

ner ausführlichen schriftlichen Stellungnahme auch darauf hingewiesen.

Es ist so: Dem Bundesrat ist bewusst, dass insbesondere die öffentliche Verbreitung von Hassrede und extremistischer Propaganda im Internet ein Risiko darstellt. Die meisten rechtswidrigen Online-Inhalte, die in der Schweiz entdeckt oder gemeldet werden, stammen von anonymen Autoren und werden über ausländische Plattformdienste wie zum Beispiel Facebook oder Youtube verbreitet. Schweizer Behörden müssen dann den Rechtshilfsweg beschreiten, was die Durchsetzung des Schweizer Rechts natürlich erschwert. Daher werden aktuell Lösungen vorgezogen, die auf dem freiwilligen Engagement der Plattformdienste beruhen. Wie Sie wissen, hat gerade das Fedpol, denke ich, in den letzten Jahren immer wieder auch einen solchen Austausch gepflegt und solche auf freiwilligem Engagement beruhende Möglichkeiten für sich herausgeholt.

Der Bundesrat hat im letzten Jahr einen Bericht bestellt, in welchem die Risiken im Bereich der öffentlichen Verbreitung von Hassrede und extremistischer Propaganda über Plattformdienste wie zum Beispiel Suchmaschinen, Social Media und Videoplattformen dargestellt werden. Dieser sogenannte Governance-Bericht befasst sich unter anderem mit Hassrede und Desinformation. Er zeigt auf, welche Massnahmen in der Schweiz und auch im Ausland bereits getroffen wurden. Diesen Bericht möchten wir gegen Ende dieses Jahres fertigstellen.

Dort wollen wir dann auch aufzeigen, was beispielsweise im Ausland gemacht wird, wo die Schweiz noch lernen kann und wo sie allenfalls noch etwas übernehmen kann. Das ist, denke ich, der Inhalt, den Sie brauchen, um die weiteren Schritte zu planen. Das ist der Grund, weshalb der Bundesrat der Ansicht ist, dass die Erkenntnisse aus diesem erwähnten Bericht zunächst einmal abgewartet werden sollten, bevor ein weiterer Bericht in Auftrag gegeben wird bzw. bevor weitere Schritte unternommen werden.

Die ablehnende Haltung des Bundesrates ist also nicht materiell begründet. Wir finden nicht, dass dieses Postulat nicht wichtig wäre. Vielmehr möchten wir Sie bitten, den erwähnten Bericht abzuwarten, bevor Sie einen nächsten in Auftrag geben. Die Ablehnung hat also prozedurale Gründe. Dieses Vorgehen schlägt Ihnen der Bundesrat vor.

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Postulates ... 37 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(0 Enthaltungen)

19.073

Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und zum Schutz der Menschenrechte. Bundesgesetz

Mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme. Loi fédérale

Erstrat – Premier Conseil

Ständerat/Conseil des Etats 08.06.21 (Erstrat – Premier Conseil)

Michel Matthias (RL, ZG), für die Kommission: Unsere APK hat sich einlässlich mit dem bundesrätlichen Antrag befasst, dies vor allem durch Anhörung von Personen. Ich nenne sie kurz: Wir haben Professor Jörg Künzli angehört, er ist Präsident des heutigen Schweizerischen Kompetenzzentrums für

Menschenrechte (SKMR) und damit auch der Direktor des bisherigen Pilotprojekts. Wir haben Herrn alt Ständerat Eugen David angehört, er ist Präsident des Beirates des heutigen Kompetenzzentrums für Menschenrechte. Und wir haben als Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen den Luzerner Regierungsrat Paul Winiker angehört. Schliesslich erbatene wir von unserer Staatspolitischen Kommission einen Mitbericht.

Dass diese eingehenden Anhörungen angesetzt worden sind, mag die anfängliche Skepsis bei nicht wenigen Kommissionsmitgliedern anzeigen. Diese Skepsis kam denn auch im Eintretensbeschluss mit 7 zu 2 Stimmen, aber doch 4 Enthaltungen zum Ausdruck. Nach Abhalten der Beratung gelangten wir dann aber in der Gesamtabstimmung zu einer überzeugenden Mehrheit von 9 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen. Diese schliesslich klare Zustimmung war auch dem Umstand geschuldet, dass einige durchaus diskutable Anträge – es ging um Erweiterung des Aufgabenkatalogs, es ging um höhere Finanzmittel – schliesslich zurückgezogen worden sind. Umgekehrt haben wir zusätzlich klärende Abgrenzungen in die Vorlage aufgenommen. Damit blieb und bleibt die Ausgestaltung der nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) kompakt und schlank.

Das Anliegen einer solchen unabhängigen Institution in der Schweiz ist über zwanzig Jahre alt. Seit rund zehn Jahren gibt es das Pilotprojekt. Dieses Pilotprojekt wurde erfolgreich evaluiert, sodass es heute eigentlich ein Provisorium ist – aber ein hinkendes Provisorium. Es ist gesetzlich ungenügend verankert und nicht unabhängig. Es ist vielmehr heute ein Netzwerk von Universitäten, aus denen Mitarbeitende und Angestellte mitwirken. Gründe dafür, die zehn Jahre Tätigkeit des bisherigen Zentrums zu beenden, oder gar Kritik an dessen Tätigkeiten wurden uns keine bekannt – dies vielleicht an die Adresse derjenigen Personen, welche eine überbordende oder unsere Institutionen störende Wirkung dieser Institution befürchten. Dieser Befund konnte in den letzten Jahren nicht gemacht werden.

Vielmehr soll die NMRI nun einen klaren gesetzlichen Rahmen und Auftrag erhalten. Zur Klarheit des Auftrages gehört auch die beantragte Präzisierung vonseiten der Kommission in Artikel 10b Absatz 3, dass nämlich jegliche Verwaltungs-, Gerichts- und Ombudsfunktionen ausgeschlossen sind. Damit tragen wir auch einem Anliegen der SPK in ihrem Mitbericht Rechnung.

Mit dieser Gesetzesgrundlage und Ausgestaltung wird das bisherige Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte auch jene internationale Anerkennung erhalten, welche der Schweiz würdig ist. Spätestens dreissig Jahre nach Verabschiedung der UNO-Resolution 48/134, der sogenannten Pariser Prinzipien, soll die Schweiz im Verbund mit 110 anderen Staaten definitiv eine entsprechende Institution erhalten. Das ist der aussenpolitische Aspekt.

Sehr wichtig war der Kommission der innenpolitische Nutzen. Wie schon erwähnt, die NMRI als Pilotprojekt wurde bereits im Jahr 2015 evaluiert. Dabei wurde bestätigt, dass eine Nachfrage nach Leistungen einer solchen Institution besteht. Im Anschluss daran erfolgte die Vernehmlassung, die positiv verlief, für ein Modell, das einerseits den erwähnten Pariser Prinzipien entspricht und das andererseits gut in die Schweizer Rechtsordnung passt. Dieses Modell haben wir nun vor uns.

Entscheidend für uns ist auch die Haltung und Zustimmung der Kantone, welche auf ihrer Ebene und auch auf Ebene der Gemeinden diese Institution nutzen und genutzt haben. Das gilt insbesondere für sensible Bereiche des Strafvollzugs, der Ausschaffung, des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts oder der Altersfürsorge. Entsprechend sprechen sich die Kantone explizit für diese NMRI aus und sind nach wie vor bereit, über die Bereitstellung der notwendigen Infrastrukturen einen Kostenanteil zu tragen, der bisher mit rund einer Million Franken rund 50 Prozent der Gesamtkosten ausmachte.

Regierungsrat Paul Winiker hat der Überzeugung der Kantone Ausdruck gegeben mit der Bitte, es sei wichtig, die Arbeiten zur Schaffung dieser Institution nun rasch voranzutreiben, um auch den nahtlosen Übergang zum Pilotprojekt zu garan-

tieren. Dies würde auch einen langjährigen politischen Prozess mit einer guten schweizerischen Lösung abschliessen, was der Glaubwürdigkeit der Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz diene. Abschliessend betonte Regierungsrat Winkler, dass die Vorlage des Bundesrates aus Sicht der Kantone eine gute Basis für die Errichtung einer funktionierenden und innenpolitisch breit abgestützten nationalen Menschenrechtsinstitution darstelle. So weit die Stimme der Kantone. Dann vielleicht noch Folgendes: Aus Sicht der Experten ist die Institution insbesondere als präventiv beratendes Institut wichtig. Es gebe nämlich, hiess es, viele Bereiche, welchen Gerichtsverfahren kaum zugänglich seien, und erfahrungsgemäss seien konfrontative Verfahren wie Gerichtsverfahren auch weniger wirkungsvoll als der beratende Dialog mit privaten oder öffentlichen Institutionen.

Werfen wir vielleicht noch einen Blick über die Grenze: Wie erwähnt, gibt es viele Staaten, die seit Langem solche unabhängigen Institutionen haben. Kommissionsmitglieder und auch andere interessierte Parlamentsmitglieder hatten über ein Zoom-Meeting Gelegenheit, von den Erfahrungen in Deutschland direkt zu erfahren. Es war für mich wohlthuend zu sehen, wie normal die Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte und wie normal auch eine Parlamentsabgeordnete diese Institution beurteilen; sie sei ein selbstverständlicher Teil des Rechtsstaates, also nichts Aussergewöhnliches, nichts Störendes, sondern heute selbstverständlicher Teil des demokratischen Rechtsstaates.

Hierin ist auch der Wert einer NMRI in der Schweiz zu sehen. Zur Zeit der Gründung unseres Bundesstaates hatten die Freiheitsrechte noch anderen Charakter. Der Staat übernimmt seither viel mehr Aufgaben, auch im sozialen Bereich, im Bildungsbereich, und greift stärker als früher in Privatsphären ein. Gerade wegen dieses Wandels erscheint es uns wichtig, dass die Schweiz eine Institution im Dienst der Individualrechte erhält. Ich sage das zu einem Zeitpunkt, in dem sich viele Leute seit Monaten Sorgen um Einschränkungen der Grundrechte machen. Von daher ist es vielleicht kein schlechter Zeitpunkt, nun definitiv diese Institution zu verankern.

Insgesamt – wir wissen es, wir sind auch stolz darauf – ist die Schweiz wirtschaftlich und auch mit ihren guten Diensten aussenpolitisch, international als neutraler Staat bedeutsam. Wir erheben auch den Anspruch, in diesen Bereichen Standards zu setzen. Wir wollen Vorreiter und nicht Nachzügler im Bereich Demokratie, im Bereich Good Governance, im Bereich Menschenrechte sein.

Mit diesen Worten bitte ich Sie namens der Kommission um Eintreten. Wir sagen damit grundsätzlich Ja zum Konzept des Bundesrates, das aus folgenden Elementen besteht: eine Institution mit unabhängigem Status, mit einer klaren Aufgabenbeschreibung, mit dem Einbezug der gesellschaftlichen Kräfte in die Organe – Bund und Kantone sind dort berücksichtigt – und mit einer massvollen und berechenbaren partnerschaftlichen Alimentierung durch Bund und Kantone.

Sommaruga Carlo (S, GE): La question est souvent posée de la nécessité d'une telle institution nationale des droits de l'homme (INDH) dans un pays comme la Suisse, qui dispose d'un cadre constitutionnel et législatif performants et d'un système judiciaire permettant aux citoyennes et citoyens d'accéder à la justice sans problème et surtout d'accéder à la Cour européenne des droits de l'homme pour, le cas échéant, rectifier les atteintes commises par l'une ou l'autre autorité dans son activité. Cette question, c'est la question que se sont posée 37 Etats européens qui, comme la Suisse, sont liés à la Convention européenne des droits de l'homme. Ces Etats y ont répondu favorablement, positivement, cela d'ailleurs quelle qu'ait été l'orientation politique de leur gouvernement et de leur parlement. Il apparaît donc utile de revenir sur les arguments de base justifiant l'instauration d'une telle institution nationale des droits de l'homme.

Premièrement, une telle institution nationale des droits de l'homme fait partie du dispositif légal requis par l'ONU de la part de chaque Etat membre. En effet, une résolution adoptée en 1993, près de dix ans avant notre adhésion à l'ONU – que le rapporteur de la commission a évoquée –, demandait

aux Etats membres de mettre en place de telles institutions. Pour notre pays, qui se targue de figurer parmi les meilleurs élèves en matière de droits humains et surtout qui vise un siège au Conseil de sécurité, il est important de remplir les prérequis de la résolution de l'Assemblée générale, que la majorité des Etats ont d'ailleurs déjà mise en oeuvre d'une manière ou d'une autre dans leurs institutions.

Deuxièmement, il faut souligner qu'en matière de droits humains, les tribunaux ont un rôle correctif, un rôle de sanction, puisqu'ils interviennent une fois que la violation des droits de l'homme a eu lieu alors que l'institution nationale des droits de l'homme a un rôle préventif puisqu'elle agit ex ante sur les pratiques, les décisions, l'adoption de règlements municipaux, de lois cantonales ou de lois fédérales afin de permettre de documenter les administrations et les décideurs politiques avant qu'une atteinte aux droits humains ne se soit concrétisée. Un cas genevois illustre bien la nécessité d'une telle institution. Il y a quelques années, la prison genevoise de Champ-Dollon s'est retrouvée durant de longs mois en situation de très forte surpopulation, sans que les détenus puissent bénéficier des conditions minimales décentes de détention.

Cette situation, connue des autorités, a été délibérément ignorée. Les détenus se sont plaints et ont porté leur cas jusqu'à la Cour européenne des droits de l'homme, à Strasbourg. Celle-ci a condamné la Suisse, et le canton a dû dédommager les détenus par le versement d'indemnités et par une réduction de la durée de la peine. Un avis indépendant d'une institution nationale des droits de l'homme aurait pu orienter l'autorité et l'amener à agir rapidement, préventivement, et éviter cette longue procédure et cette décision désagréable pour la Suisse.

Des situations de ce genre, qui méritent clarification et protection des citoyens et citoyennes, peuvent se présenter dans d'autres domaines où les personnes sont enfermées ou totalement dépendantes des institutions. Pensons aux centres de soins pour malades psychiques ou aux structures prenant en charge des personnes âgées très dépendantes. L'institution nationale des droits de l'homme aurait pu être sollicitée également au moment de l'adoption, en raison de la pandémie, des mesures restrictives de nos libertés. Elle aurait aussi pu communiquer au niveau public que les mesures prises par le Conseil fédéral respectaient et respectent les libertés fondamentales dans ce contexte.

Troisièmement, le Centre suisse de compétence pour les droits humains actuel, conçu dès le départ comme un projet pilote et reposant sur un réseau universitaire, ne remplit pas les conditions d'indépendance nécessaire à sa reconnaissance internationale. Au surplus, ce centre de compétence, dont la qualité a été reconnue, devait avoir une limite dans le temps en vue de passer à la création d'une institution nationale. Les cantons soutiennent d'ailleurs cette transformation et le projet du Conseil fédéral. Pour ces trois motifs, je vous invite à entrer en matière.

Afin d'éviter de reprendre la parole lors de la discussion par article, je tiens à faire encore deux remarques sur les modalités de fonctionnement de l'INDH prévues dans le projet. Ma première remarque est d'ordre financier. Si le montant de la subvention à l'institution nationale des droits de l'homme ne figure pas dans le projet, il a été clairement fixé dans le message du Conseil fédéral à 1 million de francs versés par la Confédération et à une contribution équivalente versée par les cantons au travers de la mise à disposition des infrastructures des universités. La poursuite du soutien des cantons est largement saluée. Il est toutefois ressorti des auditions que la subvention de la Confédération, qui s'élève à 1 million de francs, est insuffisante pour garantir à l'institution nationale des droits de l'homme l'indépendance nécessaire pour lui permettre de mener à bien son activité et d'obtenir une reconnaissance internationale. Il conviendra à terme d'évaluer la situation au gré des travaux de l'institution nationale des droits de l'homme et également son apport à notre fonctionnement institutionnel.

Par ailleurs, il convient de souligner que la subvention est prélevée à 100 pour cent sur le budget du Département fédéral des affaires étrangères. Cela est étonnant, car l'activité

de l'institution est une activité juridique et institutionnelle de politique intérieure, et non de politique internationale, même si sa création répond à une exigence internationale. Cette incohérence devra être corrigée à l'avenir avec une répartition de la dépense entre d'autres départements concernés par l'activité.

La deuxième et dernière remarque que je souhaite faire concerne le mandat de l'INDH. Le projet du Conseil fédéral propose, à l'article 10b alinéa 1, une approche limitative du mandat. Lors des auditions, il est apparu que cette approche ne permet pas de répondre pleinement à l'exigence d'indépendance posée par les Principes de Paris, auxquels se réfère la résolution de l'ONU et auxquels se réfère également le Conseil fédéral dans son message. C'est pour ce motif que la minorité propose d'insérer l'adverbe "notamment", ce qui permettrait à l'institution nationale des droits de l'homme d'embrasser les activités auxquelles personne aujourd'hui ne pense mais qui s'avèreraient à l'avenir incontournables pour le bon fonctionnement de nos institutions. Il convient de souligner que la crainte de voir l'institution sortir de son rôle n'est pas fondée, dès lors que la commission a complété le projet du Conseil fédéral, à l'alinéa 3 de ce même article, en excluant de manière expresse certaines compétences.

Je vous invite donc à suivre également la minorité à l'article 10b alinéa 1.

Cassis Ignazio, Bundesrat: Nationale Menschenrechtsinstitutionen unterstützen Behörden und Private dabei, die Menschenrechte in der Praxis umzusetzen. Die Mehrheit der Länder weltweit verfügt über eine solche Institution, das haben Sie soeben gehört. Jetzt werden Sie sich vielleicht denken: Die Menschenrechtssituation in der Schweiz ist doch bereits sehr gut! Das stimmt zum Glück. Aber es gibt auch in der Schweiz Verbesserungspotenzial. Die Erfahrungen mit dem Schweizer Pilotprojekt, dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte, haben gezeigt, dass auch in der Schweiz eine Unterstützung in der praktischen Umsetzung der Menschenrechte sinnvoll ist.

Neben innenpolitischen sprechen vor allem aber auch ausserpolitische Gründe für eine nationale Menschenrechtsinstitution. Die Schweiz fordert von anderen Staaten, dass sie die Grundrechte schützen. Wir werden dies mit einer nationalen Menschenrechtsinstitution noch glaubwürdiger tun können. Zudem stärkt eine Menschenrechtsinstitution auch das internationale Genf, das weltweit als globaler Hub für die Menschenrechte bekannt ist.

Die Kriterien für den Aufbau einer nationalen Menschenrechtsinstitution stehen, Sie haben es auch schon gehört, in den sogenannten Pariser Prinzipien der UNO-Generalversammlung von 1993. Am wichtigsten sind die folgenden fünf Voraussetzungen, fünf Kriterien der Pariser Prinzipien:

1. Die Institution muss über eine rechtliche Grundlage verfügen.
2. Die Institution braucht eine stabile Finanzierung.
3. Sie soll pluralistisch zusammengesetzt sein.
4. Sie soll unabhängig sein.
5. Die Institution soll ein breites Mandat für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte haben.

En accord avec ces principes et les résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a adopté le message, le 13 décembre 2019, avec trois pierres angulaires.

D'abord la forme. Il est prévu que l'institution soit intégrée dans la loi fédérale sur les mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme. Elle aurait sa propre personnalité juridique et l'indépendance nécessaire. Une représentation pluraliste de la société dans l'institution est un facteur clé.

Deuxièmement, les tâches. L'institution nationale recevrait un mandat pour protéger et promouvoir les droits de l'homme en Suisse. Elle fournirait des informations, mènerait des recherches, conseillerait l'administration à tous les niveaux, ainsi que l'économie et la société civile. Elle ferait de la sensibilisation, promouvoir le dialogue et la coopération entre les différents acteurs et entretiendrait des échanges internationaux. Toutefois, elle n'assumerait aucune tâche relevant de l'administration. Elle ne pourrait pas faire office de bureau de

médiation – "Ombudsstelle" – et ne traiterait pas de cas individuels.

Troisièmement, le financement. Comme dans le projet pilote, il est prévu que la Confédération soutienne cette institution par une aide financière de 1 million de francs par an. Ces coûts seraient compensés en interne au Département fédéral des affaires étrangères. Il est également prévu que les cantons continuent à contribuer à l'infrastructure, dans le sens d'un partenariat, pour un montant équivalent à celui alloué par la Confédération. En outre, l'institution pourrait acquérir des fonds de tiers dans le cadre de son mandat. C'est déjà le cas aujourd'hui par l'offre de prestations du centre actuel.

Eine Lücke zwischen dem heutigen Pilotprojekt SKMR und der Nachfolgeinstitution soll vermieden werden; das fordert auch die vom Nationalrat angenommene Motion Quadranti 19.3610. Darum hat der Bundesrat das Mandat des heutigen SKMR um zwei Jahre bis Ende 2022 verlängert.

In der Schweiz betreffen Menschenrechtsfragen vor allem die Gemeinden und Kantone. Eine nationale Menschenrechtsinstitution in der Schweiz hat nur dann einen Mehrwert, wenn sie auch von den Kantonen akzeptiert und als Chance betrachtet wird. Es freut mich deshalb sehr, dass die Kantone das Modell des Bundesrates explizit unterstützen. Ebenfalls sind die Kantone bereit, die Institution mittels einer universitären Verankerung indirekt finanziell mitzutragen.

Ihre Aussenpolitische Kommission hat das Projekt im Detail diskutiert. Sie heisst die Vorlage gut, mit wenigen Präzisierungen, auf die wir später noch zurückkommen werden.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte

Loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress; Ziff. I Einleitung; Ingress; Gliederungstitel vor Art. 1; Art. 1 Titel, Abs. 3; Gliederungstitel vor Art. 2; Art. 2 Einleitung; 3 Titel, Abs. 1 Einleitung; 4; 5; 6 Abs. 1; 7 Abs. 1; 9; 10; Gliederungstitel vor Art. 10a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule; ch. I introduction; préambule; titre précédant l'art. 1; art. 1 titre, al. 3; titre précédant l'art. 2; art. 2 introduction; 3 titre, al. 1 introduction; 4; 5; 6 al. 1; 7 al. 1; 9; 10; titre précédant l'art. 10a

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 10a

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung nach Anhörung der Kantone für jeweils vier Jahre einen Zahlungsrahmen zur Finanzierung der Organisation und der Tätigkeiten der NMRI. Es wird angestrebt ...

Art. 10a

Proposition de la commission

Al. 1, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Le Conseil fédéral propose tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale, après audition des cantons, un plafond de dépenses

destiné au financement de l'organisation et des activités de l'INDH. L'objectif visé est ...

Adopté

Art. 10b

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Die NMRI kann – in der Regel gegen Entgelt – Dienstleistungen ...

Abs. 3

... Sie nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr. Insbesondere nimmt die NMRI keine individuellen Klagen an und nimmt keine Aufsichts- oder Ombudsfunktion wahr. Im Rahmen ...

Abs. 4

Die Mitglieder der NMRI unterstehen der Schweigepflicht. Die von Dritten erhaltenen Informationen und die Quellen dürfen nicht öffentlich bekannt gegeben oder an die Behörden weitergeleitet werden, wenn die NMRI Vertraulichkeit zugesichert hat.

Antrag der Minderheit

(Sommaruga Carlo, Jositsch, Levrat, Michel, Thorens Goumaz)

Abs. 1

... in der Schweiz insbesondere folgende Aufgaben wahr:

Art. 10b

Proposition de la majorité

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

... à des acteurs privés, en règle générale, contre rémunération.

Al. 3

... Elle n'assume aucune tâche relevant de l'administration. Elle n'enregistre aucune plainte individuelle et n'exerce aucune fonction de surveillance ou de médiation, notamment. Dans le cadre de ses attributions ...

Al. 4

Les membres de l'INDH sont soumis à l'obligation de garder le secret. Les informations reçues de tiers et les sources ne peuvent être divulguées publiquement ou transmises à des autorités, dans la mesure où la garantie de confidentialité a été donnée par l'INDH.

Proposition de la minorité

(Sommaruga Carlo, Jositsch, Levrat, Michel, Thorens Goumaz)

Al. 1

... l'INDH assume notamment les tâches suivantes:

Michel Matthias (RL, ZG), für die Kommission: Es ist ja schön, dass sich unsere Differenzen auf ein einziges Wort im ganzen Gesetzestext beschränken, nämlich das Wort "insbesondere" bzw. "notamment". Umstritten war die Frage, ob der in Artikel 10b Absatz 1 enthaltene Aufgabenkatalog abschliessend sein soll oder eben nicht.

Der Bundesrat, unterstützt durch eine allerdings relativ knappe Mehrheit der Kommission, möchte einen klaren, abschliessenden Aufgabenkatalog. Die Kommissionsmehrheit teilt die Auffassung, dass man damit den Pariser Prinzipien Genüge tut und damit auch den A-Status gemäss internationalen Kriterien erreichen wird, was auch der Wille unserer Kommission ist. Die Kommissionsminderheit möchte mit der Einführung des Worts "insbesondere" den Aufgabenkatalog offenhalten. Entsprechend würde oder könnte die NMRI selber noch weitere Aufgaben übernehmen. Dies könnte aber nun Unsicherheit verursachen und insbesondere auch von Kritikern oder Kritikerinnen der Vorlage zum Anlass für ein grundsätzliches Nein genommen werden, und das gilt es zu vermeiden. Die Kommissionsmehrheit bittet Sie deshalb, den kompakten Aufgabenkatalog gemäss bundesrätlichem Entwurf zu belassen.

Noch zum Antrag der Minderheit: Es gibt hier Bedenken, dass die Tätigkeit der NMRI dann, wenn der Aufgabenkatalog offen ist, überborden könnte. Ich glaube, übertreiben dürfte man nicht. Wir haben ja in Absatz 3 Einschränkungen eingeführt, ich habe es schon erwähnt: Ausschluss jeglicher Verwaltungsaufgaben, gerichtlicher oder Ombudsfunktionen. Auch mit dem beschränkten Budget im Rahmen des Finanzrahmens und der jährlichen Budgets dürfte sich die Institution kaum ausserhalb selber noch neue Aufgaben geben können. Dies einfach zu den Bedenken zur Minderheit. Wie gesagt, die Mehrheit stimmt dem bundesrätlichen Entwurf zu.

Präsident (Hefti Thomas, erster Vizepräsident): Herr Sommaruga wünscht das Wort nicht mehr.

Burkart Thierry (RL, AG): Wenn ich Artikel 10b durchlese, in dem es um die Aufgaben geht, dann sehe ich, dass die Aufgaben in Absatz 1 Literae a bis f relativ offen gehalten sind. Wenn ich in die Botschaft blicke, dann sehe ich dort Anhaltspunkte zu den Aufgaben, die hier aufgeführt sind. Ich zitiere z. B. aus Ziffer 1.2.2 auf Seite 520 der Botschaft: "Eine NMRI kann Fachwissen sammeln sowie die Behörden auf allen Ebenen des Bundesstaats, das Parlament, die Privatwirtschaft, Organisationen der Zivilgesellschaft und internationale Organisationen beraten. Gleichzeitig kann sie dazu beitragen, dass Menschenrechtsfragen in allen Politikbereichen berücksichtigt werden (Mainstreaming)." Etwas weiter unten steht auf derselben Seite unter derselben Ziffer: "Die NMRI kann dadurch auch die Verankerung der Menschenrechte in der Gesellschaft stärken und zur demokratischen Diskussion dieser Themen beitragen."

Wir müssen uns vor Augen halten, dass wir im Vergleich zu allen anderen Ländern, die eine solche Institution schon kennen, halt schon eine Spezialität haben. Wir haben nämlich die direkte Demokratie, und in einer direkten Demokratie gibt es Volksabstimmungen. Wenn ich hier lese, dass eine Aufgabe der Institution die Sensibilisierung ist, dann frage ich mich, wie diese Aufgabe denn in Bezug auf Abstimmungskämpfe aussieht. Die Institution kann, das scheint unbestritten zu sein, eine Haltung abgeben. Dazu ist sich aber vor Augen zu halten, dass diese Institution ja staatlich finanziert ist – zum Teil indirekt, zum Teil aber auch direkt.

Ja, es wird in Absatz 3 eine Präzisierung vorgenommen; der Mehrheitssprecher hat es gesagt. Dort steht allerdings lediglich: "Sie nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr. Insbesondere nimmt die NMRI keine individuellen Klagen an und nimmt keine Aufsichts- oder Ombudsfunktion wahr." Es steht hier nicht, dass sie im Rahmen von Abstimmungskämpfen keine Haltung hat, keine Meinung abgibt.

Der Sprecher der Mehrheit hat in der Eintretensdebatte gesagt, dass Freiheitsrechte einem Wandel des Verständnisses unterliegen und es daher eine NMRI brauche. Da frage ich mich schon: Wie verhält es sich in konkreten Abstimmungskämpfen? Wir wissen, dass Freiheitsrechte, Grundrechte selbstverständlich auch eingeschränkt werden können, denn sie gelten nicht absolut. Die Voraussetzungen dafür kennen wir: eine gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, die Verhältnismässigkeit muss gewahrt sein, und der Kerngehalt des Grundrechtes muss gewahrt sein. Doch dies beinhaltet natürlich – und wir kennen diese Diskussionen – einen gewissen politischen Spielraum, eine Diskussion über diesen Spielraum, die wir hier in diesem Rat oder dann eben auch mit der Bevölkerung zusammen führen müssen. Das ist nicht irgendwie eine abstrakte Bemerkung, die ich hier mache, denn diese Diskussionen hatten wir ja zum Beispiel im Zusammenhang mit der Konzernverantwortungs-Initiative oder auch im Zusammenhang mit der Burka-Initiative, die ich ablehnte. Es waren solche Debatten, die wir dort führten.

Ich muss Ihnen ehrlich sagen, dass ich hier ein wenig Bedenken habe. Es ist mir klar: Das ist in gewissem Sinne die Weiterführung einer bestehenden Institution, die jetzt verstetigt wird, aber es ist dennoch eine neue Institution. Meine Bedenken gehen dahin, dass die Aufgaben, weil sie so offen formuliert sind, auch sehr extensiv ausgelegt werden können und dass die Institution entsprechend politisch Einfluss nehmen kann. Natürlich steht weiter hinten in Artikel 10c Absatz 4,

der Vorstand müsse pluralistisch vertreten sein. Aber auch hier: Was heisst das schon? Pluralismus kann ja je nach politischer Brille, die getragen wird, unterschiedlich betrachtet werden.

In diesem Sinne bitte ich um zwei Dinge: Erstens bitte ich den Vizepräsidenten des Bundesrates, Herrn Cassis, hier klar zu erklären, dass es nicht die Meinung sein kann, dass diese NMRI, diese neue Institution, sich auch in Abstimmungskämpfe einmisch; das heisst, dass ihr hier eine gewisse Zurückhaltung auferlegt wird. Zweitens bitte ich Sie auch, dem Antrag der Mehrheit zu folgen.

Erlauben Sie mir noch eine Bemerkung: Der Minderheitsantrag erinnert mich ein wenig an die Diskussion, die wir letzte Woche im Zusammenhang mit der Korrektur-Initiative geführt haben. Kollege Jositsch hat dort, meines Erachtens etwas plakativ, aber offensichtlich mit einer gewissen Begründung – er hat ja dort auch die Mehrheit gemacht –, geäussert, dass mit dem zusätzlichen Absatz das, was vorher gesagt worden sei, wieder völlig geöffnet werde. Hier haben wir eine ähnliche Situation. Wir schreiben in Artikel 10b Absatz 1 unter den Literae a bis f, was die Aufgaben sind. Ich habe gesagt, dass schon diese Aufgaben alleine relativ offen formuliert sind. Aber wenn wir gemäss Minderheit noch das Wörtchen "insbesondere" hineinnehmen, heisst das eigentlich alles und nichts. Es heisst, Sie können tun, was Sie wollen, irgendwo im Rahmen dessen, was man sich hier unter Absatz 1 Literae a bis f ausgedacht hat, aber eigentlich können Sie auch viel weiter gehen.

In diesem Sinne bitte ich, abgesehen von der Bitte an den Vizepräsidenten des Bundesrates, auch Sie, den Rat, hier der Minderheit nicht zu folgen und stattdessen die Mehrheit zu unterstützen, damit einfach klar ist, was die Aufgaben dieser neuen Institution sind, damit diese Aufgaben so wahrgenommen werden können, dass in der Bevölkerung die Glaubwürdigkeit bestehen bleibt. Diese würde die NMRI nämlich untergraben, wenn sie sich in Abstimmungskämpfe einmischen würde.

Bauer Philippe (RL, NE): J'avoue partager dans une large mesure les craintes exprimées par M. Burkart, et ce même si, bien évidemment, on ne peut que louer la création d'une nouvelle institution favorisant la réflexion en matière de droits de l'homme, avec l'objectif de promouvoir et renforcer les droits de l'homme dans notre pays. Ce sont des buts auxquels, je crois, nous souscrivons tous.

J'avoue toutefois aussi avoir un certain nombre de craintes quant au fait que, très rapidement, cette nouvelle institution nous échappe. Cela a été dit, les tâches qui lui sont confiées, et qui sont énumérées à l'article 10b alinéa 1 lettres a à f, sont des tâches relativement générales et sont peu décrites, et cela est normal dans le cadre de la création d'une telle institution. Ma crainte est cependant que très rapidement, cette institution grandisse, échappe à notre contrôle et qu'elle soit victime – comme d'autres institutions indépendantes que nous avons créées dans d'autres domaines que les droits de l'homme –, d'une inflation galopante et, vous me permettrez l'usage de cette expression, qu'elle fasse de l'autoallumage et dépasse très rapidement le cadre relativement strict que nous souhaitons lui donner aujourd'hui.

Dès lors, j'estime que les propositions de la majorité de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats de compléter le deuxième et le troisième alinéas de l'article 10b sont pertinentes et devraient permettre d'éviter, dans une certaine mesure, cette inflation. Je vous propose par ailleurs de rejeter la minorité Sommaruga Carlo, car l'ajout de cet adverbe "notamment" à l'article 10b alinéa 1 serait la porte ouverte à cette inflation que, je crois, ni le Conseil fédéral ni notre conseil ne souhaite aujourd'hui.

Dès lors, comme indiqué, je vous remercie de suivre la position de la majorité de la commission.

Sommaruga Carlo (S, GE): J'avais déjà donné mon argumentation au moment de ma prise de parole lors du débat d'entrée en matière, mais il est vrai que les deux arguments qui ont été avancés maintenant par nos collègues me laissent quelque peu perplexe. Tout d'abord, le but du "notamment"

n'est pas de vider un article et de laisser carte blanche à cette institution. Il s'agit de répondre à une exigence fixée par les Principes de Paris. Ceux-ci posent comme critère essentiel l'indépendance de cette institution, pour qu'elle soit reconnue au niveau international dans la catégorie A, pour qu'elle soit crédible. Or, cela a été dit tout à l'heure par M. le conseiller fédéral Ignazio Cassis, il faut une base légale, une indépendance financière, mais aussi une indépendance dans le choix des thèmes. Il ne s'agit pas d'imaginer que cette institution va partir dans tous les sens. Elle a un budget qui est limité, un budget constitué d'une part d'une infrastructure de base mise à disposition par les cantons à concurrence d'1 million de francs, et d'autre part d'1 million de francs versé par le Département fédéral des affaires étrangères. On ne voit dès lors pas comment il pourrait y avoir une inflation de thèmes et de diverses activités.

Les membres du Centre suisse de compétence pour les droits humains sont des personnes qui ont le sens des réalités et du réalisme, et qui ont également montré qu'elles pouvaient gérer de manière efficace cette institution. Je rappelle que cette proposition visant à introduire le "notamment" vient aussi de la part de M. Eugen David, qui est le président du centre actuel et qui estime que pour pouvoir répondre aux exigences, il est opportun de faire cet ajout.

Pour rassurer notre collègue Burkart, j'aimerais dire qu'en soumettant cette proposition, ni moi, ni la minorité n'ont jamais pensé à une intervention dans le cadre du débat politique des votations. Il peut y avoir de la part du Conseil fédéral ou d'un canton une demande préalable sur un sujet, mais en tout cas pas d'intervention dans le débat. Un autre argument encore concernant le fait que l'institution puisse échapper à son créateur: premièrement, si l'on veut une indépendance, il faut aussi une certaine distance. Deuxièmement, il est important de relever que nous votons le budget annuel et que c'est lui qui déterminera les moyens mis à disposition. L'institution ne va donc pas nous échapper comme le craint notre collègue Bauer.

Je vous invite par conséquent à soutenir ma proposition de minorité.

Cassis Ignazio, Bundesrat: Der Bundesrat lädt Sie ein, die bundesrätliche Version zu unterstützen oder dem Mehrheitsantrag zuzustimmen.

Die Frage der klaren Aufgabenteilung zwischen der Institution und den Behörden ist in dieser Vorlage zentral. Es ist sicher nicht Aufgabe der nationalen Menschenrechtsinstitution, politische Lobbyarbeit zu betreiben. Das erwartet der Bundesrat nicht. Der Bundesrat erwartet ebenfalls eine Zurückhaltung in Abstimmungskämpfen. Das muss klar gesagt werden, damit hier keine Missverständnisse entstehen.

Zwei Elemente sind für die Position des Bundesrates wichtig. Das erste ist die Rolle der Kantone. Die Kantone haben dieser Vorlage mit der Auflage zugestimmt, dass es eben keine Überlappungen mit behördlichen Funktionen der Kantone gibt. Wir haben sehr darauf geachtet, dass dies nicht der Fall ist. Selbstverständlich wird somit eine klare Definition dessen verlangt, was die Organisation macht. Die Unterstützung der Kantone ist eine Voraussetzung, damit diese Institution Erfolg haben kann. Es geht also nicht darum, die Begrenzung respektive Überlappung zu lockern, was mit dem Wort "insbesondere" – "notamment" – in unseren Augen möglich sein könnte.

Das zweite Element sind die Pariser Prinzipien. Ich möchte daran erinnern, dass eine NMRI gemäss den Pariser Prinzipien ein klar festgelegtes Mandat haben muss. Der Bundesrat kommt mit der klaren Auflistung der Funktionen in Artikel 10b diesem Mandat sehr nahe: Die Buchstaben a bis f sagen, welche die Funktionen der Institution sind. Die Institution muss sich vom politischen Parkett zurückhalten, aber diese Funktionen wahrnehmen – wie das auch immer wieder gesagt wird –, indem sie berät, indem sie Informationen zur Verfügung stellt und die pluralistische Meinung gewährleistet. Der Minderheitsantrag aus der APK möchte die Aufgabenliste nicht abschliessend definieren. Das bringt für den Bundesrat keinen Mehrwert, sondern schafft im Gegenteil Unsicherheit.

Das ist der Grund, weshalb ich Ihnen beantrage, bei der bundesrätlichen Version zu bleiben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 15 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Art. 10c

Antrag der Kommission

Abs. 1–3, 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

... Vertretung der Geschlechter sowie der Sprachgemeinschaften zu achten. Bund und Kantone ...

Art. 10c

Proposition de la commission

Al. 1–3, 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

... des droits de l'homme, et une représentation équilibrée des femmes et des hommes ainsi que des communautés linguistiques. La Confédération ...

Angenommen – Adopté

Gliederungstitel vor Art. 11; Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre précédant l'art. 11; ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes ... 34 Stimmen
Dagegen ... 7 Stimmen
(2 Enthaltungen)

19.3610

Motion Quadranti Rosmarie. Schaffung der nationalen Menschenrechtsinstitution und Übergangslösung unter Beibehaltung des Status quo mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte

Motion Quadranti Rosmarie. Créer l'institution nationale des droits de l'homme en appliquant une solution transitoire jusqu'au remplacement du Centre suisse de compétence pour les droits humains

Nationalrat/Conseil national 27.09.19

Nationalrat/Conseil national 12.03.20

Ständerat/Conseil des Etats 08.06.21

Präsident (Hefti Thomas, erster Vizepräsident): Wir haben diese Motion im Rahmen der Vorlage 19.073 behandelt. Sie

haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Kommission beantragt die Ablehnung der Motion.

Michel Matthias (RL, ZG), für die Kommission: Nur ganz kurz: Wir haben im schriftlichen Bericht erklärt, dass diese Motion mit der Beratung der Vorlage 19.073 eigentlich erfüllt ist und dass insbesondere der nahtlose Übergang in die neue Institution mit der Verlängerung des Mandates des Pilotprojektes – wie das auch Herr Bundesrat Cassis erklärt hat – sichergestellt ist.

Deshalb können wir die Motion heute ablehnen.

Abgelehnt – Rejeté

21.009

Aussenpolitik 2020. Bericht des Bundesrates

Politique extérieure 2020. Rapport du Conseil fédéral

Zweitrat – Deuxième Conseil

Nationalrat/Conseil national 09.03.21 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 08.06.21 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Müller Damian (RL, LU), für die Kommission: Die Aussenpolitische Kommission hat am 10. Mai dieses Jahres den Aussenpolitischen Bericht 2020 diskutiert und ihn zur Kenntnis genommen. Der Bericht orientiert sich neu an der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023. In seinen Schwerpunkten befasst er sich mit dem politischen Impact von Covid-19 auf unsere Aussenpolitik.

Damit beweist unser Aussendepartement, dass es die Prioritäten richtig setzt, denn das ganze Jahr über hat die Pandemie die Welt in Atem gehalten und die Menschen und ihre politischen und wirtschaftlichen Aktivitätsmöglichkeiten eingeschränkt. Dass das an unserem Land nicht spurlos vorbeigeht, liegt auf der Hand. Dennoch kommt der Bericht zum Schluss, dass unsere Aussenpolitik im Grossen und Ganzen auf Kurs ist. Konkret stellt der Bericht Folgendes fest:

1. Die Globalisierung sei zurückgegangen, dafür gebe es mehr Regionalisierung und Lokalisierung.

2. Die Rivalität zwischen den USA und China habe zugenommen, was die internationalen Beziehungen möglicherweise noch länger prägen könnte.

3. Der Bericht stellt mehr Stabilität im OSZE-Raum wie auch in Teilen Afrikas fest.

4. Das alles stelle keine stabile Ordnung und deshalb ein schwieriges Umfeld für die Schweiz dar.

Was die neue aussenpolitische Strategie angeht, kommt der Bericht zum Schluss, dass sie sich bewährt habe. Vor allem wüssten die Gesprächspartner unseres Landes, aber auch unsere Vertreter auf den Aussenposten besser, was wir mit unserer Politik überhaupt verfolgen wollen.

Bezüglich Covid-19 – und damit bin ich beim Schwerpunkt-kapitel – sagt der Bericht, dass sich mit der Pandemie deutlich gezeigt habe, dass die Aussenpolitik ein integraler Bestandteil des bundesrätlichen Krisenmanagements sei. Das habe man allerdings erst im Laufe der Pandemie bemerkt; zu Beginn habe man nämlich die aussenpolitischen Implikationen noch zu sehr ausser Acht gelassen. Speziell erwähnt der Bericht die grösste Rückholaktion von Schweizerbürgerinnen und -bürgern aus dem Ausland, eine Aktion, die klar vor Augen geführt habe, wie wichtig die Koordination mit unseren Nachbarstaaten sei.

Covid-19 habe auch die Notwendigkeit vor Augen geführt, das bestehende Netz der Aussenvertretungen kritisch zu analysieren. Dabei habe sich einerseits gezeigt, wie wichtig ein grosses und verlässliches Vertretungsnetz gerade auch