

M. 104/65

63  
37  
5

Bern, den 15. Juni 1961

J.88/R1/m

Herrn Bundesrat L. von Moos  
Vorsteher des Eidgenössischen  
Justiz- und Polizeidepartements

B e r n

Herr Bundesrat,

Mit Schreiben vom 24. Januar 1961 an die Mitglieder des Bundesrates wirft der Chef des Eidg. Politischen Departements die Frage auf, ob die Schweiz der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 sowie dem Zusatzprotokoll vom 20. März 1952 beitreten soll. Dem Schreiben liegt ein einlässliches Exposé von Herrn Prof. Bindschedler bei. Nach Ansicht des Vorstehers des Politischen Departements kommt diesem Geschäft kein dringlicher Charakter zu; im Hinblick auf die materiellen Vorbehalte, welche die Schweiz im Falle eines Beitritts anzubringen hätte, sollte vorläufig von einem solchen abgesehen werden.

Sie haben uns beauftragt, Ihnen nach Konsultierung der Bundesanwaltschaft und der Polizeiabteilung über die im Zusammenhang mit dem allfälligen Beitritt der Schweiz sich stellenden Fragen Bericht zu erstatten.

Im allgemeinen können wir uns dem Exposé von Herrn Prof. Bindschedler anschliessen. Wir gestatten uns deshalb, auf dieses zu verweisen (vgl. besonders die Ziffern I und II).

1. Für die Schweiz ergäben sich bei einem Beitritt zur Konvention einige Schwierigkeiten.

In materieller Hinsicht sind einmal die Fälle zu nennen, welche in Ziff. III des Exposés ausführlich behandelt sind (Frauenstimmrecht, Art. 51 und 52 BV, Recht auf Erziehung, über die wir uns nicht weiter zu äussern brauchen. Eine Lösung könnte in der Abgabe von Vorbehalten bei Unterzeichnung der Konvention oder bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde gefunden werden (Art. 64 der Konvention).

Art. 5, Abs. 1 der Konvention umschreibt sodann abschliessend, in welchen Fällen einer Person die Freiheit entzogen werden kann. Es wird zu prüfen sein, ob eine Haft auf Grund der allen kantonalen Gesetzgebungen bekannten Vorschriften über die administrative Verwahrung und Versorgung unter einen dieser Fälle fällt, insbesondere ob verwahrloste, liederliche und arbeitsscheue Personen unter den Begriff des "vagabond", geistesschwache unter denjenigen des "aliéné" im Sinne von lit. e fallen, was uns als zweifelhaft erscheint.

Darüber hinaus wird man sich fragen müssen, ob die in Abs. 4 des gleichen Artikels vorgesehene Möglichkeit einer unverzüglichen gerichtlichen Beurteilung auch bei der in den Kantonen verfügten administrativen Haft gegeben ist, bzw. ob die nach schweizerischem Recht in vielen Fällen allein gewährleistete verwaltungsrechtliche Beschwerde den Anforderungen des Abs. 4 genügt. Das gleiche gilt im übrigen auch für die von der Polizeiabteilung auf Grund des BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931/ 8. Oktober 1948 verfügte Internierung von Ausländern, die von den zuständigen fremdenpolizeilichen Behörden aus der Schweiz ausgewiesen worden sind und nicht ausgeschafft werden können; ferner für die

auf Grund der Auslieferungsverträge oder des Auslieferungsgesetzes vom 22. Januar 1892 in Haft gesetzten Personen.

Zu untersuchen wird auch sein, wieweit die kantonalen Strafprozessordnungen mit Abs. 3 des Art. 5 übereinstimmen.

Aus diesen Ueberlegungen müsste wohl bei einem allfälligen Beitritt zur Konvention ein Vorbehalt zu Art. 5 angebracht werden.

In formeller Hinsicht würde der Beitritt auch einige Schwierigkeiten bereiten. Wir verweisen in erster Linie auf die entsprechenden Ausführungen im Exposé (S. 11/12).

Zwar sind, soweit das heute überblickbar ist, für notwendige landesgesetzliche Einschränkungen bestimmter, durch die Konvention geschützter Grundrechte die erforderlichen Vorbehalte in die einzelnen Artikel der Konvention eingebaut (Art. 8 - 11 sowie 15 und 16). Diese Vorbehalte vermöchten aber keineswegs Beschwerden, z.B. gegen schweizerische, zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung getroffene Massnahmen zu verhindern. In jedem einzelnen Beschwerdefall hätte somit der Bundesrat oder die von ihm bezeichnete Behörde der Organisation des Europarates, also einer internationalen Behörde, Rechenschaft abzulegen und die erforderlichen Unterlagen und die Beweggründe, die zu einer bestimmten beanstandeten Massnahme geführt haben, zu unterbreiten, um diese internationale Behörde in die Lage zu versetzen, die grundsätzliche Berechtigung einer bestimmten Beschwerde zu beurteilen. Als besonders bedenklich erscheint, dass dabei jedenfalls das Ministerkomitee ein rein politisches Gremium darstellt, das keine absolute Gewähr bietet für die objektive Beurteilung eines bestimmten Falles. Es besteht die Möglichkeit, dass dieses Verfahren zur Verwirklichung anderer Ziele ausgenützt wird, als zum Schutze des Beschwerdeführers, so insbesondere zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Eidgenossenschaft.

Für den Fall, dass die Schweiz sich auch den individuellen Beschwerden unterziehen sollte, Art. 25 der Konvention, müsste mit Querulanten gerechnet werden (vgl. die statistischen Angaben im Exposé, S. 5). Die Schaffung einer derartigen allgemeinen Beschwerdemöglichkeit vor einer internationalen politischen Instanz betreffend Gegenstände und Rechte, für deren Geltendmachung nach schweizerischer Rechtsordnung rechtsstaatliche Mittel und Berufungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, bedeutet ganz einfach eine Hypertrophie, welche die Schweiz vermeiden sollte.

2. In seinem Exposé (Ziff. IV) hebt Herr Prof. Bindschedler die Vorteile und Nachteile hervor, die für bzw. gegen einen Beitritt der Schweiz zur Konvention sprechen.

Abgesehen von den Schwierigkeiten, die der Schweiz ein Beitritt bereiten würde, sind wir der Ansicht, dass die zahlreichen, gewichtigen Argumente, die in Ziffer 11 des Exposés gegen den Beitritt aufgeführt werden, nicht nachhaltig genug hervorgehoben werden können. Diesen Ausführungen gegenüber fallen die wenigen Erwägungen, die unter Ziffer 10 des Exposés für den Beitritt aufgeführt werden, nicht ins Gewicht. Unsererseits betrachten wir deshalb diesen Beitritt als derzeit inopportun. Ganz besonders glauben wir, dass ein Staatsvertrag kein taugliches Mittel ist zum Schutze und zur Sicherung der Menschenrechte und zu ihrer Durchsetzung.

Genehmigen Sie, Herr Bundesrat, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

DER DIREKTOR DER JUSTIZABTEILUNG