dieser besucht Leute, denen die Freiheit durch irgend eine Haftform entzogen ist. Dadurch wird der Schutz dieser Personen vor Folter und vor unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe angestrebt.

Der vorgesehene Besuchsmechanismus soll vor allem Folter und ähnliches verhindern, also vorbeugend wirken. Der

Europaratskonventionen. 4. Bericht

Conventions du Conseil de l'Europe. 4e rapport

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	88.017
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.09.1988 - 08:00
Date	
Data	
Seite	609-611
Page	
Pagina	
Ref. No	20 016 859

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.