



07.477

Parlamentarische Initiative
Vischer Daniel.
Gültigkeit von Volksinitiativen

Initiative parlementaire
Vischer Daniel.
Validité des initiatives populaires

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.03.09 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.09.11 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

11.3751

Motion SPK-SR.
Massnahme
zur besseren Vereinbarkeit
von Volksinitiativen
mit den Grundrechten

Motion CIP-CE.
Mesure visant à garantir
une meilleure compatibilité
des initiatives populaires
avec les droits fondamentaux

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.09.11
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.12.11

07.477

Antrag der Mehrheit
Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit
(Cramer, Hêche)
Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité
Ne pas donner suite à l'initiative





Proposition de la minorité
(Cramer, Hêche)
Donner suite à l'initiative

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

11.3751

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion.

AB 2011 S 849 / BO 2011 E 849

Niederberger Paul (CEg, NW), für die Kommission: Mit Einreichungsdatum vom 5. Oktober 2007 verlangt Nationalrat Daniel Vischer in einer parlamentarischen Initiative eine Verfassungsänderung. Er will, dass eine Volksinitiative dann ungültig ist, wenn sie materiell gegen den Grundrechtsschutz und gegen Verfahrensgarantien des Völkerrechts verstösst. In seiner Begründung weist er auf die EMRK hin. Diese gilt nicht als zwingendes Völkerrecht. Dies führe dazu, dass eine Initiative für gültig erklärt werden muss, derweil sie sich aber später dann als materiell unumsetzbar erweist, weil sie etwa Bestimmungen des Grundrechtsschutzes oder Verfahrensgarantien der EMRK klar widerspricht.

Die SPK-NR hat am 22. August 2008 der Initiative mit 12 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung Folge gegeben. Die SPK-SR hat der Initiative am 14. Oktober 2008 mit 6 zu 3 Stimmen keine Folge gegeben. Hierauf hat dann der Nationalrat am 11. März 2009 mit 96 zu 72 Stimmen der Initiative Folge gegeben. Heute hat nun der Ständerat über das Schicksal der parlamentarischen Initiative zu entscheiden.

Es scheint mir wichtig zu sein, auf zwei Berichte des Bundesrates zum Thema Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht hinzuweisen. Der erste Bericht mit Datum vom 5. März 2010 wurde in Erfüllung des Postulates 07.3764 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates und in Erfüllung des Postulates 08.3765 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates erstellt. In Ergänzung zu diesem Bericht hat der Bundesrat am 30. März 2011 einen Zusatzbericht erstellt. Im zweiten Bericht werden Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Verfassungsvorlagen mit dem Völkerrecht untersucht. Ich verzichte hiezu auf weitere Ausführungen. Diese werden dann in einem Geschäft, welches später in beide Räte kommen wird, nochmals zur Sprache kommen.

Aber was sagt der Bundesrat in seinem Zusatzbericht aus? Er macht Vorschläge, und zwar folgende: Zum einen soll neu eine rechtlich unverbindliche materielle Vorprüfung von Volksinitiativen vor der Unterschriftensammlung vorgenommen werden. Zum andern sollen neu Volksinitiativen für ungültig erklärt werden können, die grundrechtliche Kerngehalte verletzen.

Nun zurück zur parlamentarischen Initiative Vischer: Sie haben feststellen können, dass der Nationalrat über diese parlamentarische Initiative entschieden hat, bevor die beiden Berichte des Bundesrates vorgelegen haben. Ihre Kommission hat deshalb dieses Geschäft zurückgestellt, bis auch der Zusatzbericht vorlag.

Ihre SPK hat auch zur Kenntnis genommen, dass die SPK-NR am 19. Mai 2011 eine Kommissionsmotion eingereicht hat, die Motion 11.3468. Mit dieser soll der Bundesrat beauftragt werden, der Bundesversammlung die beiden in seinem Zusatzbericht dargelegten Vorschläge in einer Botschaft mit den Erlassentwürfen zu unterbreiten. Sie sehen also: Dieses Geschäft wird auf diesem Wege dann nochmals ins Parlament kommen. Ihre SPK lehnt die allgemeine Stossrichtung der parlamentarischen Initiative Vischer ab. Sie geht ihr zu weit. Nach heutigem Verständnis und nach der Bundesverfassung sind Volksinitiativen für gültig zu erklären, wenn sie nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstossen. Es kommt noch hinzu, dass die Initiative nicht das geeignete Instrument ist: Nicht die Bundesversammlung, sondern der Bundesrat soll die Federführung bei der Ausarbeitung einer Vorlage haben. Gemäss den Ausführungen vom 20. April 2010 der vormaligen Justizministerin ist das EJPD zusammen mit dem EDA und der Bundeskanzlerin daran zu prüfen, wie Widersprüche zwischen Volksinitiative und internationalen Verpflichtungen vermieden werden können.

Ihre Kommission beantragt daher mit 8 zu 2 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben.

Sie haben im Bericht gesehen, dass ein Minderheitsantrag besteht. Hierzu hören Sie nun die Argumente von Robert Cramer; ich möchte ihm nicht vorgreifen, er hat mir aber etwas signalisiert.

Cramer Robert (G, GE): Nous sommes appelés à traiter, par le biais de la motion CIP-CE et de l'initiative parlementaire Vischer, de la problématique de la nullité des initiatives. Cette problématique, l'Assemblée fédérale





la connaît bien, notre chambre la connaît bien. Elle est liée au texte de l'article 139 alinéa 3 de la Constitution, qui prévoit qu'une initiative populaire est déclarée nulle ou partiellement nulle lorsqu'elle ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international.

L'unité de la forme et l'unité de la matière ne causent généralement pas beaucoup de difficultés d'application, les juristes connaissent bien ces concepts. En revanche, la question des règles impératives du droit international est beaucoup plus délicate. En réalité, on hésite toujours entre deux types d'interprétation: ou bien on considère que les règles impératives du droit international sont celles qui ont l'air de s'imposer en matière de droit international et on y inclut par exemple ce qui relève de la Convention européenne des droits de l'homme; ou bien – et c'est une autre interprétation possible – on considère que les règles impératives du droit international sont constituées d'un très petit nombre de règles, ce qu'on appelle un noyau de règles fondamentales, parmi lesquelles on cite généralement la prohibition de la torture, la prohibition de l'esclavagisme. C'est donc une interprétation extrêmement restrictive.

Lorsque l'Assemblée fédérale est amenée à examiner si une initiative est recevable, nulle ou partiellement nulle, il est clair que, dans son appréciation, elle est aussi influencée par le nombre de signatures réunies. Lorsque, comme on l'a vu récemment, une initiative récolte 200 000 signatures, cela crée une pression extrêmement forte qui fait que nous n'avons pas le courage de la déclarer nulle, même si elle doit l'être. Chacun a encore à l'esprit le débat qu'il y a eu sur l'initiative sur le renvoi qui, à mes yeux, était à l'évidence à tout le moins partiellement nulle. Nous ne l'avons pas invalidée parce qu'on s'est dit que l'on ne pouvait pas ainsi invalider 200 000 signatures qui avaient été récoltées par les initiants. Et lorsque l'on fait ce genre de choses, il s'ensuit des procédures qui sont catastrophiques car on fait voter le peuple sur des textes dont on sait qu'on ne va pas les appliquer, en l'occurrence on essaie de trouver des artifices, qui n'ont pas marché, des contre-projets directs qui n'ont aucune portée juridique. Bref, on se trouve dans des situations qui ne conviennent pas.

Alors, comment sortir de ce genre de difficultés? Finalement, à la suite de la publication de plusieurs rapports, il apparaît qu'il y a deux voies possibles. La première, c'est d'avoir un contrôle préalable de la validité des initiatives populaires avant même que les signatures ne soient récoltées, de sorte que l'on évite de faire signer une initiative qui ne serait pas valable ou qui pourrait ne pas l'être. La deuxième possibilité, c'est d'être plus clair sur les cas dans lesquels on peut invalider une initiative.

C'est sur cette deuxième possibilité que s'est penché Monsieur Vischer qui propose qu'une initiative populaire soit déclarée nulle lorsqu'elle contrevient aux dispositions du droit international public régissant les droits fondamentaux et les garanties de procédure. Cette proposition a été déposée en 2007.

Depuis lors, il y a eu ces allers et retours dont Monsieur Niederberger nous a parlé. Depuis lors également, le Conseil fédéral a pris position. Il propose d'intervenir sur les deux aspects: d'une part, d'instituer une forme de procédure d'examen préalable et, d'autre part, d'intervenir également sur le deuxième aspect en déclarant qu'il faut également préciser le texte de la Constitution. Mais le Conseil fédéral ne va pas aussi loin que Monsieur Vischer; il considère que parler de garanties de procédure est excessif parce que cela induit de nouveaux doutes et qu'il faut se borner à la question des droits fondamentaux. Cette voie consistant à travailler sur les deux aspects – contrôle préalable d'une part et extension du texte de la Constitution d'autre part –, c'est également ce qui est préconisé dans une motion qui vient

AB 2011 S 850 / BO 2011 E 850

d'être citée, la motion de la Commission des institutions politiques du Conseil national 11.3468, déposée le 19 mai 2011.

A partir de là, on voit que l'initiative parlementaire Vischer, sous une forme un peu amoindrie, est soutenue aujourd'hui d'une part par des rapports du Conseil fédéral, d'autre part par la Commission des institutions politiques du Conseil national et que, finalement, cette question sera appelée à revenir devant nous, quel que soit le sort qui sera réservé à l'initiative Vischer aujourd'hui.

C'est donc dire – et c'était ça, l'annonce sur laquelle le rapporteur a conclu – que, pour éviter que nous ayons aujourd'hui, sur cette question, un vote qui puisse donner un mauvais signal au Conseil national – car je souhaite que le Conseil national n'ait que de bons sentiments lorsqu'il traitera la motion de sa commission –, je retire formellement ma proposition de minorité qui demandait de donner suite à l'initiative parlementaire Vischer. Au fond de mon coeur, je soutiens cette initiative, mais vous n'aurez pas à voter sur ce point puisque ma proposition de minorité est retirée.

Comte Raphaël (RL, NE), pour la commission: Le dossier relatif à la validité des initiatives populaires se compose de deux volets: l'initiative parlementaire Vischer et la motion déposée par votre commission.

La Commission des institutions politiques a reconnu la nécessité de se pencher sur la question de la validité





des initiatives populaires. C'est une question lancinante. Plusieurs cas se sont produits qui ont fait l'objet de réflexions, où des difficultés ont été relevées. Vous aurez remarqué que la commission s'est véritablement penchée sur la question d'une manière approfondie en attendant un premier rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 08.3765. La commission a même souhaité que le rapport additionnel du Conseil fédéral qui était annoncé lui soit transmis avant qu'une position puisse être prise, dans la mesure où elle souhaitait vraiment pouvoir analyser la problématique dans le détail et se prononcer aussi sur les mesures concrètes qui seraient proposées par le Conseil fédéral.

Deux mesures ont été proposées dans le rapport additionnel, d'une part, le contrôle non contraignant de la validité de l'initiative populaire avant la récolte des signatures et, d'autre part, l'invalidation des initiatives populaires lorsqu'elles remettent en cause l'essence des droits fondamentaux.

Pour ce qui est de la première mesure, à savoir le contrôle préalable, la commission est arrivée assez rapidement à la conclusion que ce contrôle peut facilement être mis en oeuvre, qu'il ne pose pas de réels problèmes, qu'il ne restreint pas les droits populaires, dans la mesure où c'est un contrôle non contraignant, c'est-à-dire qu'il n'empêche pas la récolte de signatures. Il vise essentiellement à améliorer l'information des initiants qui peuvent savoir au préalable si leur initiative pose un problème au niveau de la validité, ce qui leur permet soit de continuer la récolte de signatures en prenant le risque que leur initiative soit invalidée, soit éventuellement de modifier le texte de leur initiative et de déposer une autre initiative populaire qui serait conforme au droit international. Cela leur permet donc éventuellement de corriger le tir avant que les signatures aient été récoltées.

On a souvent entendu l'argument selon lequel, une fois que des initiants ont lancé une initiative populaire et récolté des signatures, on ne peut plus venir dire après la récolte de signatures: "Votre initiative pose des problèmes!" Naturellement, c'est problématique du point de vue des droits populaires et de la bonne foi que les initiants sont en droit de faire valoir. C'est aussi une question d'information vis-à-vis des citoyens qui sont incités à signer une initiative populaire. Ils doivent savoir en connaissance de cause si cette initiative risque d'être ou non invalidée. Ce point est repris dans la motion de votre commission puisqu'il n'a pas suscité d'opposition.

Par contre, la deuxième mesure proposée par le Conseil fédéral, l'élargissement des critères d'invalidation des initiatives populaires, est quant à elle plus problématique. Le Conseil fédéral souligne l'importance du respect de l'essence des droits fondamentaux. Il est vrai que la commission – un peu comme dans le dossier qui nous a préoccupés précédemment sur la question des droits populaires en matière de traités internationaux – a constaté que la question de la précision du texte se pose. Qu'est-ce qu'on entend par "essence des droits fondamentaux"? C'est une notion relativement élastique, qui sera sujette à des interprétations, qui laisse une marge de manoeuvre assez large à l'Assemblée fédérale.

Il semblait à la commission que les critères pour invalider l'initiative populaire devaient être suffisamment précis pour que les initiants et la population puissent savoir si une initiative est conforme ou non au droit international et pour éviter les risques d'arbitraire qui pourraient se produire. Il convient aussi de mentionner que si la pratique venait à être modifiée, au niveau de la validité des initiatives populaires, la question de la modification de la Constitution se poserait naturellement puisque la pratique est tout de même relativement claire aujourd'hui.

L'initiative parlementaire Vischer mentionne qu'on pourrait imaginer de ne pas passer par une modification de la Constitution, un point qui a suscité pas mal de discussions au sein de la commission. Vu qu'il n'y avait pas d'unité au sein de la commission au niveau de ce deuxième point, il n'a pas été repris dans la motion de votre commission. Par contre, il va de soi que cette question sera sans doute reposée puisqu'elle figure dans la motion de la Commission des institutions politiques du Conseil national (11.3468) sur laquelle le Conseil national sera amené à se prononcer.

Votre commission vous invite à adopter la motion 11.3751, qui prévoit uniquement le contrôle préalable, tout en sachant que dans un second temps, si le Conseil national adopte la motion de sa commission, nous rediscuterons de cette question. Cela ne veut pas dire que cette question est complètement résolue, mais cela montre quand même qu'il y a des réticences au sein de la commission et qu'il faudra en tenir compte lors des débats ultérieurs.

Reimann Maximilian (V, AG): Es ist im Lichte der direkten Demokratie folgerichtig, dass die parlamentarische Initiative Vischer über die Gültigkeit von Volksinitiativen von unserer Kommission abgelehnt worden ist. Diese Initiative verkörpert nämlich genau das, was ich vorhin als schleichende Entmündigung unserer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger bezeichnet habe, und ich bin froh, dass mittlerweile auch die Minderheit Cramer zu dieser oder zumindest einer analogen Erkenntnis gekommen ist.

Wenn etwas schwammig ist, dann der Begriff der Verfahrensgarantien des Völkerrechts. Da ist der gelten-



de Verfassungstext, der die Einhaltung der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts verlangt, wenn auch nicht perfekt, so doch immerhin noch wesentlich präziser als das, was die parlamentarische Initiative Vischer verlangt. Wünschenswert wäre es aber, Frau Bundesrätin, wenn der Begriff des zwingenden Völkerrechts endlich einmal abschliessend definiert werden könnte. Wir hätten uns damit in der Vergangenheit grosse Diskussionen und Meinungsverschiedenheiten ersparen können und würden uns dies erst recht wohl auch in Zukunft ersparen.

Schliesslich noch ein Wort zur Motion der Kommission und damit zur bereits aufgeworfenen Grundsatzfrage: Führt auch eine unverbindliche materielle Vorprüfung von Volksinitiativen zu einer schleichenden Entmündigung der Bürger? Da meint auch die Minderheit der vorhin beratenen Staatsvertrags-Initiative: Nein. Eine unverbindliche – ich betone: unverbindliche – Vorprüfung dient unseres Erachtens auch den Interessen der Initianten. Sie wissen dann in Grenzfällen bezüglich Vorrang von Völkerrecht oder Landesrecht, wo sie stehen, und können allenfalls nochmals über die Bücher gehen, bevor sie grossen Aufwand an Zeit und Geld auf sich nehmen. Deshalb ist die Motion der Staatspolitischen Kommission des Ständerates weise ausgefallen. Sie bringt eine unverbindliche Vorprüfung, und das ist wesentlich zweckmässiger und zielführender als das, was uns vom Nationalrat mit Zwangscharakter herübergeschickt worden ist.

AB 2011 S 851 / BO 2011 E 851

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Sie haben es gehört: Der Bundesrat hat diesen Frühling den sogenannten Zusatzbericht verabschiedet, der sich zum Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht äussert. Der Bundesrat hat darin untersucht, wie man Widersprüche zwischen dem Initiativrecht und dem Völkerrecht vermeiden oder zumindest entschärfen kann. Dabei hat der Bundesrat mehrere Massnahmen geprüft und schliesslich zwei Massnahmen vorgeschlagen.

Ihre Staatspolitische Kommission unterstützt mit der Kommissionsmotion, die jetzt zur Abstimmung vorliegt, den ersten Vorschlag des Bundesrates, nämlich eine Erweiterung des Vorprüfungsverfahrens. Wir haben ja schon heute ein Vorprüfungsverfahren. Wir haben vorgeschlagen, dieses zu erweitern, indem die Verwaltung – der Bundesrat schlägt hier einerseits das Bundesamt für Justiz und andererseits die Direktion für Völkerrecht vor – künftig das Initiativkomitee noch vor der Unterschriftensammlung auf mögliche Widersprüche zum Völkerrecht aufmerksam machen würde. Das wäre eine juristische Stellungnahme, die aber für das Initiativkomitee nicht bindend wäre. Es wäre in dieser ersten Phase sozusagen ein Rat, allenfalls den Text noch einmal anzuschauen. Das Initiativkomitee wäre aber nicht verpflichtet, den Initiativtext abzuändern. Auch die heute bestehende Kompetenz der Bundesversammlung, über die Gültigkeit von zustande gekommenen Volksinitiativen zu entscheiden, würde nicht angetastet. Die Frage, wann eine Initiative für ungültig erklärt wird, würde gemäss den heutigen Vorgaben der Bundesverfassung ebenfalls beibehalten: Wenn zwingende Bestimmungen des Völkerrechts nicht eingehalten würden, würde die Initiative für ungültig erklärt.

Zu Herrn Ständerat Reimann: Sie haben gesagt, der Bundesrat solle klären, was zwingendes Völkerrecht ist und was nicht. Ich muss Sie darauf aufmerksam machen, dass "zwingendes Völkerrecht" ein rechtlicher Begriff ist: Das Völkerrecht definiert, was zwingendes Völkerrecht ist. In der Bundesverfassung ist von den "zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts" die Rede; was zwingende Bestimmungen sind, entscheidet die Bundesversammlung. Ich kann mir nicht vorstellen, dass die Bundesversammlung darauf verzichten will, diese Entscheidung vorzunehmen. Da besteht auch ein bestimmter Ermessensspielraum. Es geht also nicht um das zwingende Völkerrecht, sondern um die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. So steht es heute in der Bundesverfassung. Ihre Kommission hat entschieden, dass sie daran nichts ändern und weiterhin auf dieser Grundlage entscheiden will, wann eine Initiative für ungültig erklärt wird und wann nicht.

Ich komme auf das Vorprüfungsverfahren zurück, um das es hier geht. Der Bundesrat hat vorgesehen, dass ein kurzer Vermerk zum Ergebnis der Vorprüfung auf den Unterschriftenbogen aufgedruckt würde. Wir sehen das als eine Dienstleistung für die Initiantinnen und Initianten und gleichzeitig als eine Entscheidungshilfe für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Es ist also das Gegenteil einer Entmündigung; es trägt dazu bei, dass jene, die eine Initiative unterschreiben wollen, vermehrt Transparenz haben. Mit Transparenz können wir die Qualität des demokratischen Prozesses unterstützen.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Bundesrat die Annahme der Kommissionsmotion.

07.477

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Der Antrag der Minderheit ist zurückgezogen worden.





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2011 • Sechste Sitzung • 20.09.11 • 08h15 • 07.477
Conseil des Etats • Session d'automne 2011 • Sixième séance • 20.09.11 • 08h15 • 07.477



*Der Initiative wird keine Folge gegeben
Il n'est pas donné suite à l'initiative*

11.3751

Angenommen – Adopté