

90.007

## Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1989

### Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1989

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 867 hiervor – Voir page 867 ci-devant

#### Departement für auswärtige Angelegenheiten Département des affaires étrangères

M. Jeanneret, rapporteur de la section DFAE: Au Département des affaires étrangères, il est rappelé trois points: la collaboration du département avec d'autres départements, les revendications des Suisses de l'ancien Congo belge en matière de sécurité sociale et les moyens de communication au département.

En ce qui concerne le premier point, je l'évoque comme l'a fait la section de manière générale, le cas d'application le plus précis étant le cas de la Namibie qui, comme dit sur le document, sera traité au Département militaire, d'entente entre les deux sections des départements, par M. Seiler.

Le problème général qui a préoccupé la Commission de gestion et sa section et où – je le dis d'entrée de cause – le débat avec le chef du département et ses collaborateurs a été tout à fait positif et où nous avons été satisfaits des réponses reçues, est celui de savoir si l'on estime que les prises de position du département sont considérées de manière adéquate par les offices compétents de l'administration fédérale et s'il est justifié de maintenir les services spécialisés qui existent au Département des affaires étrangères du moment qu'il existe des offices spécifiques dans d'autres départements. Il est ressorti des réponses et du débat que nous avons eus, que le département peut s'exprimer à plusieurs niveaux, dans une procédure préliminaire de consultation des offices ou dans la procédure de co-rapport, que ses propositions sont généralement largement prises en compte et qu'il est également consulté dans les domaines spécialisés. Parfois, cette collaboration est même institutionnalisée comme, par exemple, dans la Conférence de situation, et le département considère que cette collaboration fonctionne de manière généralement harmonieuse et fructueuse. C'est aussi notre avis.

Il convient, dit-on, que les petites unités de services spécialisés soient maintenues. Elles ont été créées à une époque où il n'y avait pas encore d'offices compétents dans ces domaines dans les autres départements, où la politique étrangère dépendait essentiellement du département qui, alors, s'appelait Département politique et que le maintien des structures actuelles se justifie pour des nécessités de coordination. Alors, le débat que nous avons eu en section a dégagé de manière très claire que ce double emploi est l'image même du fonctionnement du Département des affaires étrangères, dont le rôle principal est bien de représenter la Suisse à l'étranger et qui doit collaborer avec d'autres départements s'il se pose des problèmes techniques. On en a tiré comme conclusion qu'il y avait une espèce de présomption en faveur du département: si le sujet concerne en priorité la politique étrangère, c'est le DFAE qui mène les négociations, les départements, par le truchement de leurs offices spécialisés, intervenant sur le plan technique; si, par contre, c'est le domaine technique qui prévaut, le Département des affaires étrangères assure l'aide du point de vue de la conduite des opérations sur le plan des relations internationales, dont il a une bonne connaissance.

C'est donc un problème important que M. Seiler illustrera tout à l'heure au Département militaire par le cas de la Namibie mais qui a, dans le débat général, entraîné des considérations positives de la section et de la commission.

En ce qui concerne le problème des Suisses de l'ancien Congo belge, j'aimerais d'abord le situer dans un contexte général des cas de citoyens suisses dans d'autres pays du monde. Vu la délicatesse de ces questions, je n'en dirai pas plus à cette tribune mais simplement que la section reste en étroit contact avec le Département des affaires étrangères, et notamment son chef, qui la tiendra au courant de l'évolution de ces différents dossiers. Mais ce sont des négociations qui ne doivent pas être mises sur la place publique et qui méritent une certaine discrétion.

Dans ce cadre général, chacun sait que le problème du Congo nous préoccupe. Il n'y a qu'à penser au fait – si vous me permettez ce rappel très spatial – que dans nos couloirs, un représentant de cette association tient régulièrement en haleine les différents membres du conseil. Et la section de la Commission de gestion a demandé une réponse du Département des affaires étrangères qui lui a dit qu'au mois de février, le Conseil fédéral avait pris position et que c'est dans un très proche avenir que le message serait présenté. Dans ces conditions, nous avons considéré que ce serait faire double emploi que de continuer de nous en occuper à la Commission de gestion et qu'il fallait renvoyer tout le problème à la commission qui sera saisie du message du Conseil fédéral. Entre-temps, vous avez reçu le communiqué du Département des affaires étrangères du 23 mai qui vous annonce le dépôt du message et la constitution des commissions que nous avons reçu. Il y a cette commission, les groupes auront à désigner leurs représentants qui pourront s'exprimer sur ce crédit d'engagement de 25 millions de francs, en réponse au postulat du 14 juin 1989 de la Commission de gestion. Elle est donc satisfaite qu'une suite ait été donnée. Ce n'est pas son problème d'examiner matériellement comment l'affaire est traitée. J'aimerais à mon tour insister sur la conclusion du communiqué du département. Cette aide financière doit être comprise comme un geste bienveillant de la Confédération et comme une solution interne à caractère politique. Elle ne délie pas la Belgique de ses obligations à l'égard des ressortissants suisses concernés envers lesquels la responsabilité de la Suisse n'est juridiquement pas engagée.

Troisième problème, celui des moyens de communication au Département des affaires étrangères: nous avons demandé que l'on nous renseigne très largement sur les moyens, leur modernité, leur efficacité, leur nombre parmi l'ensemble de nos représentants en poste à l'étranger. Nous avons eu à ce sujet aussi un débat avec les représentants du département. La section puis la Commission de gestion ont estimé que la Suisse était dans une position faible, qu'il s'agissait d'augmenter nos moyens. La Commission de gestion s'est adressée au département le 21 mai pour qu'il lui présente d'ici la fin de l'année un rapport sur une amélioration sous toutes les formes de nos moyens de communication. Je pense simplement à l'exemple du telefax ou à d'autres moyens et nous saluons les efforts faits par le département. Nous avons dit qu'il a l'appui complet de la Commission de gestion pour développer encore ce qui est absolument indispensable sur le plan de nos communications avec l'étranger. Voilà les trois points que soulevait la Commission de gestion au Département des affaires étrangères.

**Sager:** Die Haltung der Schweiz zu Europa, die im Bericht auf Seite 29ff. ansatzweise umschrieben ist, erhält eine Bedeutung wie selten zuvor in der Geschichte unseres Landes. Nicht einmal der Uebergang zur Helvetik oder dann zum Bundesstaat haben ein solches Potential an tiefgreifenden Umgestaltungen für Staat und Idee «Schweiz» enthalten wie europäischer Binnenmarkt, Europäischer Wirtschaftsraum, Europäische Gemeinschaft und Oeffnung von Osteuropa.

In einer historisch so wichtigen Zeit muss der Dialog gefördert und gepflegt werden, vorab zwischen dem mit der Führung der Aussenpolitik beauftragten Bundesrat und dem mit beglei-

tender Funktion verpflichteten Parlament, hernach zwischen den Parlamentariern und dem Volk – ein Dialog, der auch, aber nicht nur in der Presse stattfinden muss.

Der Chef des EDA hat seit dem 1. Januar 1988 diesen Dialog mutig aufgenommen und bemerkenswerte Neuerungen eingeführt. Seither verstärkt sich aber der Eindruck, dass seine Verwaltung, die zuvor kontaktfreudiger gewesen ist, den Mut ihres Chefs bremst, dass sie sich in den Elfenbeinturm zurückzieht, zwar ab und zu Veranstaltungen für die Medien organisiert, was zu befürworten ist, nicht aber für die Parlamentarier, was zu bedauern ist, und dann die Pressedokumentation den Parlamentariern nicht überreicht. So geht es nicht weiter, wenn wir einem Debakel bei bevorstehenden Abstimmungen vorbeugen wollen.

Wir brauchen Orientierungshilfe und fordern die Möglichkeit zu ihrer Mitgestaltung. Die privilegierten Gesprächspartner unseres Aussenministers sind die Wirtschaftskommission und die Kommission für auswärtige Angelegenheiten, aber auch – und das ist nicht zu vergessen – die Delegationen beim Euro-parat, bei der Efta und für die Beziehungen zum Europäischen Parlament. Mit ihnen müsste ein intensives und offenes Gespräch aufgenommen werden, um die verschiedenen Auffassungen darzulegen und möglichst auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen.

Es gibt bei uns Anhänger eines sofortigen EG-Beitritts. Ein solcher ist illusorisch, weil die Europäische Gemeinschaft vor 1993 und vermutlich sogar vor 1995 keine neuen Mitglieder aufnimmt, weil zuerst die DDR integriert werden muss, weil dann die bereits vorliegenden Beitrittsgesuche anderer Staaten vorangehen werden, weil die EG selber wegen der Öffnung Ost- und Mitteleuropas einer tiefgreifenden Identitätskrise entgegenght, weil ihre eigenen Strukturen einem Wandlungszwang unterliegen, weil schliesslich eine Initiative auf den sofortigen EG-Beitritt unsere Verhandlungsposition empfindlich schwächen müsste.

Es gibt aber auch entschiedene Gegner eines EG- oder auch nur eines EWR-Beitritts, welche die politische Vernetzung unterschätzen und glauben, die wirtschaftliche Abhängigkeit auf der rein wirtschaftlichen Ebene bewältigen zu können.

Beide Haltungen sollten Gegenstand der unumgänglichen Gespräche sein. In diese Gespräche aber sollte auch mehr eingehen, nämlich unsere Aussenpolitik als Ganzes, für die in jedem der denkbaren Szenarien eine verstärkte prospektive Dimension vorgesehen werden müsste. Nach meiner Erfahrung werden hier noch Gelegenheiten ausser acht gelassen und vorhandene Potenzen allzu wenig genutzt. Ob der sicher wichtigen Frage der strategischen Zielsetzung darf die Frage der taktischen Mittel nicht länger vernachlässigt werden.

Es könnte sein, dass solche Gespräche dem Parlament zudem die Notwendigkeit vor Augen führen, gewisse Abteilungen personell zu verstärken. Ich denke etwa an die KSZE-Delegation, die noch den gleichen Umfang wie vor zehn Jahren aufweist, obschon inzwischen ein Vielfaches an Expertenkonferenzen durchgeführt wird, oder auch etwa an das Integrationsbüro, das in die Lage versetzt werden sollte, parallel zur Frage Europäischen Wirtschaftsraum und Europäische Gemeinschaft auch die Öffnung der Efta Richtung Ost- und Mitteleuropa zu bearbeiten.

**Steffen:** Ich spreche zum Geschäftsbericht EDA, Kapitel 2, Staatsverträge, und zwar Ziffer 2, Bagatellverträge, Seite 54f. Gemäss Artikel 85 Ziffer 5 BV gehört es zu den Befugnissen der Bundesversammlung, völkerrechtliche Verträge mit anderen Staaten gutzuheissen. Solche Verträge werden also nur Rechtskraft erlangen, wenn das Parlament zugestimmt hat.

Im Geschäftsbericht wird auf Seite 54f. sichtbar, dass der Bundesrat erstmals – ich betone: erstmals – mit Frankreich zwei sogenannte Bagatellabkommen ohne vorherige Anhörung des Parlamentes unterzeichnet hat. Es geht erstens um einen Notenaustausch vom 14. Februar 1989, der die Frage Militärdienstleistung von Doppelbürgern regelt, und zweitens um einen Briefwechsel vom 30. November über die Schaffung einer gemischten Kommission für Fragen der nuklearen Sicherheit mit der wichtigen Aufgabe des Informationsaustausches auf diesem Gebiet.

Im Geschäftsbericht wird begründet, warum diese Verträge dem Parlament nicht zugeleitet wurden. Die Direktion für Völkerrecht im EDA und das Bundesamt für Justiz gelangten in einem Bericht, publiziert in der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, VPB 51 1987 IV, zum Schluss, dass der Bundesrat gestützt auf die Verfassung solche Verträge im vereinfachten Verfahren abschliessen und auf die parlamentarische Genehmigung zwischen dem Verhandlungsabschluss und der Ratifikation verzichten kann. Die Juristen dieser beiden Ämter erachten das Verfahren als zulässig, wenn es sich in gewohnheitsrechtlichem Rahmen abspielt oder wenn es darum geht, einen dringlichen Vertrag provisorisch anzuwenden. Sollte keine Dringlichkeit vorliegen, «wird dieser Mangel durch die Bagatellität und die kurzfristige Kündbarkeit der Verträge gleichsam kompensiert». Dass die Eidgenossenschaft erst 1989 die Möglichkeit von Bagatellverträgen entdeckt hat, wird mit der starken Zunahme der ausserpolitischen Aktivitäten begründet: «In neuerer Zeit haben sich, bedingt durch die Ausdehnung und Beschleunigung der internationalen Zusammenarbeit, im administrativen und technischen Bereich neue völkerrechtliche Vereinbarungen entwickelt, welche zum Ziel haben, spezifische Einzelfragen von beschränkter Tragweite vertraglich zu regeln.»

Der Bundesrat schreibt dazu im Geschäftsbericht, weil die Bundesversammlung einen Bagatellvertrag jederzeit kritisieren könne – ich betone: kritisieren könne –, stelle das neue Verfahren keinen Einbruch in das geltende Verfassungsrecht dar. Die parlamentarische Mitverantwortung im Staatsvertragsrecht sei somit vollumfänglich garantiert.

Für einen Parlamentarier, der nicht Jurist ist, stellt sich die berechtigte Frage, ob hier nicht trotz juristischen Klimmzügen der Direktion für Völkerrecht im EDA und des Bundesamtes für Justiz bestehendes Verfassungsrecht unterlaufen wird.

Im weiteren bitte ich den Bundesrat, folgende Detailfragen zu beantworten:

1. Wie sieht für mich als Parlamentarier die Verfahrensordnung aus, wenn ich im Rat einen Bagatellvertragsabschluss zur Diskussion stellen möchte?

2. Es ist die Absicht des Bundesrates, im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit neue völkerrechtliche Vereinbarungen, die spezifische Einzelfragen mit beschränkter Tragweite behandeln, durch Abschluss von Bagatellverträgen zu regeln. Wo zieht der Bundesrat die Grenze zwischen «beschränkter» und «grösserer» Tragweite?

3. Genügt es, wenn die Kommission für auswärtige Angelegenheiten stillschweigend vom Abschluss eines Bagatellvertrages Kenntnis nimmt? Müsste ihre Stellungnahme nicht wenigstens in einem kurzen schriftlichen Bericht an die Mitglieder des Rates weitergeleitet werden?

**M. Felber,** conseiller fédéral: Je remercie tout d'abord le président de la section des affaires étrangères de la Commission de gestion du Conseil national des déclarations qu'il a bien voulu faire. Je n'aurai pas ainsi la nécessité de revenir sur les propositions et les positions qui sont celles de la commission et du Département des affaires étrangères dans les quelques problèmes qu'il a soulevés, en particulier le problème permanent, qui doit nous préoccuper, de la coordination de la politique internationale de la Suisse à travers le Département des affaires étrangères. Les explications de M. Jeanneret nous paraissent totalement concluantes et reprennent très exactement les prises de position de mon département.

En ce qui concerne les Suisses du Congo belge, le message a été adopté par le Conseil fédéral en date du 23 mai 1990, les commissions des deux Chambres devront être désignées pour en traiter dans la première Chambre lors de la session d'automne prochain.

Les moyens de communication du Département des affaires étrangères. Il est utile de rappeler que ce département avait élaboré un plan d'utilisation des moyens modernes de communication et en particulier de l'informatique. Pour des raisons budgétaires hélas! nous avons dû couper une partie des possibilités qui avaient été prévues dans ce plan. Nous vous remercions de bien vouloir appuyer notre effort dans ce domaine particulier et nous garantissons aux conseillères et con-

seillers nationaux que le département poursuivra son effort. C'est un élément de modernisation qui est aujourd'hui indispensable pour des raisons de sécurité et de rapidité de la communication.

M. Sager parle de la position de la Suisse face à l'Europe. Nous comprenons fort bien son attitude. Je voudrais tout de même le détromper – vous me le permettrez, Monsieur le vice-président – et tout de même décerner un certificat de bonne conduite aux collaborateurs de mon département. Je n'ai pas le sentiment que ceux-ci sont un frein ou un obstacle élevé devant le courage, la volonté ou la décision du chef du département; au contraire, ils sont des collaborateurs loyaux dont les services me sont indispensables pour effectuer le travail qui est le mien. Je n'ai pas du tout le sentiment qu'il y a dérapage ou divergence de points de vue entre les collaborateurs de la direction politique de mon département qui sont directement impliqués et moi-même. Il y a des différences de personnalité bien sûr.

Ce qui vous intéresse plus particulièrement, Monsieur Sager, c'est évidemment la possibilité d'obtenir davantage d'informations. Il y a deux éléments qu'il faut rappeler et nous y reviendrons déjà lors de l'heure des questions de la semaine prochaine. Le Conseil fédéral a désigné un nouveau service spécialisé pour l'information subordonné au Bureau d'intégration du Département de l'économie publique et du Département des affaires étrangères. Il y a là deux spécialistes qui seront précisément, à partir du 17 juin, en mesure de renseigner en permanence les parlementaires, les commissions spécialisées et les délégations.

Je prends note, Monsieur Sager, du fait que vous auriez désiré obtenir un certain nombre de renseignements qui ont été fournis à la presse, que nous avons procurés à la Commission des affaires étrangères, en plus des exposés que nous avons tenus dans celle-ci. Nous nous efforcerons de vous les faire parvenir rapidement si cela n'a pas encore été fait et nous sommes prêts sans autre à ajouter à la liste de nos abonnés les membres des délégations du Parlement Suisse auprès de l'AELE ainsi qu'auprès de la Communauté.

Je dirai à M. Steffen que le Département des affaires étrangères soumet aux Commissions des affaires étrangères, chaque année, la liste de ce que vous appelez en allemand (Bagatellverträge), traités d'importance mineure en français. C'est en fait la commission et pas seulement le Conseil fédéral qui peut, en examinant cette liste, librement décider des traités qui devraient être soumis aux Chambres fédérales. Elle prend connaissance du traité, de sa substance, et si elle estime que cette substance est trop large, trop riche, voire trop importante, elle décide souverainement en commission sa transmission à l'approbation réglementaire et traditionnelle du Parlement. Il y a très peu de ces traités, heureusement. Vous l'avez vu, dans le Rapport de gestion, nous en signalons deux. En fait, ces traités ne sont pas des accords traditionnels, mais un échange de lettres, et ils ne touchent qu'à un domaine limité, soit pour le premier le service militaire des doubles nationaux qui devait simplement empêcher les nombreuses questions posées ici. Un Suisse qui est en même temps Français, qui a fait son école de recrues en Suisse s'il se rend en France, comme citoyen français, doit refaire sa formation militaire. C'est pour éviter ce conflit permanent qui existait entre les deux pays que les deux gouvernements ont réglé ce problème par échange de lettres.

Le deuxième, aussi très limité, avait trait à l'accord, également par le même procédé d'un échange d'informations immédiat sur tous les événements ou tous les incidents nucléaires. Il n'y en a pas eu d'autres. C'est un domaine précis et limité, et nous croyons que c'est cet exemple que suivra le Conseil fédéral lorsqu'il soumettra cette liste à la commission. Cette dernière pourra ensuite décider si elle juge qu'il faut aller plus loin.

*Genehmigt – Approuvé*

*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates*

*Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse  
gemäss Seite 76 der Beilage zur Botschaft*

*Proposition du Conseil fédéral*

Classer les interventions parlementaires  
selon la page 77 de l'annexe du message

*Angenommen – Adopté*

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

89.536

**Motion Spielmann**

**Rechte des palästinensischen Volkes**

**Droits du peuple palestinien**

*Wortlaut der Motion vom 22. Juni 1989*

Die Repression in den von der israelischen Armee besetzten palästinensischen Gebieten verstärkt sich. Morde und schwere Menschenrechtsverletzungen nehmen zu. Mit der Verweigerung der gerichtlichen Rekursmöglichkeiten will das Verteidigungsministerium die Rechte der Palästinenser weiter einschränken. Erklärtes Ziel dieser Massnahmen ist eine Verstärkung der Repression und eine Erhöhung der Deportationen. In den besetzten Gebieten und in Israel werden die Palästinenser gehalten, einen Badge zu tragen, was die Erinnerung an die finstersten Zeiten des letzten Weltkriegs wieder wachwerden lässt.

Der Bundesrat wird beauftragt:

- energischen Protest gegen die Repression, die Morde, die Deportationen und die schweren Menschenrechtsverletzungen zu erheben, die der israelische Staat zu verantworten hat;
- vom israelischen Staat die Einhaltung der Resolutionen der Vereinten Nationen und der Abkommen des Roten Kreuzes zu verlangen;
- die Ausrufung des palästinensischen Staates anzuerkennen.

*Texte de la motion du 22 juin 1989*

La répression dans les territoires palestiniens occupés par l'armée d'Israël s'intensifie, les assassinats et les graves atteintes aux droits de l'homme se multiplient. Le ministère de la défense veut encore réduire les droits des palestiniens en leur refusant toute voie de recours devant les tribunaux, l'objectif avoué étant de renforcer la répression et de multiplier les déportations. Dans les territoires occupés et en Israël, des Palestiniens sont tenus de porter un badge, ce qui rappelle les périodes les plus sombres de la dernière guerre.

Le Conseil fédéral est chargé:

- d'élever une énergique protestation contre la répression, les assassinats, les déportations et les graves atteintes aux droits de l'homme dont est responsable l'Etat d'Israël;
- d'exiger le respect par l'Etat d'Israël des résolutions des Nations Unies et des Conventions de la Croix-Rouge;
- de reconnaître la proclamation de l'Etat palestinien.

*Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun*

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

L'auteur renonce au développement et demande une réponse écrite.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates*

*vom 6. September 1989*

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 6 septembre 1989*

Le Conseil fédéral a déjà condamné à plusieurs reprises et par divers canaux la politique de la violence menée dans les territoires occupés, en particulier la détention administrative et les

## **Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1989**

### **Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1989**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.007
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.06.1990 - 15:00
Date	
Data	
Seite	907-909
Page	
Pagina	
Ref. No	20 018 641

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.