

Ausnahmebewilligung und unter Kontrolle des eidgenössischen Gesundheitsamtes einer genau beschränkten medizinischen Anwendung dienen kann. Es sollte nämlich zur Schmerzbekämpfung bei Krebsleiden im fortgeschrittenen Stadium nicht zum voraus ausgeschlossen werden.

Bei über 50 Prozent der Krebspatienten stellt sich das Problem der Schmerzbekämpfung, besonders in den letzten Monaten oder Wochen des Lebens. Für solche Schwerkranken gibt es keine Aussicht auf Heilung oder auch nur auf Lebensverlängerung. Das einzige, was der Arzt in dieser Situation noch tun kann, ist, dem Patienten die quälenden Schmerzen zu nehmen oder doch wirksam zu verringern. Zu diesem Zwecke stehen eine Reihe von verschiedenen Schmerzmitteln zur Verfügung. Die Erfahrung zeigt aber, dass sich die Wirkung dieser leichten Medikamente bald erschöpft und dass dann Opiate eingesetzt werden müssen. Diese haben den Nachteil, dass sie oft zu Uebelkeit, praktisch aber immer zu Appetitlosigkeit, zu Schläfrigkeit führen; Heroin ist ein synthetisches Opiat, das wegen der Suchtbildung in vielen Ländern, auch in der Schweiz, nicht angewandt werden darf. Seine Vorzüge gegenüber den zugelassenen Opiaten sind die folgenden: Es verursacht weniger Uebelkeit und Erbrechen, es führt nicht zu Appetitlosigkeit, es wirkt im Gegenteil bei appetitlosen Patienten oft als Stimulans. Es hat eine günstige Wirkung auf die Psyche. Im Gegensatz zu anderen Opiaten, die oft Depressionen hervorrufen, bessert sich die Grundstimmung unter Heroin regelmässig, ohne bei richtiger Dosierung etwa eine Euphorie hervorzurufen. Unter Heroin verhalten sich die Patienten psychisch und körperlich aktiver und kooperativer, Angstgefühle verschwinden und ebenso angstbedingte Atemnot. Die Nachteile sind eindeutig die rasche Suchtbildung und die relativ rasch eintretende Notwendigkeit, die wirksame Minimaldosis erhöhen zu müssen. Es geht um das Problem der Toleranz.

So ungünstig die nachteiligen Wirkungen von Heroin einerseits sind, so wenig fallen sie andererseits bei den terminalen Krebspatienten in Betracht. Wenn wirklich nur ausgewählte und hoffnungslose Kranke mit beschränkter Ueberlebenszeit Heroin erhalten, und wenn das Mittel nur von speziell ausgebildeten Aerzten verschrieben wird – ich stelle mir onkologische Kliniken vor, die auch das Amt bezeichnet –, dann überwiegen die Vorteile eindeutig die Nachteile. Aus diesen Gründen wird z. B. Heroin in den sogenannten Sterbekliniken (etwa in London das Christopher's Hospital) seit Jahren mit eindrücklichem Erfolg eingesetzt.

Ich möchte daher anregen, dass wir die Ausnahmebestimmung in diesem Sinne offenlassen. Wenn Sie meinem Antrag zustimmen, wird das Gesundheitsamt zumindest Gelegenheit haben, in aller Strenge selbst zu prüfen, ob und wie weit Ausnahmebestimmungen zugunsten solcher onkologischer Stationen in Frage kämen. Es könnte vielleicht sogar noch mit dem Ständerat prüfen, ob generell zu medizinischen Zwecken eine Ausnahmebestimmung geschaffen werden sollte. Sie ermöglichen damit ferner, dass geprüft wird, wie den schwer erkrankten Krebskranken das kleine Restchen Leben etwas menschenwürdiger gestaltet werden kann.

Ich danke Ihnen und bitte Sie nochmals um Entschuldigung.

Bundesrat Hürlimann: Das Problem, das Frau Nationalrat Meier aufwirft, ist uns heute morgen unterbreitet worden. Ich konnte während der Beratungen mit dem Direktor des Gesundheitsamtes, Herrn Dr. Frey, die Frage noch aus der medizinischen Sicht besprechen. Es ist richtig, dass namhafte Aerzte diesen Vorschlag unterstützen. Wir sind aus diesem Grunde bereit – weil das im Interesse der Medizin liegt, vor allem bei der Behandlung von schwer Krebskranken –, in Absatz 5 ausser Buchstabe c auch noch Buchstabe b zu erwähnen.

Dagegen muss ich ausdrücklich daran festhalten – ich füge das bei, weil Frau Meier eventuell eine generelle Be-

willigung in Aussicht nahm –, dass wir diese Bewilligung auf der Stufe des Bundes durch unser eigenes Gesundheitsamt erteilen müssen, sowohl im Interesse der Gleichbehandlung als auch der Gefahr, die mit einer Freigabe verbunden wäre. Mit diesem Vorbehalt sind wir damit einverstanden, die Anwendung des Heroins, d. h. den Buchstaben b in Absatz 5, im Sinne einer möglichen Freigabe zu wissenschaftlichen Zwecken bzw. zur medizinischen Anwendung zu erwähnen.

Le président: Je constate que Mme Josi Meier accepte les réserves formulées par M. le conseiller fédéral Hürlimann et que M. le conseiller fédéral Hürlimann accepte l'essentiel de sa proposition.

Abstreichung eines Postulates – Classement d'un postulat

Le président: Le postulat Vincent du 24 juin 1971 concernant le trafic de drogues par métier est classé. (Zustimmung – Assentiment)

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes

105 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Herr Weber-Altendorf übernimmt den Vorsitz

11 933

**Europäische Menschenrechtskonvention.
Genehmigung**

**Convention européenne des droits de l'homme.
Approbation**

Botschaft, Gesetz- und Beschlussentwurf vom 4. März 1974
(BBI I, 1035)

Message et projets de loi et d'arrêté du 4 mars 1974 (FF I, 1020)

Beschluss des Ständerates vom 27. Juni 1974

Décision du Conseil des Etats du 27 juin 1974

Antrag der Kommission

Bundesbeschluss

Eintreten

Bundesgesetz

Rückweisung an den Bundesrat zur Aenderung der Vorlage

Antrag Reich

Bundesbeschluss

Rückweisung an den Bundesrat

Proposition de la commission

Arrêté fédéral

Passer à la discussion des articles

Loi fédérale

Renvoi au Conseil fédéral avec le mandat de modifier le projet

Proposition Reich

Arrêté fédéral

Renvoi au Conseil fédéral

Renschler, Berichterstatter: 1963 trat die Schweiz dem Europarat bei. Artikel 3 der Satzungen des Europarates verpflichtet die Mitglieder, innerhalb ihres Hoheitsgebietes die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu garantieren und deren Schutz und Fortentwicklung nach Artikel 1 der Satzungen durch den Abschluss von Abkommen und

durch gemeinsames Vorgehen anzustreben. Daraus ist zwar keine rechtliche, aber immerhin eine moralische Verpflichtung zum Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) abzuleiten.

Von den 17 Mitgliedstaaten des Europarates haben 16 die EMRK ratifiziert, wobei vier Länder (Frankreich, Malta, Türkei und Zypern) die Individualbeschwerde und drei Staaten (Malta, Türkei und Zypern) die obligatorische Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes nicht anerkennen. Die Schweiz ist also einziges und letztes Mitglied des Europarates, das der EMRK noch nicht angehört. Europäisch betrachtet, ist der Beitritt der Schweiz zur Menschenrechtskonvention nicht als mutiges Vorrücken, sondern eher als notwendiges Nachrücken zu bewerten. Unser Land befasst sich nämlich in verschiedener Hinsicht bereits mit der EMRK, ihrer Einhaltung und Anwendung. Erstens stellt sie als Mitglied des Europarates einen Richter des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, zweitens wirkt die Schweiz im Ministerkomitee bei Entscheidungen über die Verletzung der Konvention mit, drittens hat sie als Mitglied des Ministerkomitees über die Durchführung der vom Gerichtshof gefällten Urteile zu wachen, viertens ist sie im Komitee der Regierungsexperten für die Menschenrechte vertreten, und fünftens hat die Schweiz einen Teil der Kosten der Menschenrechtskommission und des Gerichtshofes zu tragen, da diese Aufwendungen im Gesamtbudget des Europarates enthalten sind.

In der Diskussion über den Beitritt unseres Landes zur Konvention kommt den allfälligen Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsordnung und den anzubringenden Vorbehalten eine sehr grosse Bedeutung, ein sehr starkes Gewicht, vielleicht sogar ein zu starkes Gewicht zu. Selbstverständlich dürfen diese Probleme, mit denen ich mich auch noch befassen werde, keineswegs bagatellisiert werden. Es besteht aber die Gefahr, dass die EMRK an sich in der Diskussion dabei zu kurz kommt und dass ihre völkerrechtliche Bedeutung zu wenig gewürdigt wird. Gestatten Sie mir deshalb, dazu einige Bemerkungen grundsätzlicher Art zu machen.

Die EMRK trat am 3. September 1953 in Kraft und wurde in der Folge durch fünf Zusatzprotokolle ergänzt. Die Konvention ist ein verbindliches Abkommen der Vertragsstaaten zur Achtung und zum Schutz der Grundfreiheiten des Bürgers und seiner politischen Rechte, wie sie in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der UNO enthalten sind. Die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Allgemeinen Menschenrechtserklärung sind in die Sozialcharta des Europarates eingegangen und haben dort ihren Niederschlag gefunden, allerdings etwas weniger bindend. Die EMRK hat erstmals ein rechtsetzendes völkerrechtliches System der kollektiven Garantie der Menschenrechte in Europa eingeführt. Die Konvention sichert das Recht auf Leben; sie verbietet Folterung, unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung sowie Sklaverei, Leibeigenschaft, Zwangs- oder Pflichtarbeit. Die Konvention gewährt das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person und auf ein gerechtes Gerichtsverfahren. Sie untersagt die rückwirkende Anwendung von Strafbestimmungen und gebietet die Achtung des privaten Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs. Die Konvention garantiert die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, das Recht auf freie Meinungsäusserung, das Recht auf Versammlungs- und Vereinsfreiheit sowie das Recht auf Eheschliessung und Familiengründung.

In den Zusatzprotokollen sind das Recht auf Achtung des Eigentums, das Recht auf Unterricht, die Pflicht zur freien und geheimen Wahl der gesetzgebenden Organe in angemessenen Zeitabständen, das Verbot des strafweisen Freiheitsentzuges im Falle der Nichterfüllung einer vertraglichen Verpflichtung und das Recht auf ungehinderte Bewegung sowie auf freie Wahl des Wohnsitzes verankert. Ferner ist die Ausweisung und Aussperrung eigener Staatsbürger und die Kollektivausweisung von Fremden unter-

sagt. Schliesslich gewährleistet die Konvention auch das Recht, im Falle der Verletzung der von ihr garantierten Rechte und Freiheiten, bei einer nationalen Instanz Beschwerde einlegen zu können.

Die EMRK hat Gültigkeit für alle Personen, die der Rechts hoheit eines Vertragsstaates unterstehen, egal ob sie eigene Staatsbürger oder Ausländer sind. Insbesondere darf keine Benachteiligung im Geschlecht, in der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, in der politischen oder sonstigen Ueberzeugung, in der nationalen oder sozialen Herkunft, in der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, im Vermögen, in der Geburt oder in einem sonstigen Status begründet sein. Absolute Rechte werden allerdings durch die Konvention und die Zusatzprotokolle nicht gewährleistet, findet doch jede individuelle Freiheit ihre Schranken durch die Interessen der Allgemeinheit und die öffentliche Ordnung. Die EMRK enthält daher eine Reihe von Beschränkungen und Ausnahmeregelungen allgemeiner und besonderer Art.

Der internationale Schutz der in der Konvention und in den Zusatzprotokollen garantierten Rechte und Freiheiten ist drei Organen übertragen, nämlich der Europäischen Menschenrechtskommission, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Ministerkomitee des Europarates.

Seit rund zwölf Jahren steht die EMRK in den eidgenössischen Räten zur Diskussion. Im Nationalrat wurde am 10. Dezember 1962 im Zusammenhang mit dem Beitritt zum Europarat erstmals darüber gesprochen. In der Folge wurden verschiedene persönliche Vorstösse eingereicht und behandelt. Am 9. Dezember 1968 veröffentlichte der Bundesrat einen umfangreichen Bericht zuhanden der Bundesversammlung über die EMRK. Darin kam er zum Schluss, dass der Beitritt zur Konvention, inklusive alle fünf Zusatzprotokolle sowie die Anerkennung der Individualbeschwerde und der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes, nicht länger hinausgezögert werden sollten. Der Bundesrat hielt fünf Vorbehalte und eine auslegende Erklärung für notwendig. Da das damals noch völlig fehlende Frauenstimm- und -wahlrecht sowie die konfessionellen Ausnahmeregelungen gewichtige Vorbehalte bedingten, konnte sich der Ständerat der Schlussfolgerung des Bundesrates nicht anschliessen, und der Nationalrat hiess die Schlussfolgerung nur mit knappem Mehr gut. In seinem Ergänzungsbericht vom 23. Februar 1972 steckte der Bundesrat sein ursprüngliches Ziel zurück. Um die Zahl der Vorbehalte zu reduzieren, verzichtete er auf die Unterzeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolles und des vierten Protokolles. Ferner sollte die Botschaft zur Genehmigung der Konvention den eidgenössischen Räten erst nach der Ausmerzung des Jesuiten- und Klosterartikels aus der Verfassung unterbreitet werden. Der Ständerat nahm mit 22 : 7 Stimmen und der Nationalrat ohne Gegenstimme vom Zusatzbericht des Bundesrates und den darin enthaltenen Schlussfolgerungen Kenntnis. Am 21. Dezember 1972 unterzeichnete unser Vertreter beim Europarat – unter Vorbehalt der Ratifikation selbstverständlich – die Konvention, die Protokolle 2, 3 und 5 sowie das Europäische Übereinkommen über die an den Verfahren vor der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmenden Personen. Wie Sie wissen, haben Volk und Stände am 20. Mai 1973 die konfessionellen Ausnahmeregelungen der Verfassung aufgehoben. Damit war eine weitere Bedingung, die der Bundesrat sich selbst gestellt hat, erfüllt.

Nun liegt der Antrag zur Genehmigung der EMRK vor. Der Ständerat hat dem Genehmigungsbeschluss bereits zugestimmt. Der vom Bundesrat beantragte Bundesbeschluss, den Sie auf den Seiten 34 bis 36 der Botschaft finden, enthält neben drei auslegenden Erklärungen von allerdings geringem Gewicht noch zwei Vorbehalte. Nur vorübergehend soll der Vorbehalt gelten, dass die Versorgung von Kindern, Geisteskranken, Alkoholikern usw. nach kantona-

lem Recht und eidgenössischem Vormundschaftsrecht teilweise ohne Gerichtsurteil möglich bleibt. Eine Expertenkommission für die Revision des Familienrechtes ist bereits beauftragt worden, Vorschläge auszuarbeiten, die der Konvention entsprechen und damit diesen einen Vorbehalt inskünftig hinfällig werden lassen.

Der zweite Vorbehalt betrifft den nicht in allen kantonalen Zivil- und Strafprozessordnungen durchgehend verwirklichten Grundsatz der Öffentlichkeit der Verhandlungen und der Urteilsverkündung.

Die vorberatende Kommission hat sich im Beisein von zwei Experten – den Herren Bundesrichter Kaufmann und Professor Wildhaber – eingehend mit dem Geschäft befasst. Im Zentrum der Diskussion standen die Fragen des Referendums, die Individualbeschwerde, die beiden ausgeklammerten Protokolle, nämlich das Zusatzprotokoll und das vierte Protokoll, sowie die Revision des Gesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege.

Die Kommission stimmte schliesslich mit 15 Stimmen bei einer Enthaltung dem Bundesbeschluss über die Genehmigung der Konvention zu, beschloss aber mit 15 : 1 Stimmen Rückweisung der Organisationsgesetz-Revision an den Bundesrat.

Auf die Referendumsfrage und die Individualbeschwerde wie übrigens auch auf die obligatorische Gerichtsbarkeit trete ich im Moment nicht ein; dazu wird bei der Behandlung der verschiedenen Anträge aus der Mitte des Rates Gelegenheit sein. Die Organisationsgesetz-Revision werde ich behandeln, wenn ich den Kommissionsantrag auf Rückweisung begründe. Ich nehme an, dass Sie noch Stellung zu den weggelassenen Protokollen.

Angesichts der notwendigen Politik zur Stabilisierung und zum Abbau der Gastarbeiter und der ausländischen Wohnbevölkerung ist es gegenwärtig kaum möglich – nach Auffassung der Kommission – dem vierten Protokoll beizutreten, das unter anderem den freien Wohnsitz für Ausländer gewährleistet und die Kollektivausweisung von Fremden verbietet. Schon die bundesrätliche Stabilisierungspolitik dürfte dem vierten Protokoll widersprechen. Dessen krasse Verletzung, vor allem wegen der Kollektivausweisung, würde aus der Annahme einer der beiden eingereichten Ueberfremdungsiniciativen durch Volk und Stände resultieren. Die Ausklammerung des Zusatzprotokoll – des ersten Protokoll – stiess dagegen in der Kommission auf wenig Verständnis. In diesem Protokoll sind verankert das Recht auf Unterricht, das Recht auf Achtung des Eigentums sowie das Recht auf Teilnahme an freien und geheimen Wahlen zur Bestellung gesetzgebender Organe. Die Kommission beschloss, ein Postulat einzureichen, worin der Bundesrat ersucht wird, die Unterzeichnung und Ratifizierung des ersten Zusatzprotokoll, unter Berücksichtigung der notwendigen Vorbehalte zu Artikel 3, sobald als möglich zu prüfen.

Im Namen der Kommission erlaube ich mir, dieses Postulat ganz kurz noch zu begründen. Von den drei im Zusatzprotokoll aufgeführten Grundrechten ist das Recht auf Achtung des Eigentums durch unsere Eigentumsgarantie völlig gewährleistet. Nach der Ablehnung des Bildungsartikels kann man sich fragen, ob das Recht auf Unterricht, das im Deutschen oft als Recht auf Bildung übersetzt wird, erfüllt sei. Der französische Originaltext des Konventionsprotokoll spricht von «droit à l'instruction», während die englische Version «right to education» lautet. Ich habe diese Frage beim Europarat in Strassburg abgeklärt. Herr Golson, Direktor der Rechtsabteilung, bestätigte mir, dass Artikel 2 – um den handelt es sich hier – in erster Linie den Anspruch auf Zulassung zu den jeweils existierenden Unterrichtsstätten zusichert. Dieser Anspruch ist bei uns grundsätzlich garantiert.

Anders verhält es sich mit Artikel 3 des Zusatzprotokoll, der in angemessenen Zeitabständen die Durchführung freier und geheimer Wahlen zur Bestellung der gesetzgebenden Organe verlangt. Da, wie Sie wissen, in einigen

Kantonen an der Landsgemeinde gesetzgebende Organe (Ständeratsmitglieder) nicht geheim gewählt werden, müsste ein entsprechender Vorbehalt angebracht werden, ein Vorbehalt allerdings, der nicht zurückgezogen werden könnte. Die Situation, dass die Landsgemeindedemokratie nach diesem Artikel 3 des Zusatzprotokoll undemokratisch sein soll, ist für uns selbstverständlich eher grotesk. Diese Situation wäre vermeidbar gewesen – das nur in Klammern erwähnt –, wenn die Schweiz bei der Ausarbeitung der Konvention und der Protokolle schon mitgewirkt hätte.

Wegen des noch fehlenden Frauenstimm- und -wahlrechts in einzelnen Kantonen und Gemeinden ist ferner ein Vorbehalt auf Zeit anzubringen.

Die überwiegende Mehrheit der Kommission sieht in den beiden Vorbehalten keinen gravierenden Grund, dem Zusatzprotokoll fernzubleiben. Ich bitte Sie, das Postulat der Kommission zu überweisen, zumal der Bundesrat bereit sein dürfte, es entgegenzunehmen.

Ich komme zum Schluss und stelle fest, dass die Kommission Ihnen drei Anträge zu unterbreiten hat: erstens Eintreten und Zustimmung zum Bundesbeschluss über die Genehmigung der EMRK gemäss Vorschlag des Bundesrates, zweitens Ueberweisung des Postulates betreffend das Zusatzprotokoll und drittens die noch zu begründende Rückweisung der OG-Revision an den Bundesrat.

M. Barchi, rapporteur: Les propositions contenues dans le message du Conseil fédéral concernant la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales constituent la suite logique de la décision qui a été prise par les Chambres en 1972.

Je n'irai pas jusqu'à vous exposer le contenu de l'arrêté que la commission propose au Conseil d'adopter, ni à résumer les motifs qu'invoque l'exécutif pour recommander la ratification de la Convention. Les membres du Conseil sont censés connaître tant le message que le rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 1968, ainsi que le rapport complémentaire du 2 février 1972. Ce dernier a d'ailleurs été traité et approuvé au cours de cette législature.

Ces actes, le message, le rapport, le rapport complémentaire, sont très circonstanciés et ne négligent aucun détail. Je renonce par conséquent à faire état d'arguments connus. Je me bornerai à analyser certains points qui ont retenu tout particulièrement l'attention de votre commission.

1. Le premier thème, le principal même, que je désire analyser – il est un peu compliqué, un peu trop technique – concerne l'autorité de la Convention européenne des droits de l'homme en droit suisse. Il convient tout d'abord de faire quelques remarques préliminaires. En principe, le droit des gens permet au droit interne de régler librement le mode d'exécution des dispositions d'un traité international. Chaque Etat est tenu de respecter les engagements dès l'échange des instruments de ratification. Il est toutefois libre d'appliquer directement les normes des traités ou de transformer le droit international conventionnel en droit interne, par des mesures législatives. Ce qui importe, c'est le résultat et non pas le moyen d'y parvenir.

En ce qui concerne notre pays, la Suisse reconnaît le principe de l'application directe des règles des traités internationaux. La Suisse est donc tenue d'aligner son ordre juridique sur la Convention européenne des droits de l'homme. La Convention, en d'autres termes, s'incorpore en même temps au droit fédéral, devient une pièce du droit fédéral. Point n'est besoin, à cet effet, de lui donner la forme d'une loi fédérale (arrêt du Tribunal fédéral publié dans RO 88 I 91). Puisque la Convention devient partie intégrante du droit suisse, se pose alors la question de savoir entre autres quel est son rang par rapport au droit interne.

1.1. Il convient avant tout d'examiner la question par rapport aux différents droits cantonaux. La solution à ce pro-

pos est claire, elle est simple, il n'y a pas de doute. En vertu du principe selon lequel le droit fédéral prime le droit cantonal, «Bundesrecht bricht kantonales Recht», la Convention l'emportera sur toutes les dispositions contraires des lois cantonales, même sur les normes postérieures à l'entrée en vigueur de la Convention pour notre pays. En d'autres termes, il n'est pas question, par rapport au droit cantonal, d'appliquer le principe *lex posterior derogat legi anteriori*, «la loi postérieure doit déroger à la loi antérieure».

1.2. La question de l'autorité des traités internationaux par rapport au droit fédéral est par contre moins simple, elle est plus délicate. Nous avons déjà vu qu'en Suisse les traités internationaux – et tel est le cas pour la Convention – reçoivent validité immédiate et s'incorporent au droit fédéral dès lors qu'ils engagent la Confédération. Une transformation par la législation nationale n'est pas nécessaire. Il faut du reste remarquer que le problème du rang, ainsi que celui de la validité, dans l'ordre interne, relèvent du droit national. C'est le droit national qui détermine le rang. La solution que reçoit le problème peut être dictée ou bien par une disposition expresse, écrite ou par un principe jurisprudentiel.

Comme l'expose très bien M. Lucius Wildhaber, professeur à l'Université de Fribourg (voir «Verfassungsrang der EMRK in der schweizerischen Zeitschrift des bernischen Juristenvereins», vol. 105, p. 260) en ce qui concerne la place prise par les traités dans la hiérarchie des normes internes de droit fédéral, quatre solutions peuvent se présenter du point de vue théorique: a. la convention occupe le rang d'une loi fédérale, «Gesetzesrang», comme on dit en allemand; b. elle occupe un rang supérieur à celui d'une loi, «Uebergesetzesrang»; c. la convention a le même rang que la constitution fédérale, «Verfassungsrang»; d. enfin, dernière possibilité, elle a un rang supérieur à celui de la constitution, «Uebersverfassungsrang».

Il faut tout de suite remarquer que, selon notre droit interne écrit et jurisprudentiel, les deux dernières solutions mentionnées ne peuvent, en aucun cas, entrer en ligne de compte. Par conséquent, je me bornerai à considérer les deux premières hypothèses, à savoir: rang de loi ou rang supérieur à celui d'une loi.

Il est utile d'examiner tout d'abord quelle serait la différence pratique et quelles seraient les conséquences juridiques qui en découleraient selon que l'on adopte la première ou la deuxième solution.

Dans la première hypothèse: rang de loi, la convention prime une loi fédérale antérieure mais ne l'emporte pas sur une loi fédérale postérieure, en vertu du principe général de droit transitoire que j'ai déjà mentionné: *lex posterior derogat legi anteriori*.

Dans la deuxième hypothèse, «Uebergesetzesrang», comme dit l'allemand, la Convention européenne des droits de l'homme ayant un rang inférieur à celui de la constitution, mais supérieur à celui d'une loi, l'emporte non seulement sur une loi fédérale antérieure mais aussi sur une loi fédérale postérieure. En d'autres termes, le principe *lex posterior derogat legi anteriori* n'est pas applicable.

Permettez-moi de donner encore quelques précisions concernant les conflits possibles entre le droit international conventionnel et le droit interne, cela pour mieux situer, pour mieux encadrer le problème de l'autorité de la Convention par rapport au droit national. Il faut souligner avant tout que la question de l'application du principe *lex posterior derogat legi anteriori* se pose seulement dans l'hypothèse où il y aurait un conflit véritable et définitif, «ein echter und definitiver Konflikt», entre un traité international et une norme de droit interne postérieure. Cela n'est pas le cas lorsque la norme interne se prête à plusieurs interprétations, lorsque le juge doit simplement choisir l'interprétation qui est conforme au traité. Cela n'est pas non plus le cas lorsque le conflit peut être tran-

ché par le principe de la *lex specialis*: le juge applique le droit international conventionnel en vertu du régime spécial établi par le traité. Il peut écarter l'application du droit national, mais sans devoir en déclarer l'invalidité.

Le principe de la *lex specialis* ne peut toutefois pas être appliqué pour la Convention européenne des droits de l'homme qui instaure un ordre objectif, valable sur l'ensemble du territoire des Etats contractants. Dans l'application de la Convention, il peut y avoir un conflit véritable et définitif qui peut amener le juge à déclarer que la disposition de droit national suisse est invalide ou caduque ou tout au moins que l'application de cette disposition est suspendue dans le cas particulier. (Voir Christian Dominicé: «La Convention européenne des droits de l'homme devant le juge national», *Annuaire suisse de droit international*, 1972, pp. 33-34.)

Mais faut-il conférer à un traité international et en particulier à la Convention européenne des droits de l'homme le rang d'une loi ou bien un rang supérieur à celui d'une loi? C'est là la question fondamentale. Notre constitution fédérale ne tranche pas la question du rang des traités par rapport aux lois fédérales. Il faudra s'en tenir à la jurisprudence et à la volonté du législateur, du Conseil fédéral, des Chambres.

Dans son message du 4 mars 1974, le Conseil fédéral affirme simplement (p. 24) que la Convention européenne des droits de l'homme prendra place dans notre ordre juridique interne en tant que droit conventionnel international en ayant au moins le rang d'une loi fédérale.

Que dit le Tribunal fédéral à propos de la primauté du traité international sur les lois fédérales? Tandis que notre Tribunal suprême, dans sa jurisprudence antérieure (voir en particulier RO 35 I 596) avait reconnu la primauté des traités même sur les lois postérieures, dans l'arrêt Steenworden (RO 59 II 331), les traités ont été assimilés aux lois fédérales. Par conséquent, une loi fédérale postérieure pourrait déroger à un traité. Cette décision unique n'est toutefois pas convaincante puisque, comme le dit M. Christian Dominicé – *op. cit.*, page 35 – elle a été rendue au cours de la courte période pendant laquelle on a considéré que les traités étaient transformés en lois internes et ne s'incorporaient pas directement au droit national. L'arrêt Steenworden – il est vrai – n'a pas été directement, ni tout à fait clairement renversé. Le Tribunal fédéral, dans sa dernière décision – il s'agit de l'arrêt Frigerio (RO 94 I 669) – a laissé la question ouverte en s'exprimant en ces termes: «Il n'y a pas unanimité en doctrine ni en jurisprudence, sur les points de savoir si le droit interne postérieur l'emporte sur les traités internationaux antérieurs. Dans l'arrêt Steenworden, le Tribunal fédéral a admis la prévalence du droit interne postérieur, alors que dans l'arrêt Librairie Hachette (RO 93 II 197), il a posé le principe que le traité international l'emporte sur les règles du droit interne postérieur. Une partie de la doctrine (Giacometti, Favre, Aubert) est d'avis qu'une nouvelle loi fédérale peut déroger à un traité international, tandis que Guggenheim rejette une telle opinion. Il n'est pas nécessaire de trancher la question en l'espèce; il suffit de poser en principe que, tant qu'il ne manifeste pas expressément l'intention d'établir des règles de droit interne contraires aux traités internationaux, le législateur entend maintenir les dispositions des traités internationaux valablement conclus.» Voilà la présomption.

En cas de doute, dit le Tribunal fédéral, «il faut interpréter le droit interne de façon conforme aux droits des gens. C'est la solution qu'adopte le Conseil fédéral dans son message du 1er mars 1965 relatif à l'approbation de huit conventions du Conseil de l'Europe où il dit qu'en cas de divergence le traité international l'emporte en principe sur le droit interne.»

En effet, le Tribunal fédéral s'en est pratiquement tenu à la doctrine française. Le service juridique du Ministère des affaires étrangères français s'est exprimé dans une

note comme il suit: «... à moins d'un texte formel, on ne peut supposer que le législateur ait voulu enfreindre un engagement international. On doit, au contraire, présumer qu'il a entendu réserver implicitement l'application des traités et conventions, lorsqu'il ne le fait pas explicitement. Tout loi doit donc, en principe, se lire comme si elle contenait une disposition à cet effet.»

Cela correspond d'ailleurs aux principes contenus dans la réponse qui a été donnée le 9 décembre 1968 par M. le conseiller fédéral Spühler à l'interpellation de M. le conseiller national Korner sur le rapport entre le droit des gens et le droit interne. (Voi aussi le rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 1968 sur la Convention européenne des droits de l'homme, p. 14.) Ainsi qu'il a déjà été relevé, la doctrine n'est pas unanime. M. Christian Dominicé (*op. cit.*, p. 35) s'exprime en ces termes: «Tout d'abord les traités ont en Suisse au moins le rang d'une loi fédérale. Il y a même toutes raisons d'affirmer qu'ils l'emportent sur les lois fédérales, fussent-elles postérieures. ... Depuis que doctrine et pratique suisses sont revenues à la théorie de la validité immédiate, le principe de la primauté du droit conventionnel international sur la loi interne, même postérieure, a repris toute sa validité.» C'est à cette opinion que se rallie la doctrine, je n'ose pas dire la meilleure, même si je le pense, mais en tout cas la doctrine la plus moderne. (Voir M. Wildhaber *op. cit.* et «Bemerkungen zur schweizerischen Rechtsprechung des Jahres 1968», p. 538 à 557; M. Laray, «La force obligatoire du droit international en droit interne», p. 203 et suiv.; M. Blaise-François Junod, «La Suisse et la Convention européenne des droits de l'homme», p. 137 à 139).

Revenons maintenant aux travaux de votre commission, parce que ce sont ces travaux qui sont surtout importants. A l'intérieur de la Commission spéciale de notre Conseil, il a été souligné sans opposition, pratiquement à l'unanimité, que l'importance et la nature de la Convention européenne des droits de l'homme exigent qu'on lui confère une primauté aussi à l'égard des lois fédérales postérieures. La Convention établit en effet un standard minimum de droits de liberté: elle crée par des règles de droit un ordre objectif minimum, valable pour toutes les autorités et tous les citoyens de chacun des Etats contractants. Comme le dit M. Wildhaber: «Ganz allgemein erheischen die internationale Ethik, Friedensordnung und Rechtsstaatlichkeit gebieterisch eine Lösung, die sicherstellt, dass die EMRK früheren und späteren Bundesgesetzen vorgeht.»

En outre, il ne faut pas oublier un aspect à mon avis très important: c'est la possibilité de dénoncer l'acte conventionnel dans le délai le plus bref. Si le législateur voulait déroger intentionnellement à un principe contenu dans la Convention ou dans un protocole additionnel, en édictant postérieurement des normes de droit interne expressément contradictoires, il y aurait justement la possibilité de dénoncer l'acte conventionnel dans le délai le plus bref. Ceci est le moyen conforme aux principes d'un Etat de droit. L'autre moyen qui consiste à enfreindre tout simplement un engagement international concernant un droit minimum de droits de liberté n'est point tolérable justement du point de vue des principes évoqués d'un Etat de droit. A la suite d'une proposition de M. Claudius Alder, la commission invite le plénum à prendre acte de cette interprétation authentique que j'ai eu l'honneur, comme rapporteur, de vous exposer et de vous motiver.

1.3. Permettez-moi de faire une dernière remarque à propos de l'autorité de la Convention en droit suisse. Notre pays, nous le savons, ne connaît pas le système de contrôle judiciaire de la constitutionnalité ni des lois fédérales ni des traités. Il en découle que les tribunaux suisses ne peuvent pas refuser d'appliquer un traité en invoquant son incompatibilité avec une ou des dispositions de la constitution fédérale. En d'autres termes, le fait d'incorporer le droit conventionnel international à la législation fédérale a pour conséquence que – pour le juge –

le traité a plus de «force» que la constitution, d'un point de vue pratique, et ce même si, comme nous l'avons vu, il ne lui est pas supérieur du point de vue théorique. Comme le relève justement. M. Dominicé *op. cit.*, p. 35), «on voit qu'en définitive, face à une loi fédérale qui lui serait contraire, le traité international est mieux placé que la constitution puisque celle-ci ne permet pas d'écarter la loi». Le traité en effet le permet.

2. Nous allons maintenant examiner le problème de la voie de recours au Tribunal fédéral, dans les cas de violation de la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 84, 1er alinéa, lettre c, de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire, ouvre la voie du recours de droit public contre les décisions ou arrêtés cantonaux pour violation des traités internationaux. Ceci est valable sauf s'il s'agit de la violation d'une de leurs dispositions de droit civil ou de droit pénal. Le Conseil fédéral nous propose, dans le message, de modifier par un deuxième arrêté ce même article. Pourquoi? Il faut rappeler ici que, puisque les droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme découlent d'un traité international, la violation peut être invoquée immédiatement, directement devant le Tribunal fédéral selon l'article 86, 3e alinéa, de l'organisation judiciaire, sans qu'il soit nécessaire d'épuiser d'abord les moyens de droit cantonaux.

Par conséquent, la possibilité de soumettre directement à notre Tribunal suprême toute violation de la Convention risquerait de multiplier les recours, de créer pratiquement des difficultés. Il serait raisonnable donc de faire trancher d'abord les litiges par les instances cantonales qui sont en mesure de mieux instruire les cas de violation, sans que le Tribunal fédéral perde du temps inutilement. Pour cette raison, le Conseil fédéral propose de mentionner expressément dans la lettre a de l'article 84 OG la voie de recours pour violation de la Convention européenne des droits de l'homme et de prévoir, à l'article 86 de l'organisation judiciaire, que les recours visés à l'article 84, lettre a (y compris donc les cas de violation de la Convention) ne sont recevables qu'après que les moyens de droit cantonal ont été épuisés.

En d'autres termes, le Conseil fédéral établit pour la Convention une *lex specialis*, dérogeant à la règle générale valable pour les traités internationaux, selon laquelle l'épuisement des instances cantonales est possible, mais pas nécessaire.

Votre commission estime qu'il vaudrait la peine de rendre obligatoire l'épuisement des moyens de droit cantonaux pour toutes les violations de tout traité international et même de tout concordat. On rendrait de ce fait un service précieux au Tribunal fédéral. Par exemple, l'instruction directe des litiges concernant l'application des traités internationaux de double imposition donne aujourd'hui au Tribunal fédéral un travail considérable qui pourrait très bien être effectué par les autorités de recours cantonales. Pour réaliser formellement le vœu de votre commission, il suffirait d'amender les alinéas 1 et 3 de l'article 86 de l'organisation judiciaire. Au 1er alinéa, il faudrait aussi mentionner les recours visés par l'article 84, lettres b et c; au 3e alinéa, il faudrait par contre biffer simplement la référence aux lettres b et c du même article.

M. Kaufmann, juge fédéral, qui a participé comme expert aux travaux de votre commission, pense qu'une telle solution serait souhaitable. Votre commission a toutefois renoncé à vous présenter une proposition formelle d'amendement de la modification proposée par le Conseil fédéral. Il est en effet raisonnable de permettre au Conseil fédéral, et notamment au Département de justice et police, d'engager une procédure de consultation. Il conviendra d'entendre l'avis officiel du Tribunal fédéral et, peut-être aussi, l'avis des directeurs cantonaux des départements concernés.

D'autre part, il serait erroné de modifier aujourd'hui les articles 84 et 86 de l'organisation judiciaire, dans le sens

proposé par le Conseil fédéral, pour y revenir cinq ou six mois plus tard avec une nouvelle révision, comme l'ont souhaité la commission et M. Kaufmann. Pour cette raison, votre commission vous a proposé de renvoyer au Conseil fédéral le projet d'arrêté approuvant des modifications de la loi fédérale d'organisation judiciaire avec le mandat de le modifier. Du reste, le Conseil fédéral ne s'est pas opposé à ce renvoi.

D'ailleurs, un autre message concernant une révision de l'organisation judiciaire – il s'agit là de la réorganisation de la Cour de droit public et de droit administratif – a été présenté le 22 mai 1974 par le Conseil fédéral et il a été traité en priorité par le Conseil des Etats qui l'a renvoyé à l'exécutif avec le mandat de réexaminer l'objet. Le Conseil fédéral pourra donc, je pense, examiner d'emblée la proposition de votre commission de modification de l'article 86 de l'organisation judiciaire, ainsi que le problème posé par la réorganisation de la Cour de droit public.

Le renvoi de la modification de la loi fédérale d'organisation judiciaire ne présente aucune difficulté. Il est en effet exclu que, dans ces prochains mois, des dizaines de recours puissent s'accumuler pour violation de la Convention européenne des droits de l'homme, en première instance devant le Tribunal fédéral.

3. Je voudrais traiter maintenant d'un troisième point qui a retenu l'attention de votre commission. De quoi s'agit-il? Le Conseil fédéral n'a pas estimé opportun de signer le premier protocole additionnel à la Convention. Que dit ce protocole?

3.1. L'article premier établit le principe que toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique, etc. Cela correspond à la garantie de la propriété reconnue depuis longtemps dans notre système juridique suisse comme droit constitutionnel non écrit. Cette garantie est maintenant expressément prévue dans notre constitution fédérale. Il n'y a ici aucun problème.

3.2. L'article 2 du protocole parle du droit à l'instruction: «L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leur convictions religieuses et philosophiques.» Cette disposition a soulevé des problèmes d'interprétation particulièrement délicats qui ont incité plusieurs Etats à formuler des réserves à son sujet. En outre, il n'est guère possible en l'état actuel de la jurisprudence de la commission et de la Cour européenne des droits de l'homme de se faire une idée précise de la portée de la disposition concernant le droit à l'instruction. En France par exemple, on a craint que cet article ne mette en cause la laïcité de l'Etat et ne pose indirectement la question des subventions à l'école libre. Dans notre pays, la révision adoptée par les Chambres qui visait à introduire dans notre constitution le droit à la formation (Bildungsrecht) comme droit subjectif social n'a pas été acceptée par les cantons dans la votation populaire de mars 1973. Il faut reconnaître que du point de vue politique il ne serait pas raisonnable de faire entrer par la fenêtre, c'est-à-dire par une convention internationale, un droit qui a été rejeté par la porte, c'est-à-dire qui n'a pas été accepté par la majorité des cantons dans une votation populaire. Et ce d'autant plus que, comme nous l'avons vu, le droit international conventionnel, du point de vue pratique, est mieux placé que la constitution puisque celle-ci ne permet pas d'écarter les lois fédérales, et que le Tribunal fédéral devrait interpréter le droit à l'instruction établi par la Convention européenne des droits de l'homme et qu'il pourrait, le cas échéant, être amené à lui donner une portée plus étendue, à lui conférer des conséquences juridiques plus vastes que celles qu'eût entraînées l'article constitutionnel sur la formation tel qu'il a été adopté par les Chambres et refusé par les cantons.

J'estime pouvoir être affirmatif ici, sans être suspect: en effet, j'ai été un partisan convaincu de l'introduction du droit social à la formation au niveau constitutionnel.

3.3. L'article 3 du premier protocole additionnel reconnaît le principe des élections libres au scrutin secret en ce qui concerne le choix du corps législatif. L'application de ce principe présuppose que les droits civiques soient d'une manière générale accordés aussi à la femme. En cas de ratification du premier protocole, une réserve aurait été nécessaire pour tenir compte d'une part des cantons et des demi-cantons qui n'ont pas encore adopté intégralement le suffrage féminin en matière cantonale et communale et d'autre part du caractère non secret du scrutin pour l'élection du corps législatif dans nos *Landsgemeinden*.

J'ai déjà dit que le Conseil fédéral a décidé de surseoir à la signature du premier protocole additionnel dont j'ai résumé le contenu. Il avait déjà manifesté cette intention dans le rapport complémentaire du 23 février 1972. Cette manière de procéder permet à la Suisse de faire l'économie des réserves encore nécessaires. De plus, elle se justifie du fait que le contenu de l'article sur le droit à l'instruction est vague et se prête à des interprétations différentes. Ceci pourrait constituer un préjudice pour la sécurité juridique.

Pour ces raisons, votre commission dans sa majorité a renoncé à déposer une motion demandant au Conseil fédéral de signer et de ratifier le premier protocole additionnel, une motion qui avait été présentée par Mme Nanchen. En revanche, la commission a adopté un postulat – vous savez que le postulat est une intervention moins contraignante, non impérative –, un postulat par lequel le Conseil fédéral est prié d'examiner aussitôt que possible la question de la signature et de la ratification du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en tenant compte naturellement des réserves à apporter à l'article 3.

J'ai examiné quelques aspects importants de l'engagement que la Suisse va prendre si notre Conseil adopte le premier arrêté proposé par le message du Conseil fédéral. Je n'ai pas abordé les questions du référendum, de la requête individuelle et de la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme, questions que je traiterai dans la discussion de détail lorsqu'on débattrait des propositions Reich, Schwarzenbach et Otto Fischer.

Notre Conseil a approuvé en 1972 le rapport complémentaire du Conseil fédéral sur la Convention européenne des droits de l'homme. La ratification qui vous est proposée aujourd'hui représente la suite logique des conclusions de ce rapport. La Suisse ne peut pas s'abstenir de participer à l'important mouvement d'internationalisation de la protection des droits de l'homme. Si une attitude d'expectative pouvait se justifier il y a encore quelques années, notre abstention après la suppression des articles confessionnels de la constitution risquerait de ne plus être comprise, notamment à l'étranger. En outre, il est important que notre pays puisse faire entendre sa voix à Strasbourg alors que se développe une abondante jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme.

Votre commission vous propose d'adopter l'entrée en matière sur le message du Conseil fédéral du 4 mars 1974 en ce qui concerne l'arrêté approuvant la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950. En revanche, votre commission vous propose le renvoi de la modification de la loi fédérale d'organisation judiciaire qui fait l'objet du même message et du projet de loi. Je vous recommande d'accepter les propositions de votre commission.

Frau Lardelli: Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei beantragt Ihnen Zustimmung zum Bundesbeschluss über die Genehmigung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

mit den im Bundesbeschluss erwähnten Vorbehalten. Sie erklärt sich einverstanden, dass der Bundesrat die Ermächtigung zur Ratifizierung des Abkommens erhält. Die Fraktion unterstützt demgemäss auch die Anerkennung der Europäischen Kommission für Menschenrechte zur Behandlung der Individualbeschwerden sowie die Anerkennung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Wenn auch die wesentlichsten Vorbehalte, wie Frauenstimmrecht und Ausnahmeartikel, beseitigt worden sind, sind wir uns bewusst, dass die verbleibenden Vorbehalte nicht mehr allzu lange aufrecht erhalten werden sollen. Deshalb unterstützen wir das Postulat der nationalrätlichen Kommission vom 11. September 1974, wonach die Unterzeichnung und Ratifizierung des ersten Zusatzprotokolls der Konvention so schnell als möglich zu prüfen ist. Die grundsätzlichen Erwägungen für die Zustimmung sind Ihnen wiederholt vorgetragen worden. Unsere Fraktion unterstützt die Erwägungen des Bundesrates in seinem Ergänzungsbereich an die Bundesversammlung vom Jahre 1972. Die Fraktion ist der Auffassung, dass die Menschenrechtskonvention, die aus der Konfrontation der westlichen Demokratien mit dem kommunistischen System entstanden ist, ein wirksameres Mittel darstellt, um dem Gedanken an ein geeintes Europa zu dienen. Als unser Land dem Europarat beitrug, bekundeten wir damit unsere Verbundenheit mit den Werten, die das gemeinsame Erbe der Völker Europas sind. Unser Staat hält die allgemeinen Menschenrechte und Freiheiten hoch. Er kann durch sein Beispiel rechtsstaatlicher Ordnung beweisen, dass sich Menschenrechte durchsetzen lassen und nicht bloss Deklaration sein müssen. Um so mehr soll es uns ein Anliegen sein, unseren Willen zur effektiven und gleichberechtigten Mitarbeit durch unsere Zustimmung zu bekunden. Dass wir als zuletzt Gekommene einen Preis für unsere erst jetzt erfolgende Entscheidung bezahlen müssen, z. B. dadurch, dass wir an der Abfassung der Konvention nicht mitarbeiten konnten, soll uns nicht hindern, den Schritt zu einem sich sammelnden Europa zu tun. Unsere Fraktion betont auch den Gedanken, dass wir durch die Ratifizierung der Konvention ein Bollwerk gegenüber den Staaten setzen sollen, die die Menschenrechte mit Füßen treten. Die Bemühungen Griechenlands, wieder in die europäische Organisation zurückkehren zu dürfen, bestärken uns in diesen Überlegungen.

Wir stimmen ausserdem dem Antrag der Kommission des Nationalrates zu, es sei das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege an den Bundesrat zur Aenderung der Vorlage zurückzuweisen.

Gestatten Sie zum Schluss meiner Ausführungen eine persönliche Bemerkung. Ich bin überzeugt, dass durch eine unverzügliche Genehmigung der Konvention die Idee der Menschenrechte wesentlich gestärkt wird. Wir sind jedoch nach wie vor verpflichtet, die noch offenen Fragen weiterhin zu bearbeiten. Ich denke unter anderem an das bereits erwähnte Zusatzprotokoll Nr. 1, dessen gleichzeitige Genehmigung der Schweiz nicht geschadet, den Frauen aber viel genützt hätte. Indessen muss auch ich mich mit dem Postulat der Kommission des Nationalrates begnügen.

Eine weitere offene Frage bildet für mich der Artikel 2 der Konvention betreffend den Schutz des Lebens, und die Ausnahme, die Durchbrechung dieses Grundsatzes, dem in all den vielen vorliegenden Unterlagen gerade 16 Zeilen in der Botschaft von 1968 gewidmet wurden und der auch nur in zwei Voten angetönt wurde. Sicher wird er im Zusammenhang mit der Frage des Schwangerschaftsabbruchs wieder zur Sprache kommen. Deshalb wäre ich Herrn Bundesrat Graber für eine kurze Erklärung sehr dankbar.

Ich ersuche Sie nochmals, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

Mme Nanchen: Le groupe socialiste se réjouit du fait que la Convention européenne des droits de l'homme soit enfin soumise à l'approbation des Chambres. Maintenant que

les deux obstacles majeurs qui s'opposaient à sa ratification – l'absence de suffrage féminin et les articles d'exception de la constitution – ont été levés, nous pensons qu'il est grand temps que la Suisse se joigne à tous les autres Etats membres du Conseil de l'Europe, qui ont fait leurs principes contenus dans la Convention.

Ce document revêt à nos yeux une grande importance car il consacre deux des principes qui sont à la base du socialisme démocratique: l'affirmation et la garantie des libertés individuelles, le renforcement de la solidarité internationale.

Mais les plus beaux principes ne valent que dans la mesure où ils peuvent s'inscrire dans la réalité des faits. La liste des droits de l'homme, qui figure au titre premier de la Convention, ne servirait à rien – aussi noble soit-elle – si les femmes et les hommes concrets ne disposaient pas des moyens juridiques d'assurer l'application de ces droits. Le droit de requêtes individuelles constitue cet outil indispensable aux mains des personnes privées pour faire en sorte que les droits que leur promet la Convention ne demeurent pas purement formels. C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste souscrit chaleureusement à la reconnaissance de la compétence de la Commission européenne en matière de requêtes individuelles, ainsi qu'à l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour.

En ce qui concerne le problème du référendum, vous me permettez de donner dès maintenant le point de vue du groupe pour éviter de reprendre la parole lors de la discussion de détail. Nous ne voyons aucune raison, ni juridique, ni politique, qui justifierait l'usage du référendum facultatif ou obligatoire et nous nous rallions entièrement à l'avis exprimé par le Conseil fédéral dans son message.

Je voudrais en dernier lieu m'appesantir quelque peu sur un point que le message ne fait qu'effleurer. Je veux parler du protocole additionnel n° 1. Ce protocole, vous le savez, énonce un certain nombre de droits qui ne sont pas contenus dans la Convention, il la complète en quelque sorte. L'article premier a trait à la garantie de la propriété, l'article 2 concerne le droit à l'instruction, l'article 3 impose aux Etats contractants l'obligation d'assurer des élections libres au scrutin secret pour le choix du corps législatif.

Dans son rapport complémentaire du 23 février 1972, le Conseil fédéral faisait part aux Chambres de son intention de surseoir à la signature de ce document afin, je cite, «de faire l'économie, lors de la ratification, des deux réserves encore nécessaires, en raison, d'une part, de l'absence de suffrage féminin intégral dans certains cantons et du caractère non secret du scrutin dans les «Landsgemeinden» et, d'autre part, des discriminations de fait dans la jouissance du droit à l'instruction».

Le Conseil fédéral dans le message dont nous discutons aujourd'hui ne revient pas sur cette question. Il se borne à nous renvoyer à son rapport de 1972. Pourtant la situation en deux ans et demi a considérablement évolué. En février 1972, trois cantons et quatre demi-cantons n'avaient pas encore introduit le suffrage féminin. Aujourd'hui, seules les femmes des deux Appenzels ne peuvent pas encore voter sur le plan cantonal. Le droit de vote sur le plan communal n'existe pas encore pour les femmes de quelques communes des Grisons, de Soleure et d'Obwald. On peut donc dire que le droit de vote des femmes est pratiquement chose acquise dans notre pays. Après s'être battues si longtemps pour l'obtenir, après avoir fait pression sur les députés aux Chambres fédérales en 1969 pour qu'ils s'abstiennent de donner au Conseil fédéral le feu vert pour la signature de la Convention tant que le suffrage féminin ne serait pas introduit partout, les femmes de Suisse ne comprennent pas pourquoi on surseoit une fois encore à la signature du protocole n° 1. Il reste, me direz-vous, que les Appenzelloises n'ont pas le droit de vote; c'est vrai. Mais, au risque de déplaire à nos collègues appenzellois qui, paraît-il, se trouvent fort bien

comme cela, j'irai jusqu'à prophétiser qu'Appenzell ne restera pas longtemps une exception en ce qui concerne le suffrage féminin. En attendant, faisons une réserve portant sur l'absence de suffrage féminin dans les deux démocantons d'Appenzell.

A l'article 3 du protocole n° 1, une réserve devrait être également formulée au sujet des «Landsgemeinden» puisque les votes n'y ont pas lieu au scrutin secret.

En ce qui concerne les discriminations en matière scolaire, le Conseil fédéral écrivait en 1972: «On doit constater que dans plusieurs cantons le droit à l'instruction n'est pas assuré sans aucune distinction. Dans certains cantons, par exemple, les possibilités d'instruction pour filles et garçons ne sont actuellement pas les mêmes sur le plan de la formation secondaire (Mittelschulen) notamment.» Dans ce domaine aussi la situation s'est améliorée. En Suisse centrale, les collèges catholiques qui fonctionnent comme écoles cantonales ont ouvert leurs portes aux jeunes filles. En ce qui concerne les branches étudiées, il existe certes encore des différences dans les programmes: une heure de couture pour les filles au lieu d'un cours de biologie, de la cuisine à la place de la chimie. Ces différences, si elles sont à l'image des rôles traditionnellement dévolus à l'un et l'autre sexe dans notre pays, contredisent en fait déjà l'article 4 de la constitution fédérale qui proclame l'égalité de traitement entre tous les Suisses. Il est vrai qu'il est long et difficile de modifier les mentalités, dans ce domaine surtout. Mais ces différences dans l'enseignement dispensé aux filles ne sauraient, à mon sens, justifier un refus d'adhérer au contenu de l'article 2 du protocole additionnel, tel qu'il a été précisé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – je me réfère au rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 1968, page 66: «Il s'agit uniquement de garantir aux personnes placées sous la juridiction des Etats contractants le droit de se servir, en principe, des moyens d'instruction existant à un moment donné.» Le droit à l'instruction ainsi défini existe dans notre pays. Si des discriminations subsistent encore dans les faits, utilisons tous les moyens en notre pouvoir pour les faire cesser. La signature du protocole n° 1 constitue un des moyens de faire progresser la cause de l'égalité de formation entre les garçons et les filles, de même que l'égalité civique entre les hommes et les femmes.

C'est la raison pour laquelle notre commission a déposé un postulat invitant le Conseil fédéral à signer au plus vite le protocole n° 1. Le groupe socialiste, à l'unanimité, se déclare favorable à l'entrée en matière et vous propose d'approuver le postulat de la commission.

Alder: Die heute zur Debatte stehende Genehmigung der Europäischen Menschenrechtskonvention bildet eine reichlich späte Einlösung eines Versprechens, des Versprechens des Bundesrates nämlich, dieses bedeutendste Vertragswerk des Europarates zu ratifizieren. Die Tatsache, dass Genehmigung und Ratifikation erst jetzt erfolgen, kann freilich dem Bundesrat nicht zum Vorwurf gemacht werden. Hätten die eidgenössischen Räte im Anschluss an den umfassenden, gründlichen Bericht vom 9. Dezember 1968 dem bundesrätlichen Antrag, von diesem Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen, entsprochen, wären die Rechte und Freiheiten des Vertragswerkes längst Bestandteil unserer Rechtsordnung. Doch verzichten wir auf allzu lange historische Rückblicke und auf die Suche nach den Gründen für die Verzögerungen.

Nach der Beseitigung der gewichtigsten Vorbehalte, die 1970 noch anzubringen gewesen wären – Frauenstimmrecht, konfessionelle Ausnahmeregelungen –, ist der Beitritt zur Konvention zu vollziehen. Er erlaubt uns, auf internationaler Ebene noch glaubwürdiger als bisher für die Beachtung der Menschenrechte einzutreten. Die Fraktion des Landesrings der Unabhängigen hat eh und je diesen Beitritt gefordert. Wir stehen nicht an, dem Bundesrat für die beförderliche Behandlung des Geschäftes nach dem Zwi-

schenbericht 1972 zu danken und unterstützen einmütig die Genehmigung des Vertragswerkes.

Wir können uns freilich einige kritische Bemerkungen nicht versagen. Die erste betrifft die Tatsache, dass der Bundesrat, anders noch als in seinem Bericht von 1968, auf die Unterzeichnung des ersten Zusatzprotokolls und des Protokolls Nr. 4 mit allfälligen Vorbehalten stillschweigend verzichtet hat, und dass diese Protokolle demgemäss heute nicht zur Debatte stehen. Es ist bereits von meinen Vorrednern darauf hingewiesen worden. Die Zurückhaltung mag ihren Grund darin haben, dass man nach dem Schock von 1969, als die Räte noch nicht in zustimmendem Sinne vom beabsichtigten Beitritt Kenntnis nahmen, vorsichtig geworden war. Das kann realpolitisch verständlich sein, desgleichen auch die Erwägung, man hätte zu viele wichtige Vorbehalte anbringen müssen, weshalb man diese beiden weiteren Protokolle vorerst beiseite lassen wollte. Dennoch bedauern wir diese Zurückhaltung. Wo es um Menschenrechte, wo es um Grundrechte geht, ist Zurückhaltung prinzipiell falsch. Dies selbst dann, wenn die sogenannte Volksmeinung eine solche Zurückhaltung zu wünschen scheint. Auch die Demokratie ist an diese Rechte gebunden, sonst wird sie zur «Demokratie», wenn Sie mir dieses Wort gestatten, zur Schein- oder Formaldemokratie, die wir aus tiefster Ueberzeugung ablehnen. Unsere Fraktion begrüsst daher das Kommissionspostulat, mit welchem die Landesregierung eingeladen wird, den Beitritt der Schweiz zum ersten Zusatzprotokoll möglichst bald zu prüfen. Wir brauchen uns nicht zu schämen, wenn wir in einigen Punkten Vorbehalte anbringen müssen, weil unsere innerstaatliche Ordnung dem Protokoll nicht in allen Punkten entspricht. Lieber ein Protokoll mit einzelnen Vorbehalten als gar keines.

Dasselbe gilt nach unserer Meinung auch für das Protokoll Nr. 4, das unter anderem Zwangsausweisungen à la NA-Initiative verbietet. Ich muss hier mit einigen Bemerkungen den Ausführungen meines Freundes Walter Renschler widersprechen, oder sie mindestens präzisieren. Dieses Protokoll – es wurde von Herrn Renschler mit Recht darauf hingewiesen – hält einmal fest, dass der Schuldverhaft abgeschafft sei, eine Bestimmung, welche wir bereits in unserer Bundesverfassung kennen. Dann enthält das Protokoll Bestimmungen über den Aufenthalt und das Recht, sich im Lande frei zu bewegen, in dem man Wohnsitz hat. Es enthält Bestimmungen darüber, dass niemand aus dem Hoheitsgebiet des Staates, dessen Staatsangehöriger er ist, durch eine Einzel- oder Kollektivmassnahme ausgewiesen werden darf, mit anderen Worten: dass man Schweizer aus unserem Land nicht ausweisen darf. Schliesslich ist in Artikel 4 lapidar festgehalten: Kollektivausweisungen von Fremden sind nicht zulässig.

Im Bericht von 1968 hat sich der Bundesrat sorgfältig mit dem Protokoll Nr. 4 auseinandergesetzt und festgehalten, dass die Vertragsstaaten nach wie vor frei seien, «Einreise und Aufenthalt von Ausländern zu gestatten oder zu verweigern». Weiter wird festgehalten, dass Artikel 2 des Protokolls nicht hindere, Einreise und Aufenthalt der Ausländer auf dem Gebiet der Staaten zu regeln, und dass die Bestimmung ebensowenig ausschliesse, dass die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gewissen Bedingungen unterstellt oder dass die Aufenthaltsbewilligung nur für eine beschränkte Dauer erteilt werde.

Der Bundesrat ist 1968 der Meinung gewesen, mit allfälligen geringfügigen Modifikationen könne man auch das Protokoll Nr. 4 unterzeichnen. 1972 bemerkte er dazu: «Was das Protokoll Nr. 4 anbelangt, scheint es uns besser zu sein, seine Unterzeichnung aufzuschieben. Einerseits ergeben sich einige heikle Probleme bei der Auslegung des Artikels 2 betreffend das Recht, sich auf dem Gebiet eines Staates frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen. Andererseits sind die Forderungen der heutigen bundesrätlichen Politik der Stabilisierung der ausländischen Arbeitskräfte zu berücksichtigen.» Mit anderen Wor-

ten: Nach der letzten substantiellen Äusserung des Bundesrates zu diesem Protokoll Nr. 4 muss man schliessen, dass der Beitritt mit gewissen Vorbehalten durchaus möglich wäre. Ich meine, wir müssen den Mut und die Standhaftigkeit aufbringen, nein zu sagen, wenn der Minimalstandard, den die Konvention mit ihren Protokollen, auch dem Protokoll Nr. 4 und dem Verbot von Kollektivausweisungen, festsetzt, verletzt wird, selbst wenn diese Verletzung auf dem sogenannten demokratischen Weg erfolgt; denn eine Demokratie, in welcher eine irgendwie zustandegekommene Mehrheit glaubt, die Grundrechte einer Minderheit missachten zu können, verdient keine Unterstützung. Hier gibt es nur das klare und überzeugte Einstehen für das Recht, wobei ich davon überzeugt bin, dass der berühmte Satz im Baselbieter Lied, dass alle ja sagen, wenn es darum gehe, fürs Recht einzustehen, mindestens für die Mehrheit unseres ganzen Volkes nach wie vor seine Gültigkeit bewahrt hat. Deshalb unsere Bitte an den Bundesrat, die Ratifizierung beider Protokolle zu prüfen.

Die Tatsache, dass bereits ein Haupt- und ein Zusatzbericht des Bundesrates zur Konvention vorliegen, bringt es mit sich, dass heute der Inhalt der Konvention selbst kaum noch zu erörtern ist. Hinzu kommt, dass unsere Verfassung und unsere rechtsstaatlichen Institutionen viele Forderungen, ja praktisch alle Forderungen der Konvention seit längerer oder kürzerer Zeit erfüllen. Der Beitritt bedeutet daher sicher keine rechtsstaatliche Revolution, sondern ist gewissermassen eine Selbstverständlichkeit. Die Bedeutung der Konvention für unseren Rechtsalltag darf daher auch nicht überschätzt werden. Die bösen Töne vom fremden Recht und den fremden Richtern, die uns mit der Konvention aufoktroiyert würden, können wir uns nur mit totaler Unkenntnis jener, die sie verbreiten, erklären, oder aber, diese Variante unterstelle ich lieber nicht, mit einem bewussten Störmanöver gegen unseren Rechtsstaat. Wir dürfen uns von diesen Tönen nicht beeindrucken lassen.

Im übrigen ist nicht zu übersehen, dass das Vertragswerk das Recht auf Individualbeschwerde, den Rechtsschutz des Bürgers gegenüber dem Staat – heute aktueller denn je –, zwar wohl spürbar verstärkt, aber den traditionellen völkerrechtlichen Rahmen nicht sprengt. Wir haben es hier nicht mit supranationalem Recht zu tun. So bleibt es ausschliesslich der Menschenrechtskommission und den Regierungen überlassen, für die Einhaltung der Rechte und Grundfreiheiten Sorge zu tragen. Weder Stellungnahmen der Kommission noch Entscheide des Gerichtshofes sind unmittelbar durchsetzbar, und sogar die Möglichkeit, einer Beschwerde aufschiebende Wirkung zuzuerkennen, fehlt. Diese Unvollkommenheit des Systems macht die Konvention im internationalen Bereich zu einem Instrument, dessen rechtliche Wirksamkeit hinter seiner moralischen Bedeutung eindeutig zurücksteht. Um so wichtiger aber ist, dass wir in unserem eigenen Hause Sorge tragen, dass die Konvention bei der Auslegung des geltenden und der Schaffung neuen innerstaatlichen Rechts genau eingehalten wird.

In diesem Zusammenhang möchten wir betonen, was bereits die Kommissionssprecher, besonders präzise Herr Barchi, festgehalten haben. Wir sind der Meinung, dass im Verhältnis zur Konvention die sogenannte Lex-posterior-Regel nicht zur Anwendung gebracht werden soll, d. h. die Rechte und Grundfreiheiten der Konvention als Minimalstandard gehen auch gegenüber späterem Gesetzes-, Bundesbeschlusses- oder Staatsvertragsrecht vor. Ich verweise im einzelnen auf die langen und ausgezeichneten Ausführungen von Herrn Barchi zu diesem ganzen Problem. Es wird Aufgabe des Bundesgerichtes sein, diesen von uns gewollten Vorrang bei der Anwendung der Konvention zu beachten.

Eine letzte Bemerkung schliesslich zur Frage des Referendums, die in der Kommission einmütig negativ beantwortet wurde. Die Fraktion des Landesrings ist mit dem Bundesrat der Meinung, dass für ein Referendum kein Raum ist.

Ich darf kurz an das erinnern, was ich seinerzeit im Zusammenhang mit der Debatte über die Annahme der EG-Verträge, der Freihandelsverträge, ausführte.

Richtschnur unseres Handelns kann in diesem Hause nur die Verfassung sein. Diese Verfassung lässt nach ihrem klaren Wortlaut ein Referendum im vorliegenden Fall nicht zu. Der Fehltritt, und um einen solchen handelte es sich, der im Zusammenhang mit den EG-Verträgen gemacht wurde, rechtfertigt einen weiteren nicht, zumal die politische Bedeutung des Beitritts zur Konvention geringer ist als die Frage nach der Gestaltung unserer Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften. Es ist richtig, dass der geltende Wortlaut der Verfassung über das Staatsvertragsreferendum nicht mehr befriedigt. Wie Sie wissen, habe ich in dieser Sache sogar eine Einzelinitiative eingereicht, die auf eine Erweiterung der Volksrechte in diesem Bereich abzielt. Aber soweit sind wir heute noch nicht, und bis dahin haben wir uns eben strikte an die Verfassung zu halten.

In diesem Sinne empfehlen wir die Genehmigung des Vertragswerkes unter Ausschluss des Referendums. Mit der Rückweisung der Vorlage betreffend die OG-Revision an den Bundesrat sind wir, der Argumentation der Kommission und ihre Sprecher folgend, einverstanden.

M. Spezial: Je m'exprime ici au nom du groupe radical-démocratique. Signée en 1972 sous réserve d'approbation par les Chambres, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être acceptée maintenant par notre Parlement. Il est essentiel de comprendre qu'il s'agit ici d'une Convention destinée aux pays de l'Europe occidentale et de ne pas la confondre avec les décisions de l'ONU. N'oublions pas dans notre Etat de droit, dont nous sommes tellement fiers, les siècles de luttes qui furent nécessaires à l'obtention des droits élémentaires de l'être humain, homme, femme, enfant, droit à la vie, à la liberté de pensée, de conscience, de religion, droit à un procès équitable, au respect de la vie privée, droit donné à chacun, sans distinction de sexe, de race, d'opinion politique, d'origine nationale ou sociale. Ces droits ont été durement gagnés par nos ancêtres, certains sont récents, d'autres attendent encore de devenir partie vivante de notre conscience politique. Nous remarquons quelques points par lesquels nous divergeons encore de l'idéal auquel il s'agit de tendre: faire des droits de l'homme une réalité n'est pas seulement un problème juridique. La tâche, comme le disait Werner Kägi, est plus vaste, d'ordre moral et spirituel et d'éducation. Elle nous concerne tous; chacun a une contribution à y apporter. Nous devons tout d'abord dans notre ordre juridique interne approfondir l'idée des droits de l'homme, l'ancrer mieux dans notre droit, l'y intégrer, la garantir plus complètement. Ensuite, au plan international, en Europe et dans le monde, nous devons soutenir les initiatives et les efforts s'y rapportant. Il est du reste évident que chaque droit fait l'objet de restrictions quand l'exige l'intérêt général. Mais il me paraît précieux que ces restrictions mêmes soient fixées à l'avance et non décrétées de cas en cas, en des périodes troublées empêchant l'objectivité indispensable.

Il est surprenant de voir que les pays où se sont développées la philosophie et la morale de base des droits de l'homme, la France et la Suisse, sont les deux derniers pays à signer la Convention. Plus conscient sans doute, plus respectueux des fondements moraux, notre Conseil fédéral a longuement hésité face à des restrictions trop nombreuses. Une proposition de signature est refusée par les Chambres en 1968 parce que nous aurions dû faire des réserves trop importantes. L'accession des femmes aux droits politiques, la suppression des articles dits confessionnels éclaircissent la situation. Le Conseil fédéral demande donc maintenant au Parlement la ratification. Cependant avec le scrupule très helvétique de perfection, nous signerions la Convention ainsi que ses protocoles condi-

tionnels 2, 3 et 5. Le protocole 4 parlant de la libre circulation des travailleurs ne peut être signé actuellement, vu les difficultés de stabilisation de la main-d'œuvre étrangère.

Je regrette personnellement que le Conseil fédéral ait décidé de ne pas signer le premier protocole additionnel touchant l'égalité de l'instruction. Après la votation populaire négative sur l'article constitutionnel prévoyant le droit à la formation, il ne se sentait pas pleinement libre dans ce domaine. Il s'agit ici entre autres d'une querelle linguistique, le texte allemand parlant de «Bildungsrecht», c'est-à-dire du droit à la culture, qui, lui, est évidemment difficile à garantir. Mais il me semble qu'au point de vue «instruction», notre pays peut être fier de son application, ceci d'autant plus que les petites différences scolaires entre filles et garçons ont été abolies.

Un autre point délicat de ce premier protocole est l'obligation d'élections libres au scrutin secret qui pose la question des «Landsgemeinden»; celles-ci sont cependant admises par des juristes internationaux renommés comme forme extrême de démocratie. Elles semblent actuellement mises en cause par l'augmentation de la population et il faut objectivement constater que l'absence du secret de scrutin empêche de nombreux citoyens d'y prendre part. Il serait du reste possible de signer le protocole en faisant une réserve ou en donnant une simple explication.

Revenons maintenant au texte de la Convention. Une réserve importante est nécessaire à l'article 5 qui n'admet pas l'internement administratif connu dans quelques cantons. Les possibilités de recours adoptées actuellement rendent cependant tout arbitraire impossible. L'obligation de publicité des audiences exige aussi une réserve ainsi que certaines dispositions tutélaires. L'acceptation du droit de requête individuelle devant la Commission européenne des droits de l'homme et la reconnaissance de la juridiction de la Cour suprême ont donné lieu aux plus fortes critiques.

Sans étudier le problème, nombreux ont été ceux qui ont protesté contre la soumission à des «juges étrangers»; aussi le Conseil fédéral nous propose-t-il de n'accepter provisoirement ce protocole que pour trois ans, ce qui permettra de faire l'expérience concrète de son application. Il ne s'agit aucunement de modifier un arrêt prononcé en Suisse. Très rares sont les requêtes admises par la Commission européenne; elles doivent avoir un caractère fondamental. Trois organes sont chargés d'assurer les droits garantis par la Convention: la Commission, la Cour et le Comité des ministres; elles ne peuvent que constater qu'un acte commis est incompatible avec les obligations reconnues. Leur décision n'a pas de force cassatoire; l'arrêt correspond au principe du droit international et ne va pas au-delà des obligations que la Suisse a déjà assumées en reconnaissant la juridiction de la Cour de La Haye.

La signature nous permettra d'avoir enfin notre mot à dire dans l'amélioration constante d'une convention extrêmement importante tendant au progrès juridique et moral de l'Europe, qui nous est chère. Ce traité international ne modifiant pas les bases de notre constitution ni notre politique étrangère, il n'y a pas lieu de le soumettre au référendum obligatoire.

Au nom du groupe radical-démocratique, je vous demande donc d'accepter l'arrêté fédéral approuvant la Convention européenne des droits de l'homme. Je vous recommande aussi de suivre la proposition de renvoi formulée par la commission en ce qui concerne la modification de la loi sur l'organisation judiciaire.

Frau Blunschy: Die CVP-Fraktion beantragt Ihnen, der Genehmigung der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Schweiz zuzustimmen. Es ist bedauerlich, wenn auch verständlich, dass bei der Beratung dieses Geschäftes das Hauptaugenmerk auf Fragen gerichtet ist, die nicht unbedingt von zen-

traler Bedeutung sind, auf Fragen um Vorbehalte, um die Individualbeschwerde, auf die Frage des Referendums. Das Grundanliegen der Menschenrechtskonvention wird dadurch etwas in den Hintergrund gedrängt.

Es geht aber bei der Genehmigung der Menschenrechtskonvention nicht nur um schöne Worte. Es geht darum, dass wir die Menschenrechte in unserem eigenen Land anerkennen, als rechtlich durchsetzbar erklären und darüber hinaus mithelfen, dass diesen Rechten auch völkerrechtlich Nachachtung verschafft wird. Artikel 2 der Menschenrechtskonvention garantiert das Recht auf Leben eines jeden Menschen. Absichtliche Tötung ist nicht erlaubt, Notstand und Notwehr vorbehalten. Dieses Recht auf Leben wird zu Recht an die Spitze des Katalogs der Menschenrechte gestellt. Es ist zu hoffen, dass auch bei künftigen Auseinandersetzungen die Achtung dieses Grundrechts wegleitend sein wird. Ich erwähne nur kurz einige weitere durch die Menschenrechtskonvention garantierte Rechte: Recht auf Freiheit und Sicherheit. Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe und Behandlung. Die Frage der Folter steht übrigens auf der Traktandenliste der Interparlamentarischen Union, die sich in diesen Tagen in Tokio versammelt. Es geht nicht um finstere Praktiken des Mittelalters, sondern leider um ein Problem der Gegenwart. Die Menschenrechtskonvention verbietet Sklaverei und Zwangsarbeit, garantiert den Anspruch auf rechtliches Gehör, auf Achtung des Privat- und Familienlebens, Gedanken- und Gewissensfreiheit, das Recht auf freie Meinungsäußerung, Versammlungsfreiheit, Recht auf Eingehung einer Ehe, und verbietet schliesslich jegliche Diskriminierung wegen Geschlechts, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischer Anschauung oder nationaler und sozialer Herkunft. Die Anerkennung all dieser Rechte ist im Grunde genommen für unseren freiheitlichen und demokratischen Staat nichts Neues, im Gegenteil: Es geht um die Grundanliegen unserer Verfassung. Dank der Einführung des Frauenstimmrechts und der Aufhebung der konfessionellen Ausnahmeartikel brauchen wir keine einschneidenden Vorbehalte anzubringen. Mit den zwei Vorbehalten und den zwei auslegenden Erklärungen zu Artikel 5 und 6 sind wir einverstanden. Die bevorstehende Revision des Vormundschaftsrechts und die Revision der kantonalen Gesetze über die Administrativversorgung werden erlauben, den einen Vorbehalt gelegentlich zurückzuziehen.

In der Frage des Referendums geht die CVP-Fraktion einig mit dem Antrag von Bundesrat und Kommission. Ein fakultatives Referendum wäre verfassungswidrig. Die Menschenrechtskonvention ist spätestens nach fünf Jahren auf sechs Monate kündbar. Damit ist ein fakultatives Referendum nach Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung ausgeschlossen. Ein obligatorisches Referendum kommt ebensowenig in Frage. Nur solche Staatsverträge, die einer wesentlichen Aenderung der Bundesverfassung gleichkommen, sind dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Die Menschenrechtskonvention enthält aber nichts revolutionär Neues. Im Gegenteil, ihre Grundkonzeption ist schon lange in unserer Bundesverfassung und in den Kantonsverfassungen anerkannt. Auch die Zulassung der Individualbeschwerde an die Europäische Menschenrechtskommission bedeutet keine Aenderung des Verfassungsrechts. Die Entscheide der europäischen Behörden haben keine kassatorische Wirkung. Die Entscheide der schweizerischen Instanzen können nicht aufgehoben werden. Die europäischen Behörden können lediglich feststellen, die Menschenrechtskonvention sei verletzt worden. Es ist dann Sache des Mitgliedstaates, die Konsequenzen daraus zu ziehen. Die Angst vor der Individualbeschwerde an die Menschenrechtskommission ist um so weniger am Platze, weil ja der Instanzenzug im nationalen Bereich zuerst erschöpft sein muss und weil auch die Erfahrungen zeigen, dass innert 20 Jahren nur in zehn Fällen eine Verletzung der Menschenrechtskonvention festgestellt worden ist, bei

immerhin mehr als 6000 eingegangenen Individualbeschwerden. Unsere Gerichte sind bereit und sicher auch in der Lage, die Bestimmungen der Menschenrechtskonvention anzuwenden, sie haben also die Beschwerde an die Europäische Menschenrechtskommission nicht zu fürchten. Auch dieser Punkt rechtfertigt somit kein obligatorisches Referendum. Würde hier ein obligatorisches Referendum vorgesehen, dann müssten wir in Zukunft jeden Staatsvertrag, aber auch jede Aenderung eines Staatsvertrages dem obligatorischen Referendum unterstellen. Wenn wir das Volk bei jedem Staatsvertrag an die Urne bemühen, dann wird die Demokratie überfordert, und wir müssen uns dann nicht über sinkende Stimmbeteiligungen beklagen.

Die Genehmigung des ersten Zusatzprotokolls ist vom Bundesrat nicht beantragt worden. Sämtliche Mitgliedstaaten haben auch dieses erste Zusatzprotokoll genehmigt; mit Ausnahme von Frankreich, das die Menschenrechtskonvention nur unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert hat. Die Kommission ersucht den Bundesrat durch ein Postulat, die Genehmigung dieses ersten Zusatzprotokolls vorzubereiten mit den nötigen Vorbehalten. Es geht dabei um das Recht auf Eigentum, um das Recht auf Bildung und um das Recht auf freie und geheime Wahlen der gesetzgebenden Behörden.

Das Recht auf Eigentum zu garantieren, bietet für uns keine Schwierigkeiten. Das Recht auf Bildung hat gemäss dem französischen und englischen Originaltext den Sinn von Recht auf Ausbildung. Die Botschaft des Bundesrates vom 9. September 1968 glaubte noch Vorbehalte bezüglich der Ungleichheit bei der Mädchenbildung machen zu müssen. Dieser Vorbehalt ist aber heute nicht mehr nötig, weil die Unterschiede in der Zwischenzeit weitgehend beseitigt werden konnten, oder, wir hoffen es, demnächst beseitigt werden. Ein Vorbehalt müsste zu Artikel 4 des ersten Zusatzprotokolls angebracht werden wegen den offenen, also nicht geheimen Wahlen an den Landsgemeinden. Mit diesem Vorbehalt, den uns in Strassburg bestimmt niemand übel nehmen wird, könnte auch das erste Zusatzprotokoll genehmigt werden. Die CVP-Fraktion unterstützt daher das Postulat der Kommission.

Was die Aenderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege betrifft, so sind wir einverstanden mit der Rückweisung an den Bundesrat zur Verbesserung des Textes. Es sollte namentlich klargestellt werden, dass der Instanzenzug immer erschöpft sein muss, bevor eine Beschwerde an das Bundesgericht wegen Verletzung der Menschenrechtskonvention eingereicht wird. Die CVP-Fraktion befürwortet daher Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zu den Anträgen der Kommission.

Schwarzenbach: Eine Menschenrechtskonvention ist genau so viel wert wie der Wille der Vertragspartner, den unterzeichneten Deklarationen in der Praxis nachzuleben. Wenn wir uns anschicken, die Europäische Menschenrechtskonvention zu ratifizieren, dann unternimmt die Schweiz, was den Inhalt dieser Konvention (Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten) anbetrifft, nichts Aussergewöhnliches, ja sie bekräftigt eine rechtliche Sicherstellung der menschlichen Persönlichkeit innerhalb der Gemeinschaft, die der Eidgenossenschaft von ihrer Wiege bis auf den heutigen Tag vordringlich am Herzen lag. Der Bundesbrief von 1291 war eine urschweizerische Konvention der Menschenrechte, gleichfalls der Sempacherbrief, der das Kriegsrecht und den Schutz der Zivilbevölkerung in vorbildlicher Weise regelte, und ebenso unsere geltende Bundesverfassung, die auf den Schutz und die Würde der menschlichen Person zugeschnitten ist. Meine Bedenken, die gegen die Ratifikation der Menschenrechtskonvention vorzubringen sind, liegen demnach nicht in der Erklärung an sich, sondern in der neuerlichen Beschneidung unserer garantierten Souveränität, indem in Zukunft die schweizerische Legislative zu einer die Wün-

sche des Auslandes berücksichtigenden nachvollziehenden Behörde wird und indem das Recht auf Individualbeschwerde in Strassburg dem Urbegehren der Bundesgründer, keine fremden Richter zu dulden, doch ins Gesicht schlägt.

Mein Hauptbedenken gegen den Beitritt und die Ratifizierung ist also nach wie vor, wie im Jahre 1968, dass wir uns keiner ausländischen Gerichtsbarkeit unterstellen wollen. Das setzt allerdings voraus, dass wir selber gute Richter haben und dass deren absolute Unabhängigkeit durch Gesetz und rechtsverbindlichen Usus gewährleistet sein muss. Das gleiche gilt auch von den Staatsanwälten. Hier ist nun im Zusammenhang mit der Menschenrechtskonvention eine Gewissensforschung und rasche Beseitigung bestehender Missstände angezeigt. Genau gesehen hätte diese Abhilfe in der dreijährigen Zeitspanne, die zwischen der Unterzeichnung und der möglichen Ratifizierung liegt, zu der dann unser Volk das letzte Wort zu sprechen hat, wie ich hoffe, erfolgen müssen. Denn mit dem blossen Beitritt zur Konvention wird sich ohne eigenes Zutun zunächst an den herrschenden Zuständen in unserem Justizwesen wenig ändern. Sie bleibt ein papierner Vertrag, wie ich mit folgenden Beispielen ganz kurz nachweisen möchte:

Der Entscheid zum Beitritt zur Menschenrechtskonvention hat die Form eines kündbaren Vertrages. Auch nach der Ratifizierung bleibt der Beitritt zunächst ein blosses Provisorium. Der schweizerische Rechtsuchende bleibt so arm oder so reich wie zuvor, denn in seiner Sache wird sich durch die Absicherung der Belange der Kantone, der Gerichte und möglicherweise der Exekutive nichts ändern. Eine beispielsweise überlange Dauer eines Strafverfahrens wird durch die Beschwerde vor der Menschenrechtskommission in Strassburg kaum geahndet werden können, weil der Fall an der Manipulation des allmächtigen Kantons und am Provisorium scheitert. Nach der Praxis der Menschenrechtskonvention, die wir ratifizieren wollen, gilt beispielsweise zur Erledigung eines Strafverfahrens eine angemessene Frist von rund zwei bis drei Jahren. Im berühmten Straffall Professor Wili/Montim läuft das Prozedere des Kantons Zürich unter extremen Umständen im neunten Jahr, ein Vorgang, der die menschenrechtlichen Limiten um das Dreifache überschreitet und im Falle einer Individualbeschwerde zu einer sicheren Verurteilung des Kantons Zürich in Strassburg führen müsste. Es ist zu fürchten, dass über dem Provisorium des schweizerischen Beitrittsbeschlusses der Zusatz stehenbleibt: *Ut aliquid fieri videatur* (damit der Anschein entsteht, es sei etwas gesehen).

Wie ernst diese Befürchtung zu nehmen ist, geht daraus hervor, dass der Schweizerische Juristenverein vor zwölf Jahren seine ganze Tagung vom 22. bis 24. Dezember 1962 der Frage gewidmet hat, wie die willkürliche Einengung der höchsten Rechtsgüter der Bürger bei der Handhabung staatsrechtlicher Beschwerden nach Artikel 4 der Bundesverfassung behoben werden könne. Es wurde hiebei geäussert, die bundesgerichtliche Praxis habe – ich zitiere aus dem staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren zum Schutz der verfassungsmässigen Rechte der Bürger – ein Verfahren zum Schutz der angegriffenen kantonalen Behörde geschaffen.

Eine weitere Frage im Zusammenhang mit der Ratifizierung: Wie weit würden in dieser dreijährigen Schonzeit z. B. verfehlte psychiatrische Gutachten zur Vernichtung der um ihr Recht kämpfenden Persönlichkeiten im Prozess geschützt? Ich muss wiederum auf diesen Fall zurückgreifen. Anlässlich eines Ehrverletzungsprozesses gegen den vom Zürcher Staatsanwalt bestellten Psychiater Dr. Wyss, im engsten Zusammenhang mit dessen Gutachten, schrieb Chefredaktor Dr. Zopfi in der «Berner Zeitung» folgendes: «Was uns jetzt sehr beschäftigt, ist die Nachbarschaft des Falles Wili beziehungsweise einer Manipulation im Zuge des zürcherischen Untersuchungsverfahrens zu gewissen Praktiken in der sowjetischen Justiz. Sind wir mit dem Fall

Wili bereits in die Nähe zu solchen fragwürdigen Prozeduren der Rechtspflege geraten?» Nach Ansicht hochangesehener Experten sind alle psychiatrischen Manipulationen zum Zweck der prozessualen Erledigung eines Angeschuldigten ein Delikt, das schärfstens geahndet werden muss, auch nach der Europäischen Menschenrechtskonvention. Dass ein angesehenes Mitglied einer bürgerlichen Tageszeitung den Vergleich mit der Sowjetunion wagt, muss uns auch im Hinblick auf die Ratifizierung etwas nachdenklich stimmen.

Eine dritte und letzte Frage ist die nach der Einhaltung der strikten verfassungsmässigen Gewaltentrennung, die ein Eckpfeiler unseres Rechtsstaates sein müsste. Es dürfte schon vor der Ratifizierung der Menschenrechtskonvention nicht vorkommen, dass eine Rechtsschrift, die eine Strafanzeige gegen Mitglieder der Staatsanwaltschaft beinhaltet, durch Weisung der obersten Exekutive – der Regierung – entgegen erdrückenden Akten und Fakten einfach nicht an die Hand genommen wird. Gerade dies aber ist in meinem Kanton Zürich gegen Professor Wili geschehen.

Diese bedauerlichen Beispiele aus der alltäglichen Justizpraxis, für die leider der Kanton Zürich herhalten musste, obschon sich ähnliche Vorgänge auch in anderen Kantonen abspielen, sollten die Forderungen nach Vervollkommnung unserer Rechtspflege vor der Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention veranschaulichen. Wenn wir uns aus Gründen der Wahrung unserer verbrieften Rechte nicht fremden Richtern unterstellen wollen, dann haben wir dafür besorgt zu sein, dass unsere Richter auch wirklich gute Richter sind und dem Staatsbürger garantieren, was ihm die Menschenrechtskonvention verspricht. Dann aber erübrigt sich der Gang zum Strassburger Gericht, der gemessen am Wunsch der Bundesgründer nur ein Gang nach Canossa sein kann.

M. Cevy: Les discussions relatives à la Convention de sauvegardes des droits de l'homme et des libertés fondamentales me confirment dans le sentiment que le droit international public érige parfois l'hypocrisie en principe. Ainsi, quand bien même nous savons parfaitement que plusieurs des Etats déjà liés par la Convention se moquent de ces droits et surtout de ces libertés fondamentales, nous faisons notre possible pour nous joindre au concert, en apparence harmonieux, de ces Etats.

Loin de moi l'idée, cependant, de m'opposer à la ratification ou à l'une ou l'autre des réserves et déclarations interprétatives proposées par le Conseil fédéral. Je ne suis surtout pas de ceux ou de celles qui voient dans ces propositions la marque d'un certain perfectionnisme helvétique, en l'occurrence exagéré, voire déplacé. Car ce n'est pas faire montre de perfectionnisme que de vouloir maintenir à tout prix et en toute circonstance la crédibilité de notre Etat de droit. C'est révéler tout simplement notre souci permanent d'affirmer une tradition dont nous pouvons être fiers, comme le relevait M. le conseiller fédéral Graber en commission, et à laquelle surtout nous devons une bonne part du respect dont nous avons bénéficié dans nos relations avec les autres Etats, fussent-ils parfois beaucoup plus grands, beaucoup plus puissants que le nôtre. D'ailleurs, ce principe fondamental de notre droit, nous l'avons parfois promu sur le plan international dans le cadre de propositions qui en faisaient la règle fondamentale de coexistence entre les Etats et entre les êtres humains. Dans ce sens, je reconnais que les réserves proposées par le Conseil fédéral nous mettent à l'abri des reproches de ceux qui pourraient nous accuser de ne pas faire mieux que d'autres au chapitre de l'honnêteté et de la loyauté en matière de respect de traités multilatéraux ou bilatéraux. Et je m'élève d'ores et déjà contre les amendements tendant à nous faire souscrire à d'autres engagements collectifs que ceux proposés par le message. Celui-ci me paraît en effet refléter la préoccupation louable d'utiliser au maximum les possibilités offertes par

la Convention européenne d'affirmer notre volonté de solidarité, dans le cadre des efforts entrepris en faveur de l'harmonisation des principes essentiels sur lesquels pourrait se fonder l'unité européenne, et cela sans porter atteinte à notre ordre juridique ni à sa crédibilité.

Mais personne ne doit être dupe. Si notre position, en l'occurrence, est scrupuleusement honnête en ce qui regarde notre propre ordre juridique, nous ratifierons la Convention avec une série de réserves mentales à l'égard de certains partenaires de Strasbourg, qui vont au-delà des réserves et des déclarations interprétatives dont nous assortissons notre ralliement. Ceci doit être dit en écho à ce que je me permets d'appeler le *mea culpa* de la Confédération, à cet étalage de scrupules relatifs aux imperfections de notre droit par rapport aux engagements de la Convention, dont sont l'occasion les débats d'aujourd'hui après ceux du Conseil des Etats.

Nous ratifierons la Convention avec la volonté de faire beaucoup mieux que plusieurs autres Etats signataires dans le respect des principes et des règles énoncés et consacrés. Notre peuple doit le savoir; sinon, il risque de perdre encore le peu de confiance qu'il a dans les principes du droit des gens auxquels nous avons été amenés à souscrire au cours de notre histoire comme de ceux qu'il faudra peut-être confirmer ou accepter lorsque nous souscrirons à d'autres engagements collectifs plus importants encore que ceux de la présente Convention et intéressant surtout un cercle d'Etats plus large au-delà de la seule Europe occidentale.

Voyons surtout l'avenir dans cette affaire et sachons souscrire aux réserves et aux déclarations interprétatives proposées par le Conseil fédéral, sans essayer d'aller plus loin, parce qu'alors se posera la question du respect des principes fondamentaux dont nous avons beaucoup parlé ici.

M. Bonnard: Dans son message, le Conseil fédéral m'a fait l'honneur de revenir sur une opinion que je m'étais permis d'exprimer en ce qui concerne la question du référendum. Me fondant en effet sur le message relatif aux accords entre la Suisse et les Communautés européennes, j'avais dit en substance que si ces accords étaient soumis au référendum obligatoire, il faudrait à plus forte raison y soumettre la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Conseil fédéral s'est attaché à réfuter cette opinion dans le message dont nous discutons aujourd'hui. Après avoir relu les débats que le Conseil des Etats a consacrés à cet objet, notamment les déclarations du représentant du Conseil fédéral, après avoir repris le message lui-même, je peux dire aujourd'hui que je me rallie à l'idée que la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas à être soumise au référendum obligatoire.

Deux éléments me paraissent décisifs à cet égard. D'une part, la juridiction de la Cour et du Comité des ministres n'a pas le caractère supranational qu'on lui a accordé parce que les décisions de ces organes, si elles sont définitives et obligatoires, n'ont pas d'effet cassatoire direct et qu'elles ne peuvent pas non plus être directement exécutées sur le territoire suisse. D'autre part, le contenu de la Convention ne modifie pas celui de notre droit constitutionnel. C'est sur ce second point que j'ai personnellement éprouvé le plus d'hésitation. En effet, il ne serait pas insoutenable d'affirmer qu'en adoptant la Convention européenne des droits de l'homme, nous donnons un contenu nouveau aux divers droits de l'homme tels qu'ils sont aujourd'hui définis par le droit constitutionnel fédéral écrit ou non écrit ou par les constitutions cantonales. Mais à cette objection, on peut répondre que les droits fondamentaux garantis par la Convention n'ont en définitive pas un contenu bien différent de ceux qui sont garantis par notre ordre juridique interne. De plus, et c'est cela qui me paraît le plus important, on peut considérer que les normes de la Convention sont des règles d'un ordre inférieur

à l'ordre constitutionnel, qu'elles sont en quelque sorte des normes d'interprétation de nos propres droits fondamentaux. C'est pourquoi, en définitive, je me rallie à l'opinion que professe aujourd'hui le Conseil fédéral en nous proposant de ne pas soumettre la Convention au référendum obligatoire.

Reste le problème du référendum facultatif. Sur ce point, le message rappelle ce qui suit: «L'article 89, 4e alinéa, de la constitution prévoit que les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans sont soumis à ce référendum facultatif. Dans la pratique – précise le Conseil fédéral – cette disposition a toujours été interprétée comme signifiant que les traités internationaux même conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans, ne sont pas soumis au référendum lorsqu'ils peuvent être dénoncés avant l'expiration de la durée de quinze ans.»

Réfléchissant à ce problème, j'ai eu la curiosité de rechercher quel avait été le sort de l'arrêté fédéral du 12 mars 1948 concernant l'adhésion de la Suisse au statut de la Cour internationale de justice et la reconnaissance de la juridiction obligatoire de cette Cour, et j'ai constaté qu'il avait été soumis au référendum facultatif. J'ai recherché dans le message du Conseil fédéral une explication sur ce point, mais le message du Conseil fédéral est muet. Dans l'*Annuaire suisse du droit international de 1950*, le professeur Guggenheim a donné une explication. Voici ce qu'il dit: «Pour l'adhésion de la Suisse à la Cour internationale de justice, on a introduit la clause référendaire, bien que la Suisse ait la possibilité de se délier en tout temps du statut de la Cour, et on l'a fait parce qu'il se pourrait que la Confédération, du fait qu'elle a accepté la juridiction obligatoire de la Cour, se trouvât liée par une décision dont les effets se feraient sentir plus de quinze ans.»

Cela m'amène à demander à M. le représentant du Conseil fédéral si, en acceptant la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme, il se pourrait que la Confédération se trouve liée par une décision de cette Cour dont les effets se feraient sentir pendant plus de quinze ans, comme le professeur Guggenheim affirme que ce peut être le cas dans le cadre de la Cour internationale de justice; ou bien, si la situation de ces deux cours, la Cour de La Haye et celle de Strasbourg, est différente, de sorte que la Suisse ne pourra jamais se trouver liée pour plus de quinze ans par une décision de la Cour européenne des droits de l'homme. Si tel était le cas, alors il n'y aurait pas lieu non plus à référendum facultatif.

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.55 Uhr
La séance est levée à 12 h 55*

Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance

Mittwoch, 2. Oktober 1974, Nachmittag

Mercredi 2 octobre 1974, après-midi

15.30 h

Vorsitz – Président:

M. Simon Kohler, vice-président/Hr. Weber-Altendorf

12 042

Postulat Augsburger. Bankkredite. Deckungssätze

Crédits bancaires. Taux de couverture

Wortlaut des Postulates vom 25. Juni 1974

Im Bankengesetz wollen Bestimmungen über das sogenannte Klumpenrisiko verhindern, dass Banken und Sparkassen unter Nichtberücksichtigung der eigenen Mittel durch das Eingehen einseitiger Grossrisiken die Sicherheit anvertrauter Kundengelder in Frage stellen. Die näheren Bestimmungen sind in Artikel 21 der Verordnung zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen niedergelegt. Eine vernünftige Risikoverteilung ist zweckmässig und liegt im allgemeinen Interesse.

Dass Verpflichtungen von schweizerischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Grunde kein wirkliches Risiko beinhalten, geht aus der Tatsache hervor, dass erst bei Kreditzusagen, die 160 Prozent der bankeigenen Mittel übersteigen, die Bankenkommission hievon unterrichtet werden muss.

Viele Gemeinden sehen sich angesichts der Vielfalt von Infrastrukturaufgaben, vor die sie gestellt sind, in einer schwierigen Lage. Die regionalen Banken und Sparkassen, die mit den Verhältnissen und Bedürfnissen in den Gemeinden besonders vertraut sind, sollten deshalb die Belehnungsgrenze von 160 Prozent überschreiten dürfen, ohne Gefahr zu laufen, auf Verlangen der Bankenkommission gegebene Zusagen widerrufen zu müssen.

Der Bundesrat wird ersucht, soweit nötig die Vollzugsverordnung abzuändern und die Bankenkommission zu veranlassen, dass begründete Verpflichtungen, welche die jetzige Höchstgrenze übersteigen, nicht gesenkt werden müssen.

Texte du postulat du 25 juin 1974

Certaines dispositions de la loi sur les banques visent à empêcher, par le biais de la répartition des risques, que des banques et des caisses d'épargne ne mettent en péril les fonds qui leur sont confiés par des clients, en assumant unilatéralement de grands risques. Les prescriptions de détail y relatives se trouvent à l'article 21 de l'ordonnance d'exécution de la loi sur les banques et les caisses d'épargne.

Une répartition raisonnable des risques est fort opportune et sert l'intérêt général.

Le fait que les engagements pris par des collectivités suisses de droit public ne comportent pas en principe de véritables risques ressort de la disposition précisant que la Commission des banques ne doit être informée que des engagements qui dépassent 160 pour cent des fonds propres de la banque.

Or de nombreuses communes se trouvent dans une situation difficile en raison de la multiplicité des tâches qui leur incombent dans le domaine de l'équipement collectif. Les banques et les caisses d'épargne régionales, qui connaissent spécialement bien les conditions dans lesquelles

Europäische Menschenrechtskonvention. Genehmigung

Convention européenne des droits de l'homme. Approbation

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11933
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.10.1974 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1461-1473
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 211

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.