

00.090

Internationaler Strafgerichtshof. Beitritt

Cour pénale internationale. Adhésion

Erstrat – Premier Conseil

Botschaft des Bundesrates 15.11.00 (BBl 2001 391)

Message du Conseil fédéral 15.11.00 (FF 2001 359)

Nationalrat/Conseil national 13.03.01 (Erstrat – Premier Conseil)

Jutzet Erwin (S, FR), für die Kommission: Die Ereignisse in Bosnien – Stichwort: Srebrenica –, in Kosovo, in Rwanda 1994, in Sierra Leone, in Liberia, in Tschetschenien, in Guatemala usw. – die TV-Bilder in der «Tagesschau» führen uns das fast täglich vor Augen – zeigen, dass die Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die Kriegsverbrechen, der Völkermord leider bei Weitem noch nicht ausgerottet sind.

Fast alle Jahre geschehen solche Verbrechen irgendwo auf der Welt. Und wir müssen aufpassen, dass wir uns nicht daran gewöhnen, weil sie gewissermassen zum Alltag werden. Doch es besteht gemäss Commonsense Einigkeit darüber, dass es keine Straflosigkeit, keine Impunité, Impunidad, gegen diese schweren Verbrechen geben darf. Die Völkergemeinschaft muss zusammenstehen, damit diese Verbrechen an die Öffentlichkeit kommen und geahndet werden. Argentinien, Chile, Guatemala sind daran, ihre dunkle Vergangenheit der letzten Jahre aufzuarbeiten. Die Uno hat Ad-hoc-Kriegsverbrechertribunale in Den Haag für Ex-Jugoslawien und in Arusha, Tansania, für Rwanda eingerichtet. Aber eben: Es handelt sich hier um Ad-hoc-Tribunale, und es bräuchte einen internationalen ständigen Gerichtshof, es bräuchte eine Institutionalisierung dieser Ad-hoc-Tribunale. Das ist genau das, was wir Ihnen vorschlagen: Im Juli 1998 haben sich in Rom mehr als 120 Staaten zusammengetan und das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes verabschiedet.

Bis heute haben über 130 Staaten dieses Statut unterzeichnet. Es braucht 60 Staaten, die das Statut ratifizieren, damit es in Kraft treten kann. Bis heute, aktuell, haben es bereits 29 Staaten ratifiziert. Der Schweiz als Depositarstaat verschiedener Genfer Konventionen würde es gut anstehen, mit zu den ersten Staaten zu gehören, von Anfang an dabei zu sein. Die Schweiz mit ihrem traditionellen Engagement für humanitäres Völkerrecht und den Schutz der Menschenrechte darf hier keinesfalls abseits stehen und abwarten, was die anderen tun.

Nebst diesen ideellen Motiven gibt es aber auch handfeste, praktische, realpolitische Motive, von Anfang an dazugehören. Nach dem Inkrafttreten wird nämlich die Gründungsversammlung zusammentreten, die das Verfahren beschliessen, die Wahl der Richter und der Ankläger vollziehen wird. Die Schweiz müsste da natürlich dabei sein, das läge in ihrem Interesse.

Der Bundesrat ersucht um eine Ermächtigung durch das Parlament, dieses Statut zu ratifizieren. Gleichzeitig schlägt er dem Parlament ein Gesetz vor, welches die Zusammenarbeit mit diesem Strafgerichtshof regeln soll. In der Vernehmlassung wurde dieser Strafgerichtshof praktisch einhellig begrüsst.

In der Kommission ging das Gesetz oppositionslos durch. Beim Genehmigungsbeschluss gab es einen Streitpunkt, die Frage nämlich, ob es eine Verfassungsänderung braucht, damit wir beitreten können, weil Artikel 25 Absatz 1 unserer Bundesverfassung nämlich vorsieht, dass keine Schweizerin und kein Schweizer an eine ausländische Behörde ausgeliefert werden darf. Ich werde auf diese Streitfrage im Zusammenhang mit dem Antrag der Minderheit Schläfer zurückkommen.

Bei der Diskussion zum Gesetz wurden verschiedene Fragen aufgeworfen und auch beantwortet. Unterstreichenswert

scheint mir die Frage der Zentralstelle. Die Zentralstelle wird künftig eine Art Drehscheibe, eine Anlaufstelle, aber auch eine Entscheidungsstelle bilden. Verwaltungsmässig wird sie ins Bundesamt für Justiz integriert – wie heute bereits die Stelle betreffend die Auslieferung an fremde Staaten. Aber der Bundesrat wird grundsätzlich gegenüber dieser Zentralstelle, die damit richterähnliche Funktionen und Kompetenzen haben wird, nicht weisungsbefugt sein; «grundsätzlich» heisst: Es gibt namentlich in Bezug auf die Immunität, und wenn es um politische Fragen von vitalstem Interesse geht, die die Schweiz, unser Land, betreffen, auch Ausnahmen. Beim Statut selber gilt es, einen Grundsatz zu unterstreichen, nämlich jenen der Komplementarität. Der Strafgerichtshof ist keine Rechtsmittelinstanz, und er hat nur Kompetenz, wenn ein Staat nicht selber willens oder in der Lage ist, Verbrechen auf seinem Hoheitsgebiet oder durch seine Staatsangehörigen im Ausland selber zu verfolgen. Zusammenfassend bitte ich Sie um Zustimmung zu diesem Genehmigungsbeschluss und zum Gesetz. Es gilt, die Straflosigkeit der Kriegsverbrechen einzudämmen. Um zu diesem Ziel zu gelangen, ist die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes ein wichtiger, guter Schritt, ein geeignetes Mittel. Die Schweiz kann ihm beitreten, ohne die Eigenständigkeit, die Souveränität, einzuschränken.

Ruey Claude (L, VD), pour la commission: Le 15 novembre 2000, le Conseil fédéral a adopté le message relatif au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, à la loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale, ainsi qu'à une révision du droit pénal.

Ce message soumis à notre approbation contient donc le Statut de Rome, ainsi que les mesures législatives indispensables dans l'immédiat, c'est-à-dire les dispositions directement exigées par le Statut, notamment les bases légales nécessaires à une collaboration efficace des autorités suisses avec la Cour pénale. Vous le savez, le droit n'existe vraiment que s'il est appliqué. Or, l'histoire nous a fourni nombre d'exemples où les autorités de poursuite pénale nationales n'avaient pas les moyens d'assurer une application efficace des normes fondamentales du droit pénal international.

En instituant une Cour pénale internationale, la communauté internationale se donne un instrument souhaité de longue date grâce auquel elle espère parvenir à mettre un terme à l'impunité de tant de crimes la touchant dans son ensemble, et les pires des crimes, d'ailleurs. Le Statut de la Cour pénale internationale a été adopté le 17 juillet 1998 à Rome, à l'issue d'une conférence diplomatique organisée sous les auspices des Nations Unies, et ceci à une écrasante majorité, par 120 voix contre 7 et avec 21 abstentions.

Je vous livre ici les principales caractéristiques de la nouvelle institution.

1. A la différence des tribunaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, la Cour pénale internationale est une nouvelle institution judiciaire permanente, dont le siège est à La Haye, qui sera compétente pour juger les auteurs de crimes particulièrement graves qui touchent la communauté internationale dans son ensemble, le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre.

2. La Cour pénale est instituée par un traité international appelé Statut de Rome et non par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU. Sans être un organe des Nations Unies, c'est une organisation internationale indépendante – je le souligne, indépendante – dont l'existence reposera uniquement sur la libre volonté des Etats parties au Statut de Rome.

3. La compétence de ladite Cour est complémentaire – je souligne le mot «complémentaire» – de la poursuite pénale interne à l'Etat. En effet, même en présence des crimes de la plus grande gravité et de portée internationale, ce sont les autorités pénales nationales qui doivent être chargées en premier lieu de la poursuite pénale. La Cour intervient donc uniquement lorsque le pays initialement compétent ne veut ou ne peut exercer la poursuite pénale de manière appropriée. La communauté internationale disposera ainsi d'une

autorité judiciaire internationale qui n'interviendra qu'en cas de nécessité pour combler les lacunes graves dans la poursuite des responsables de crimes majeurs et pour éviter l'impunité dans des cas concrets.

C'est pourquoi la Cour ne se substituera pas aux juridictions nationales et ne sera pas non plus un organe de recours international habilité à recevoir les jugements pénaux de dernière instance nationale.

4. En ce qui concerne la compétence territoriale, la Cour pénale internationale sera compétente subsidiairement dans deux hypothèses: pour des crimes commis sur le territoire d'un Etat partie au Statut de Rome et pour des crimes commis par un ressortissant d'un Etat partie à ce même Statut.

5. Enfin, la non-rétroactivité du Statut de Rome doit également être relevée, puisque la Cour ne sera compétente que pour les crimes commis après l'entrée en vigueur du Statut pour l'Etat partie concerné.

Ce faisant, il est dans la tradition suisse de soutenir les mesures ayant pour but de sauvegarder et de promouvoir la paix et les droits de l'homme, ainsi que les valeurs de la démocratie et de l'Etat de droit; nous l'avons vu dans le débat qui a précédé tout à l'heure. En effet, en ses qualités d'Etat dépositaire des Conventions de Genève et d'Etat siège du CICR, la Suisse se doit de jouer un rôle particulier visant à faire évoluer et appliquer le droit humanitaire.

De plus, il faut saluer ici la contribution active de la Suisse à la création de la Cour pénale internationale, étant donné que la grande partie des travaux y relatifs a été réalisée dans le cadre d'organes auxquels la Suisse a eu l'occasion de participer de plein droit, sans avoir à souffrir de son statut de non membre de l'ONU. Au niveau international, vous le savez, 139 Etats ont signé le Statut de Rome, dont la Suisse, le lendemain de son adoption. Un certain nombre de pays qui s'étaient abstenus à Rome ou qui avaient même voté contre l'adoption l'ont signé depuis lors: tel est le cas notamment d'Israël et des Etats-Unis, quand bien même nous savons pour ce dernier pays qu'il n'est pas près de le ratifier. Pour l'entrée en vigueur du Statut, il faut 60 ratifications précisément. A ce jour, 27 pays ont déposé leur instrument de ratification, dont l'Italie, la Norvège, la Belgique, le Canada, la France, l'Espagne, l'Afrique du Sud, la Finlande, l'Allemagne et l'Autriche, pour ne citer que ceux-ci.

Ainsi, étant donné le soutien actif de la Suisse concernant la mise sur pied de la Cour, il est important, comme le souligne le Conseil fédéral, que notre pays figure parmi les 60 premiers Etats à ratifier ce Statut. C'est une occasion pour nous de prouver notre engagement en faveur du droit humanitaire et des droits de l'homme. C'est aussi une occasion pour la Suisse d'être au départ du train, et non de l'attraper en marche, voire de le rater.

Il faut enfin signaler que l'entrée en vigueur du Statut sera suivie de la constitution d'une Assemblée des Etats parties, assemblée qui sera appelée à prendre les décisions importantes: désigner les juges, approuver les règles de procédure, établir le régime financier, le budget, etc. Mieux vaut donc être partant que de subir – suivez mon regard.

Je ne serais pas complet si je n'abordais pas une réserve que peut soulever le projet qui nous réunit en cet instant: c'est la question de la remise et de l'extradition. Cette question a été soulevée dans la consultation et en commission également. Elle a fait l'objet de trois avis de droit concordants de professeurs des Universités de Zurich, de Berne et de Genève. Je me permets de lire une partie de l'avis de droit du professeur Giorgio Malinverni, de l'Université de Genève, à ce sujet.

La question se pose de savoir s'il faut modifier l'article 25 de la Constitution fédérale ou non. «En effet», je cite maintenant le professeur Malinverni, «aux termes de l'article 89 du Statut de Rome, la Cour peut présenter à l'Etat sur le territoire duquel une personne est susceptible de se trouver une demande tendant à ce que cette personne soit arrêtée et lui soit remise, et solliciter la coopération de cet Etat pour l'arrestation et la remise de la personne. Aux termes de cette disposition, un Etat partie est donc tenu de remettre à la Cour pénale, à la demande de celle-ci, toute personne se

trouvant sur son territoire, même si cette personne est un ressortissant de l'Etat partie requis.»

L'article 25 alinéa 1er de notre constitution dispose: «Les Suisses et les Suissesses ne peuvent être expulsés du pays; ils ne peuvent être remis à une autorité étrangère que s'ils y consentent.» Or, «l'article 89 du Statut» – poursuit le professeur Malinverni – «n'entre toutefois pas en conflit avec l'article 25 alinéa 1er de la constitution pour les raisons suivantes. La disposition constitutionnelle suisse vise uniquement l'extradition à des Etats étrangers et aucunement à un organe judiciaire international; les auteurs du Statut ont pris la précaution de faire cette distinction. L'article 102 du Statut distingue en effet entre l'extradition, d'une part, et la remise, d'autre part. L'extradition est le fait pour un Etat de livrer une personne à un autre Etat, en application d'un traité, d'une convention ou de la législation nationale. Quant à la remise, elle est le fait, pour un Etat, de livrer une personne à la Cour en application du présent Statut. Cette différenciation entre la remise et l'extradition a précisément pour but de permettre aux Etats de ratifier le Statut sans avoir à amender leur constitution. «Il est donc permis» – et je finis par là ma citation du professeur Malinverni – «d'affirmer que la remise d'un ressortissant à la Cour n'entre pas dans le champ d'application matérielle de l'article 25 alinéa 1er de la constitution.» Par conséquent, il n'y a pas là de contradiction avec notre constitution.

L'autre réserve qui avait pu être soulevée en commission était notamment la question de savoir pourquoi le crime d'agression n'a pas fait l'objet d'une définition dans le Statut de Rome. En fait, la Cour pénale internationale sera compétente pour juger les auteurs présumés de quatre types de crime: le crime de génocide, défini à l'article 6; les crimes contre l'humanité, article 7; les crimes de guerre, article 8 et le crime d'agression, qui n'est pas défini. Le Statut de Rome inclut le crime d'agression, bien que la conférence diplomatique n'ait pas réussi à se mettre d'accord sur cette définition. Ainsi, la Cour est déclarée compétente pour juger le crime d'agression sans pouvoir exercer sa compétence à l'égard de ce crime. En effet, elle ne le pourra que quand une disposition aura été adoptée, mais au plus tôt sept ans après l'entrée en vigueur du Statut de Rome.

Une lecture possible serait donc que la Suisse pourrait être considérée comme invitée à signer un chèque en blanc pour l'adoption à terme d'une définition du crime d'agression. Pourtant, la procédure prévue par le Statut aux articles 121 et 123 prévoit qu'un Etat – la Suisse par hypothèse – pourra faire objection à l'adoption de la définition et ainsi garder la faculté d'exclure l'application de l'agression pour certains ressortissants sur son territoire. Il n'y a donc pas atteinte à la souveraineté, ce d'autant plus que la Suisse, ayant ratifié, sera partie prenante à la conférence qui doit définir précisément ce qu'est le crime d'agression.

En concluant, au nom de la Commission de politique extérieure du Conseil national, je vous invite à soutenir sans réserve le Statut de Rome. L'adhésion à la Cour pénale internationale nécessite un engagement et un soutien déterminés. Nous ne pouvons pas adhérer à la Cour pénale internationale, destinée à poursuivre tous les crimes que nous condamnons avec la coopération de tous les pays qui extraderaient leurs ressortissants, tout en évitant de nous soumettre pleinement aux règles qui doivent être appliquées et tout en sachant que la Cour a un rôle complémentaire et subsidiaire et que nos Tribunaux, que nos juridictions et que notre législation ne nous pousseront pas, en ce qui concerne nos ressortissants se trouvant sur le territoire suisse, à faire travailler la Cour pénale internationale, puisqu'il est plus que probable et même certain que nous les jugerons chez nous.

Nous devons donc participer pleinement à cette institution qui correspond aussi à notre volonté d'illustrer et de défendre les droits de l'homme. C'est un risque vraiment limité que nous prenons et d'ailleurs, qui n'ose rien n'a rien.

Dans ce sens-là, je vous invite, au nom de la commission, à entrer en matière et à ratifier le Statut de Rome et la législation qui en découle.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Das Anliegen, das mit dem Beitritt zu diesem Strafgerichtshof verfolgt wird – nämlich Kriegsverbrechen und schwere Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verfolgen –, wird von der SVP-Fraktion geteilt. Deshalb ist sie für Eintreten. Aber sie beantragt, dass der Beitritt dem obligatorischen, nicht bloss dem fakultativen Referendum unterstellt wird. Dieser Antrag vereinigte in der SVP-Fraktion 25 Stimmen auf sich. Vier Fraktionsmitglieder stimmten dagegen, drei enthielten sich der Stimme.

Recht geschieht dort, wo die Rechtsordnung stimmt. Gerechtigkeit entsteht dort, wo derjenige, der rechtlich beurteilt wird, zur Rechtsordnung Vertrauen hat. Wir haben heute Morgen ausführlich darüber gesprochen, dass Rechtsstaatlichkeit – eine funktionierende Rechtsordnung – für Sicherheit, für Demokratie, für das Gefühl, in einem Staat Gerechtigkeit zu erfahren, entscheidend ist. Wenn wir nun diesem Internationalen Strafgerichtshof beitreten, werden wesentliche Teile unserer Rechtsordnung wesentlich anders gehandhabt, ja teilweise gar aufgehoben.

Wir haben zu diesem Geschäft eine sehr umfangreiche Botschaft bekommen, die wohl kaum jemand genau gelesen hat. Deshalb sind die Fussangeln in dieser Vorlage kaum zur Kenntnis genommen worden. Wenn wir jetzt feststellen, dass wesentliche Teile unserer Rechtsordnung aufgehoben werden, dann wird sofort beschwichtigt: Der neue Gerichtshof betreffe uns gar nicht; es sei unwahrscheinlich, dass jemals ein Schweizer Bürger vor diesem Gericht stehen müsse. Also könnten wir grosszügig sein.

Zu den Erfahrungen, die wir mit solchen Gerichtshöfen schon haben: Sind Sie sicher, dass da nie Willkür stattfindet? Sind Sie sicher, dass da nie Siegerrecht das Recht bestimmt? Weshalb widersetzen sich beispielsweise die USA konsequent dem Beitritt zu diesem Gerichtshof? Sie vertreten den Standpunkt, dass ein amerikanischer Staatsbürger nie ausserhalb Amerikas einem Rechtsverfahren unterzogen werden dürfe.

Was sind unsere konkreten Bedenken? In unserem Land ist eine Zentralstelle, nicht ein Gericht, sondern eine Verwaltungsbehörde, für den Kontakt mit dem neuen Internationalen Strafgerichtshof zuständig. Diese Zentralstelle, das haben wir gehört, ist Anordnungsempfängerin, sie hat nicht das Recht, Fälle selbstständig zu beurteilen.

Der Internationale Strafgerichtshof kann jemanden zur Verhaftung ausschreiben, kann dieser Zentralstelle den Auftrag erteilen, eine Person zu verhaften. Diese Person muss verhaftet werden und – nun bitte ich Sie, genau zuzuhören – kann 60 Tage in Haft gehalten werden, bevor man ihr den Anklagegrund mitteilt. 60 Tage in Haft ohne Anklageerhebung! Das ist etwas, was in diametralem Widerspruch zu unserer Rechtsordnung steht: Auch der Angeklagte hat in unserem Land das Recht zu wissen, weswegen er inhaftiert wurde.

Die Überlegungen zur Überstellung: Artikel 25 Absatz 1 der Bundesverfassung besagt ausdrücklich, dass niemand ohne sein Einverständnis an eine ausländische Behörde ausgeliefert werden kann. In der Botschaft zum Internationalen Strafgerichtshof argumentiert man jetzt, es fände ja keine Auslieferung, nur eine Überstellung statt; wenn dieser Gerichtshof ein Urteil fälle, dann müsse der Betroffene die Strafe in der Schweiz absitzen, er komme also wieder zurück. Nun ist schon ganz klar festzuhalten, dass es das Schweizervolk nie dulden wird, den Grundsatz «Wir dulden keine fremden Richter» gegen die Zusicherung «Wir haben keine fremden Gefängniswärter» einzutauschen. Darauf kommt es bei der bundesrätlichen Argumentation aber heraus! Da wird die Verfassung materiell geändert; darüber müssen wir uns im Klaren sein.

Weitere Bedenken: Wird ein Überstellungsgesuch begründet gestellt, die Anklagepunkte vom Internationalen Strafgerichtshof also genannt, dann darf das internationale Gericht, nachdem ihm die angeklagte Person überstellt worden ist, die Anklage verändern. Auch das ist etwas, was wir in unserer Rechtsordnung nicht kennen. Wenn eine Auslieferung verlangt wird, ist die genannte Beschuldigung verbindlich und kann nicht geändert werden. Dazu erhalten wir wieder

eine Beschwichtigung: Das internationale Gericht könne ja nur aktiv werden, wenn unsere eigene Rechtsordnung versage. Das stimmt, das steht in diesem Statut. Den Entscheid aber, ob wir unsere rechtsstaatlichen Verpflichtungen erfüllen, ob unser Staat bzw. unsere Rechtsordnung genügend ist oder ob sie versagt, treffen nicht wir in der Schweiz, diesen Entscheid trifft vielmehr das internationale Gericht im Ausland. Das ist natürlich wieder etwas völlig anderes.

In der Kommission haben wir eingehend diskutiert, was geschieht, wenn ein Schweizer eine Anklage befürchten muss. Er kann dann die Auslieferung nur verhindern, indem er, bevor die Anklage vom Internationalen Strafgerichtshof eintrifft, in der Schweiz selbst dafür sorgt, dass er unter Anklage gestellt wird. Dann hat die Schweiz das Verfahren selbst zu führen. Wenn aber das Verfahren von aussen verlangt wird, muss die Überstellung erfolgen, darüber müssen wir uns im Klaren sein. Das hat Konsequenzen, die mit der jetzt in der Schweiz geltenden Rechtsordnung nicht übereinstimmen. Wir sind der Auffassung, dass diese Rechtsordnung zu respektieren ist. Die ganze oder teilweise Aufhebung von selbstverständlichen Rechtsgrundsätzen kann nicht dazu beitragen, die Gerechtigkeit zu verbessern. Wir stehen in diesem Land zu diesem Grundsatz, und wir wollen ihn aufrechterhalten.

Deshalb fordert die SVP-Fraktion, dass eine Vorlage dann dem obligatorischen Referendum zu unterstellen ist, wenn Verfassungsrecht materiell geändert wird, wie das hier der Fall ist. Dann kann der Souverän entscheiden, ob er für die Kategorie von Verbrechen, um die es hier geht, jene Bedingungen unserer Rechtsordnung ausser Kraft zu setzen bereit ist, die er für die eigene Rechtsordnung als richtig erachtet. Zuerst muss die Verfassung geändert werden, erst dann können wir beitreten.

Dieser Antrag stösst auf Widerstand. Weshalb stösst er auf Widerstand? Es geht dem Bundesrat darum, diesem Gerichtshof möglichst schnell beitreten zu können. Das ist ihm mit Blick auf das internationale Image der Schweiz wichtig. Es bleibt nicht einmal Zeit – da spreche ich die Kommission für Rechtsfragen an –, die Kommission für Rechtsfragen zu diesem Statut zu einem Mitbericht einzuladen. Die Vorlage betrifft unsere Rechtsordnung, und deshalb wäre es selbstverständlich, dass die Kommission für Rechtsfragen dazu Stellung nehmen könnte.

Jetzt muss sich der Bundesrat fragen lassen: Welche Prioritäten setzt er? Ist ihm die Selbstdarstellung in einem internationalen Gremium wichtiger als die Volksrechte, als die Rechtsordnung im eigenen Land? Ist ihm internationale Dienstfertigkeit – darum geht es hier – wichtiger als die Respektierung der Bundesverfassung? Das ist die Prioritätenordnung, zu der hier Stellung zu nehmen ist. Wir sind für Menschenrechte; wir sind für die Ahndung von Kriegsverbrechen. Aber wir können mit einer neuen Verbrechenkategorie nicht einfach elementare Grundlagen unserer Rechtsordnung in wesentlichen Bereichen ausser Kraft setzen – Grundlagen, die in unserer Rechtsordnung selbstverständlich sind, die sich bewährt haben, die unserer Rechtsordnung international grössten Respekt verschafft und, was noch viel wichtiger ist, in der eigenen Bevölkerung tiefes Vertrauen geschaffen haben.

Ich sage Ihnen noch einmal: Zuerst ist die Verfassung auf dieses Statut hin in Ordnung zu bringen. Wenn der Souverän dem zustimmt, dann ist der Beitritt möglich. Aber mit gewichtigen materiellen Änderungen an Verfassung und Rechtsordnung am Souverän vorbeigehen zu wollen – das ist nicht zulässig. Ich möchte den Bundesrat auffordern, seine Angst vor dem Souverän abzulegen und das Statut dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Ich möchte ihn auffordern, dem Souverän das Statut in einer offenen Abstimmung vorzulegen, sodass der Souverän in aller Freiheit abwägen kann zwischen dem Bedürfnis, die Verbrechen gegen die Menschenrechte auf der Grundlage dieses Statutes zu verfolgen – man könnte natürlich auch andere Massnahmen treffen –, und dem Bedürfnis, an den in diesem Land bewährten Grundlagen der Rechtsordnung festzuhalten.

Ich bitte Sie, den Antrag auf ein obligatorisches Referendum zu unterstützen.

Riklin Kathy (C, ZH): Eigentlich wären wir froh, dieser Internationale Strafgerichtshof wäre überflüssig. Doch die neueste Geschichte hat uns auf traurige Art und Weise vor Augen geführt, dass Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit immer wieder vorkommen. Unglaubliche Gräueltaten sind leider Realität, und allzu oft werden die Verantwortlichen dafür nicht zur Rechenschaft gezogen. Es braucht daher diese übergeordnete Stelle, die subsidiär eingreift. Der Internationale Strafgerichtshof wird ja nur dann aktiv, wenn solche Verbrechen in einem Land nicht geahndet werden, weil das betreffende Land sie nicht ahnden will oder dazu nicht mehr in der Lage ist.

Die CVP-Fraktion unterstützt die Ratifikation des Römer Statutes des Internationalen Strafgerichtshofes.

Im Gegensatz zu Herrn Schlüer sind wir nicht im Prinzip dagegen und sagen, wir seien dafür; wir sehen vielmehr die dringende Notwendigkeit einer Ratifikation ein. Wir vertrauen auch auf unser Parlament und halten es für fähig, diese Vorlage entsprechend zu beurteilen. Der Schweiz mit ihrer grossen humanitären Tradition steht es gut an, zu den ersten 60 Staaten zu gehören, die das Statut ratifizieren. Damit geben wir der Schweiz die Chance, zu den Gründerstaaten zu gehören, die aktiv am Aufbau des Gerichtes mitmachen können.

Die CVP-Fraktion begrüsst diesen Gerichtshof, der dafür sorgt, dass Gräueltaten nicht straflos bleiben. Wir sind aber gegen die Unterstellung des Bundesbeschlusses unter das obligatorische Referendum.

Baumann Ruedi (G, BE): Für die grüne Fraktion ist es keine Frage: Wir stimmen der Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofes mit Sitz in Den Haag vorbehaltlos zu. Wir würden es begrüssen, wenn die Schweiz zu den ersten 60 Staaten gehören würde, die das Statut ratifizieren, damit der Gerichtshof seine Tätigkeit aufnehmen kann. Wenn es um Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen geht, sollte das kleinliche Gezänk um Verfahrensfragen aufhören. Wenn die neue US-Administration Bush das Römer Statut jetzt nicht mehr ratifizieren will, ist das für uns eher ein Grund mehr, das Statut möglichst bald zu ratifizieren. Eine möglichst breite Koalition von Staaten, die die Menschenrechte hochhalten, wird die USA – oder gewisse «Cowboys» in den USA, in deren Regierung – einbinden und vielleicht sogar dazu zwingen können, hier nicht mehr auszuscheren.

Die Argumente von Herrn Schlüer und der SVP-Fraktion halte ich für Rabulistik. Das ist übrigens ein Begriff, den ich in der Kommission von Herrn Schlüer selber gehört habe; es geht dabei um böswillig sprachveränderndes Argumentieren. Herr Schlüer macht geltend, mit dem Internationalen Strafgerichtshof würden wir den Verfassungsgrundsatz «Wir dulden keine fremden Richter» verletzen. Er verkennet dabei – wahrscheinlich wesentlich –, dass der Gerichtshof in unserem Land, und übrigens auch in anderen Ländern, erst tätig würde, wenn unser Rechtssystem versagen würde. Ich denke, Herr Schlüer, das ist vorläufig noch nicht anzunehmen, es sei denn, wir würden in der Schweiz demnächst auch die Justiz der Classe économique überlassen.

Um in einer Abstimmungskampagne einmal mehr möglichst populistisch gegen die internationale Gemeinschaft wettern zu können, verlangen Herr Schlüer und offenbar auch die Mehrheit der SVP-Fraktion denn auch – für sie folgerichtig –, die Ratifikation sei dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Wir Grünen folgen da lieber den Argumenten des Bundesrates und den konsultierten Rechtsgelehrten, die, gestützt auf die geltende Verfassung, einhellig der Auffassung sind, dass das Geschäft dem fakultativen Referendum zu unterstellen ist. Es steht den Gegnern jeglicher internationalen Institution frei, auch hier das Referendum zu ergreifen. Ein internationaler Strafgerichtshof ist im Interesse dieses Parlamentes, im Interesse der Schweiz und auch im Interesse einer etwas friedlicheren Welt.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Du fait que nos deux collègues ont fourni un excellent rapport de commission et du fait aussi que presque tout le monde est d'accord, sauf M. Schlüer, je serai extrêmement bref, et j'aimerais simplement souligner trois éléments.

Le premier, c'est que chaque nouvelle ratification du Statut de Rome, en fait, accroît la pression sur les Etats qui n'ont pas encore adhéré à la Cour pénale internationale. Je crois que ce processus, dans sa dynamique, est extrêmement important et que nous devons le soutenir.

Le deuxième, c'est que l'adhésion à la Cour pénale internationale représente, du point de vue des droits de l'homme et tout simplement du point de vue d'un Etat de droit, une sorte de label de qualité, et je verrais mal que la Suisse ne souscrive pas à ce label de qualité.

Le troisième, c'est le fait que depuis le début de ce processus, notre pays et ses responsables au niveau du Département fédéral des affaires étrangères ont fourni des efforts importants pour mettre cette Cour sur pied, et je crois qu'il serait malvenu d'interrompre ce processus au niveau de la phase parlementaire.

Enfin, pour ne pas revenir à cette tribune et pour anticiper de quelques secondes l'examen de détail, en particulier de l'article 2, je crois qu'il faut répéter, même si cela a déjà été dit, que la participation aux travaux de la Cour pénale internationale n'impliquent l'adhésion ni à une organisation de sécurité collective, ni à une communauté supranationale. De ce fait, pour le groupe socialiste, il paraît tout à fait contre-indiqué de soumettre cet objet au référendum obligatoire.

J'aimerais encore dire à M. Schlüer qu'en politique, on peut dire «oui», on peut dire «non», on peut éventuellement dire «abstention», mais on ne peut pas dire «oui, mais», parce que le «mais» cache en fait un «non» au niveau des principes.

Eggly Jacques-Simon (L, GE): M. Schlüer et ses amis sont très attachés à l'idée que la Suisse, en matière de politique internationale, et sur la scène européenne et mondiale garde sa marque, son identité et sa ligne d'action spécifique. Eh bien, s'il y a un domaine où la Suisse s'est toujours identifiée, c'est bien dans le soutien au droit international, c'est bien dans la contribution, et parfois même la promotion en ce qui concerne précisément l'élargissement des principes de droit au service de la morale et l'institutionnalisation des tribunaux qui doivent le garantir et sanctionner les fautes.

Si vous prenez, par exemple, la question de la torture, c'est la Suisse qui est à l'origine de l'élaboration de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et du système de contrôle qui en a découlé. La Suisse a joué un rôle considérable au Tribunal pénal international de La Haye. La Suisse est véritablement un pays presque fondateur, porteur de ce droit international. Aussi est-il en effet nécessaire que parmi les premiers, en tout cas pas parmi les derniers, la Suisse ratifie et soutienne cet effort pour asseoir une Cour pénale internationale qui jugerait les crimes les plus abominables et qui forcerait en quelque sorte à ce qu'il n'y ait pas d'impunité, y compris pour des ressortissants d'Etats où la sécurité de ce droit n'est pas encore assurée.

Alors, je dirai aussi que nous n'avons aucune perte de souveraineté dans cette affaire puisqu'il est bien spécifié que cette Cour pénale internationale agirait en supplément s'il y a en quelque sorte lacune dans l'application du droit interne. Vous êtes bien d'accord qu'il est inimaginable de penser que, par rapport aux principes et aux critères du droit international, la Suisse pourrait être défaillante et même qu'elle pourrait être jugée par cette instance comme étant défaillante; une instance dont les promoteurs ont pour but que, dans tous les Etats, il y ait la même conception du droit international, de la défense de celui-ci et de la lutte contre les crimes les plus abominables. Par conséquent, nous ne sommes en rien en danger d'être en quelque sorte forcés, à un moment donné, de remettre à une cour quelqu'un qui, selon nos conceptions, ne doit pas être jugé et que nous

n'avons pas voulu juger. Cela, c'est la première chose. Donc, je crois véritablement, dans la fidélité à notre ligne politique et je dirais à nos conceptions de base, que tout porte à croire que nous devons adhérer sans réserve à cette Cour pénale internationale.

Maintenant, en ce qui concerne la question du référendum obligatoire ou facultatif, nous avons tout récemment encore, dans le domaine de la justice, révisé la Constitution fédérale. A son article clé, la Constitution fédérale dit bien que sont soumises au référendum obligatoire les adhésions à des organisations supranationales ou à des organisations de sécurité collective. A l'évidence, il ne s'agit pas de ça. Et on ne peut pas simplement dire que, parce que ça n'est pas nous qui déciderions si finalement nous avons été suffisants dans la sanction, dans l'action pénale, mais cette Cour pénale internationale, cela suffit à ce qu'il y ait un caractère de supranationalité et que, par conséquent, nous ayons le référendum obligatoire. A vrai dire, non! nous n'avons pas peur du peuple. Si finalement nous décidions qu'il faut qu'il y ait le référendum obligatoire, c'est avec résolution et confiance que les libéraux diraient au peuple suisse: «Mais, allons-y!» Mais est-ce qu'il faut tout d'un coup que nos institutions soient utilisées comme une sorte de plébiscite à l'appui de notre politique? Qui politise l'interprétation de la constitution, sinon ceux qui veulent toujours et toujours que les choses aillent devant le peuple parce qu'elles sont importantes politiquement?

Il y a des choses importantes politiquement, mais qui sont dans la fidélité à notre politique et qui n'ont pas lieu d'être soumises obligatoirement au peuple. Mais s'il y a des gens qui pensent que le peuple doit absolument se prononcer là-dessus, eh bien, que diable, qu'ils lancent le référendum facultatif! A ce moment-là, on en discutera. Mais n'allons pas a priori avoir peur de prendre toute notre responsabilité dans la continuité de notre politique, parce qu'il faudrait en quelque sorte avoir l'air d'être pour le peuple et ne pas avoir l'air d'avoir peur du peuple.

Nous n'avons pas peur du peuple, mais nous avons confiance dans ce Parlement. Nous sommes pour les prises de responsabilités, là où elles doivent être prises. Nous pensons qu'il s'agit de quelque chose d'important qui est dans la droite ligne de notre politique en la matière, que nous avons toujours suivie en pleine souveraineté.

C'est la raison pour laquelle, au nom du groupe libéral, je vous invite à suivre le Conseil fédéral et la majorité de la commission.

Suter Marc F. (R, BE): In der FDP-Fraktion ist dieses Geschäft unbestritten. Wir lehnen auch die Unterstellung unter das obligatorische Referendum ab.

Wir möchten dem Bundesrat danken, dass er sich sehr engagiert und an vorderster Front für diese wichtige Einrichtung eingesetzt hat. Sie liegt ganz auf der Linie unserer humanitären Menschenrechtspolitik; diese genießt zu Recht Priorität. Wir wollen einen starken Internationalen Strafgerichtshof und kein Feigenblatt.

Etwas erstaunt kann man darüber sein, dass sich die USA, die sich gemeinhin weltweit für die Durchsetzung des Rechtes einsetzen, und zwar auch und gerade im Bereich des Völkermordes, begangen von Kriegsverbrechern, so schwer damit tun, diesen Strafgerichtshof einzurichten. Eigentlich kommt dieser ständige Gerichtshof in der Geschichte viel zu spät. Nach den Nürnberger Prozessen war das humanitäre Völkerrecht ja so weit entwickelt, dass bereits damals ein internationales Strafgericht hätte eingesetzt werden können.

Es ist wichtig und richtig, dass wir von den Ad-hoc-Gerichten, wie sie für Rwanda oder Jugoslawien bestehen, wegkommen und dass ein ständiger Gerichtshof eingerichtet wird. Warum? Dann kann es nicht mehr von der politischen Opportunität abhängen, ob eine Verfolgung von Kriegsverbrechern vorgenommen wird. Denken wir beispielsweise an Russland. Dort wird man sehr schnell aus Opportunitätsüberlegungen klein beigeben und sagen, das gehe nicht, man könne gegenüber dem starken Russland keine Strafgerichtsbarkeit durchsetzen.

Die Entwicklung hin zu einem weltweiten Gremium mit weltweit geltenden Kriterien ist deshalb sehr zu begrüßen. Wir sind froh, dass die Schweiz wesentlich dazu beiträgt, diese weltweit gültigen Kriterien auszuarbeiten. Deshalb ist es völlig klar, dass die Schweiz zu den ersten ratifizierenden Staaten gehören muss, um auch bei der weiteren Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen dabei zu sein und um ihre Vertreterinnen und Vertreter in die Gremien des Internationalen Strafgerichtshofes delegieren zu können.

Nun ein Wort zum Antrag der Minderheit Schlüer, welche die Vorlage dem obligatorischen Referendum unterstellen will: Meine Vorrednerinnen und Vorredner haben zu Recht aufgezeigt, dass nach unserer Bundesverfassung ganz klar kein Raum für ein solches Vorgehen gegeben ist. Herr Schlüer, wir haben in der Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit; das Parlament ist für die Einhaltung der Verfassung verantwortlich. Es wäre Schlendrian und gefährlich, wenn das Parlament die Verfassung einmal so und einmal anders auslegte, wenn es sich sogar über den klaren Wortlaut hinweg setzte; Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung ist einschlägig: Es kommt «nur» das fakultative Referendum zum Tragen.

Wir dürfen hier nicht dem Hang zu einer plebiszitären Demokratie nachgeben, weil diese sehr schnell in eine «Demokratie» umschlagen könnte.

Es ist auch nicht wahr, dass die Garantien, die Schweizerinnen und Schweizer gemäss Artikel 25 der Bundesverfassung vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung schützen, durch die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes beeinträchtigt würden.

Es gelten weiterhin das Territorialitätsprinzip und die Subsidiarität, weshalb eine Überstellung an den Internationalen Strafgerichtshof möglich ist, wenn die Voraussetzungen gegeben sind. Aber das darf nicht mit einer Auslieferung oder einer Ausschaffung verwechselt werden. Wenn Kriegsverbrecher in der Schweiz sind und der hiesigen Strafhoheit unterliegen, bleiben die Strafgerichte der Schweiz zuständig. Es gilt also weiterhin der Grundsatz, dass die Überstellung an den Internationalen Strafgerichtshof nur dann zum Tragen kommt, wenn die speziellen Voraussetzungen erfüllt sind und die Strafhoheit in der Schweiz nicht gegeben ist. Deshalb ist es falsch, hier das Bild des fremden Richters bemühen zu wollen; das hat damit gar nichts zu tun und ist eine völlige Augenwischerei.

Wir sind uns bewusst, dass mit dieser neuen Institution nur ein Anfang gemacht wird. Sehr viel wird davon abhängen, ob sich die Staaten solidarisch zeigen im Willen, die Strafverfolgung gegen ausgeschriebene Kriegsverbrecher vorzunehmen. Beispielsweise darf es in Zukunft nicht mehr vorkommen, dass ein Karadzic vor den Augen der Kfor-Soldaten auf freiem Fuss bleibt und nicht verhaftet wird. Es gilt also, sich sehr dafür einzusetzen, dass die polizeilichen Mittel, die dazu gehören, diese Strafverfolgung effizient und effektiv zu machen, durch die Staatengemeinschaft konsequent angewendet werden.

Ein lang ersehntes Ziel des humanitären Völkerrechtes ist eben, dass Genozid, Kriegsverbrechen, Massengewalt, diese schrecklichen Gräueltaten, verfolgt werden und dass jeder Verbrecher auf dieser Welt weiss: Wenn ich mich zu solchen Gräueltaten hinreissen lasse oder an ihnen mitwirke, werde ich am Schluss vor dem Richter landen und verurteilt werden. Damit ist auch gesagt, dass der Internationale Strafgerichtshof, wenn er wirklich effizient arbeiten kann, eine enorme Präventivwirkung entfalten wird.

Zum Schluss: Wir hoffen auf eine starke Unterstützung im Parlament, dies als «encouragement» für unseren Bundesrat, dass er sich weiter für einen effektiven, starken Internationalen Strafgerichtshof engagiert, sich gegen Völkermord und Kriegsverbrechen einsetzt und mithilft, dieses bedeutende Werk zum Erfolg zu führen.

Jutzet Erwin (S, FR), für die Kommission: Die von Herrn Schlüer aufgeworfene Frage verdient effektiv eine eingehende Prüfung. Ich bin zuerst selber erschrocken, denn der

Grundsatz, wonach keine Schweizerin und kein Schweizer ans Ausland ausgeliefert werden darf, ist tief verankert. Bei einer näheren Prüfung ist aber dieser Schrecken der Überzeugung und dem Verständnis gewichen, dass es vorliegend gar nicht um eine Auslieferung einer Schweizerin oder eines Schweizers ans Ausland geht.

Artikel 25 Absatz 1 der Bundesverfassung sieht vor, dass keine Schweizerin und kein Schweizer ohne ihr oder sein Einvernehmen an eine ausländische Behörde ausgeliefert werden darf. Zunächst gilt es zu unterstreichen, dass auch in Zukunft keine Schweizerin und kein Schweizer ans Ausland ausgeliefert würde, dies namentlich aufgrund des Grundsatzes der Komplementarität. Nur wenn unser Justizsystem völlig zusammenbrechen würde, z. B. in Kriegswirren, oder wenn die Schweizer Behörden, Bundesrat und Parlament, selber in Kriegsverbrechen verstrickt wären – wenn ich Sie so ansehe, kann ich mir das praktisch gar nicht vorstellen –, wäre eine Auslieferung rein theoretisch möglich.

Rechtlich-theoretisch wurde die Frage seriös abgeklärt, nämlich von drei verschiedenen Gutachtern in Genf, Bern und Zürich: von den Herren Malinverni und Kälin, in Zusammenarbeit mit Frau Fürsprecherin Wytenbach, und von Professor Daniel Thürer. Alle drei sind einhellig zum Schluss gekommen, dass es keine Verfassungsänderung und damit kein obligatorisches Referendum braucht, namentlich aus zwei Gründen:

Zunächst: Der Internationale Strafgerichtshof ist keine ausländische Behörde im Sinne von Artikel 25 Absatz 1 unserer Bundesverfassung. Es geht um einen Gerichtshof, den sich das Schweizervolk gibt, wo in ganz ausserordentlichen Fällen auch Schweizer abgeurteilt werden könnten. Es geht um einen mit allen rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Garantien ausgestatteten Gerichtshof.

Ein zweiter Grund liegt darin, dass Artikel 25 unserer Bundesverfassung ins Kapitel Grundrechte eingebettet ist. Artikel 36 der Bundesverfassung legt fest, in welchen Fällen die Grundrechte eingeschränkt werden können. Jeder Justizstudent weiss bereits nach einem Jahr, dass man Grundrechte – ohne ihren Kerngehalt zu touchieren – einschränken darf, wenn eine gesetzliche Grundlage vorliegt, wenn das Verhältnismässigkeitsprinzip respektiert wird und es im öffentlichen Interesse liegt. Das gilt beispielsweise auch für Artikel 10 der Bundesverfassung, die persönliche Freiheit betreffend, oder für Artikel 26, die Eigentumsgarantie betreffend. Nicht jedes Mal, wenn wir die Eigentumsgarantie einschränken, Herr Schlüer, haben wir ein obligatorisches Referendum, ändern wir die Verfassung und wird die Rechtsordnung auf den Kopf gestellt.

Herr Schlüer, es ist meines Erachtens gut, in guten Treuen zu streiten. Aber wir sind hier nicht frei, wir können nicht eigenwillig oder willkürlich plötzlich, wenn es uns passt, einen Beschluss dem obligatorischen Referendum unterstellen. Die Rechtslehre ist einhellig der Meinung, das sei kein Fall für ein obligatorisches Referendum. In der Kommission wurde das eingehend diskutiert, und die grosse Mehrheit ist ebenfalls dieser Meinung. Es gibt kein obligatorisches Referendum, hingegen steht es Ihnen frei, das Referendum gegen den Erlass zu ergreifen. Ich würde mich, zusammen mit Herrn Eggly, auf den Abstimmungskampf freuen.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag Schlüer abzulehnen.

Ruey Claude (L, VD), pour la commission: Je suis d'autant plus sensible à la nécessité éventuelle de demander le référendum obligatoire, comme le propose M. Schlüer, qu'en commission j'ai moi-même posé cette question. J'ai partagé le souci de savoir si, finalement, il n'y a pas lieu de soumettre au référendum obligatoire. J'avais notamment évoqué le précédent de l'Espace économique européen. Mais à vrai dire, dans le cadre de la discussion en commission, j'ai pu me convaincre que cette apparence ne correspondait pas à la réalité.

Premièrement, vous le savez, la constitution a changé. Elle est extrêmement précise sur ce que sont les sujets soumis

au référendum obligatoire. On vient de le dire, c'est «l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales» et, en l'occurrence, nous ne sommes pas dans cette situation. Alors, lorsque nous ne sommes pas dans la situation du référendum obligatoire subsiste le référendum facultatif, mais ça n'est pas aux députés que nous sommes, au Conseil national, de dévoyer le référendum obligatoire en soumettant au peuple des questions qu'il n'a pas à traiter automatiquement, sous peine alors de démissionner de nos responsabilités de députés. Pour ma part, j'entends être un conseiller national responsable, c'est-à-dire qui respecte la constitution et qui prend les décisions qui sont de sa compétence, quitte ensuite à ce que le peuple lance un référendum facultatif, ce qui est parfaitement normal dans notre démocratie. En tout cas, je crois que c'est à nous d'assumer nos responsabilités.

Deuxièmement, s'agissant de la remise et de l'extradition, j'ai eu l'occasion de développer tout à l'heure l'avis du professeur Malinverni et les raisons pour lesquelles les professeurs Malinverni, Kälin et Thürer considèrent que, dans des domaines où l'on ne traite, je le rappelle, que des crimes de guerre, des crimes de génocide et des crimes contre l'humanité, donc des crimes abominables et particulièrement restreints, la remise n'est pas l'extradition et que la Cour pénale internationale n'est pas un organe dépendant du Conseil de sécurité de l'ONU, décidé par ukase de ceux qui ont un droit de veto ou pas; mais c'est au contraire un organe indépendant auquel nous participons comme Etat souverain, qui travaille avec des standards fixés par nous dans le cadre des décisions que nous prenons, une Cour à laquelle nous sommes donc partie prenante.

Il ne s'agit donc pas là de remettre arbitrairement à un Etat dont on ne connaîtrait pas les règles, qui déciderait un certain nombre de règles de procédure, des règles de fond, des règles matérielles pénales qui ne nous conviendraient pas, sans nous demander notre avis. Il s'agit là de participer à une Cour pénale subsidiaire à laquelle nous sommes partie prenante.

J'ai dit «subsidiaire»: je le rappelle, la Cour est complémentaire. Et alors, je me tourne du côté du groupe UDC: je ne comprends pas, à partir du moment où l'on indique que la Suisse peut juger ses ressortissants, qu'elle a cette mission, que cela correspond à nos standards, que cela correspond à notre vision des droits de l'homme – nous ne tolérons ni le génocide, ni le crime contre l'humanité, ni le crime de guerre –, comment on peut douter à ce point-là de la qualité des Suisses de juger eux-mêmes leurs ressortissants, pour craindre qu'ils doivent être jugés ailleurs? C'est une absence de confiance en soi qui n'est pas patriotique. Je n'ai pas envie de plaider coupable pour la Suisse, alors que je sais que nous serons capables de faire face, et à nos responsabilités démocratiques, et à nos responsabilités juridiques et pénales.

C'est la raison pour laquelle je vous recommande de rejeter la proposition de minorité Schlüer, à l'article 2, prévoyant de soumettre le projet au référendum obligatoire.

Deiss Joseph, conseiller fédéral: Mettre un terme à l'impunité intolérable, c'est bien là l'objectif de la Cour pénale internationale tel qu'il ressort du Statut de Rome, et c'est aussi un point central de notre engagement en matière de politique internationale. C'est pourquoi je remercie celles et ceux qui sont venus apporter leur appui au Conseil fédéral qui, il est vrai, s'est déjà fortement engagé dans l'élaboration de ce Statut ou encore dans les travaux qui sont actuellement en cours pour la mise en place de cette Cour pénale internationale.

La Cour pénale internationale est une innovation majeure du droit international. J'aimerais peut-être rappeler quelques-unes des caractéristiques principales, même si les rapporteurs et beaucoup d'intervenants les ont déjà mises en évidence avec beaucoup d'à propos.

Tout d'abord, rappelons que le Statut de Rome est un traité international. C'est banal de le dire et c'est pourtant important, puisque c'est une institution judiciaire permanente, dont

le siège sera à La Haye, qui sera compétente pour juger les auteurs de crimes particulièrement graves qui touchent la communauté internationale dans son ensemble: crimes de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre. La Cour est donc instituée par un traité international. Contrairement aux tribunaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie ou pour le Rwanda, elle n'est pas créée par une résolution du Conseil de sécurité. Elle n'est pas non plus un organe de l'ONU. La Cour pénale internationale est une organisation internationale indépendante dont l'existence reposera uniquement sur la libre volonté des Etats parties au Statut de Rome.

La complémentarité est certainement la deuxième des caractéristiques qui méritent d'être soulignées.

La Cour n'interviendra que dans les cas où les Etats n'auront pas la volonté ou les moyens de poursuivre en justice les auteurs présumés des crimes commis sur le territoire d'un Etat partie ou par des ressortissants de cet Etat. Une telle situation peut se présenter par exemple lorsque le système de poursuite pénale n'est plus en état de fonctionner en raison d'actes de guerre. Il se peut aussi que les autorités nationales compétentes soient dominées par des personnes ayant elles-mêmes participé ou assumé des responsabilités dans les crimes qui sont en cause; bref, toute une série de situations où des lacunes graves apparaissent à l'évidence, quant au fonctionnement de la justice comme on la suppose pour un Etat de droit comme le nôtre. Inutile de souligner aussi que des situations où la Suisse ou des ressortissants de notre pays pourraient être impliqués sont très hypothétiques, même s'il n'y a pas de moyen de l'exclure définitivement.

Là encore, il est nécessaire de souligner une différence sensible entre la Cour pénale internationale et les deux tribunaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Je rappelle au passage que la Suisse est partie prenante dans ces tribunaux d'exception qui ne connaissent pas le principe de complémentarité. En application de l'article 17 du Statut, la Cour examinera par exemple si le cas a fait l'objet d'une enquête ou de poursuites sérieuses dans un Etat. Si oui, l'affaire sera irrecevable.

Troisième caractéristique, la Cour est permanente, et la quatrième – je n'entre pas dans les détails –, c'est la non-rétroactivité, c'est-à-dire que la Cour ne s'occupera que des cas ou des crimes qui auraient pu être commis après l'entrée en vigueur du Statut pour l'Etat partie concerné.

Où en est le travail lié à la mise en place et à la ratification de la Cour pénale internationale? A ce jour, 139 Etats ont signé le Statut de Rome. Ce nombre est remarquable, et il reflète le soutien important qu'une très large majorité d'Etats apporte à la création de la Cour pénale internationale. Les 139 signatures ne garantissent pas que les Etats ratifieront tous le Statut dans un proche avenir. Mais toute signature comporte au moins l'obligation, même pour les Etats-Unis en tant qu'Etat signataire, de s'abstenir de tout acte qui porterait atteinte à l'objet et au but du traité.

On a déjà rappelé ici qu'il fallait 60 ratifications pour l'entrée en vigueur du Statut. A ce jour, 29 pays ont déposé leurs instruments de ratification. Je mentionnerai notamment nos voisins: l'Italie, la France, l'Allemagne, l'Autriche, mais aussi la Belgique, l'Espagne, la Norvège, la Finlande, le Canada, l'Afrique du Sud, l'Argentine. Voilà quelques pays qui ont déjà fait le geste qui leur permet de ratifier le Statut.

Selon nos informations, il faut s'attendre à ce que le rythme des ratifications va s'accélérer dans les mois à venir. En effet, tous les pays membres de l'Union européenne qui n'ont pas encore ratifié le Statut ont annoncé leur intention ferme de le faire.

En dehors de l'Europe, un nombre important de pays ont également entamé des travaux concrets en vue de la ratification prochaine et on peut partir de l'idée que, vu les efforts déployés, le Statut pourra entrer en vigueur à la fin de cette année ou au début de l'an 2002.

La Suisse a toujours soutenu activement, je vous l'ai dit, l'établissement de la Cour pénale, et nous ne pouvons que nous féliciter de ce développement positif. Compte tenu de la tradition humanitaire de notre pays, de son statut d'Etat

dépositaire des Conventions de Genève et de sa contribution active lors des négociations ayant permis de faire aboutir le Statut, il est important, je crois, que la Suisse figure parmi les premiers 60 Etats à le ratifier. C'est en effet là une occasion pour notre pays de prouver son engagement en faveur du droit humanitaire et des droits de l'homme.

A ces motifs de principe, on peut ajouter aussi des motifs pratiques. L'entrée en vigueur du Statut sera suivie de la constitution d'une Assemblée des Etats parties, et celle-ci sera appelée à prendre des décisions importantes, dans la mesure où elle devra désigner les juges et le procureur, approuver les règles de procédure de la Cour ainsi que les éléments des crimes – instrument d'appoint pour l'interprétation des crimes définis dans le Statut –, ou encore établir le régime financier et le budget. Bref, il n'est pas inutile que notre pays puisse être présent dès le départ, lorsque les décisions pratiques de la mise en place du Statut seront prises.

J'en viens maintenant à l'une ou l'autre question qui a été évoquée plus particulièrement lors du débat, notamment la question de la modification de la constitution. Lors de la consultation déjà, certains participants ont estimé que la ratification devrait passer par une modification de la Constitution fédérale.

Ils rappellent que celle-ci consacre l'interdiction d'extrader un Suisse ou une Suissesse sans son consentement à une autorité étrangère. En vertu de l'article 89 du Statut de Rome, la Cour pénale internationale peut cependant demander qu'un Etat partie lui remette toute personne qui se trouve sur son territoire, pour autant que la Cour soit compétente.

Dans le cas de la Suisse, une telle situation, je l'ai dit, est d'abord purement hypothétique, au moins en ce qui concerne les personnes de nationalité suisse. Comme je l'ai souligné précédemment, la Cour fonctionne selon le principe de complémentarité. Cela signifie que les autorités nationales pourront toujours engager les poursuites pénales contre ces personnes, de leur propre chef. Dès ce moment, la Cour pénale internationale ne sera plus compétente. De plus, la remise à une cour internationale dont la Suisse fait partie n'est pas comparable à une extradition vers un autre Etat souverain. L'interdiction constitutionnelle ne règle que l'extradition proprement dite et n'est donc pas directement touchée par le Statut de Rome. Finalement, un certain nombre de constitutionnalistes admettent encore une autre approche. Ils considèrent que la remise d'un national à la Cour serait une restriction légitime, au sens de l'article 36 de la constitution, du droit de ne pas être extradé.

En conclusion, le Conseil fédéral est convaincu qu'il n'est pas indispensable de modifier la constitution.

En ce qui concerne la question du référendum, maintenant, il sied de relever que l'arrêté d'approbation du Statut de Rome ainsi que les deux projets de loi seront sujets au référendum facultatif.

On peut dire que cette position ressort clairement de notre constitution. D'autres intervenants l'ont déjà démontré, l'article 140 de la constitution relatif au référendum obligatoire n'est pas applicable. C'est bel et bien l'article 141 alinéa 1er lettre d chiffre 2, c'est-à-dire l'adhésion à une organisation internationale, qu'il convient d'appliquer. Cela correspond au référendum facultatif.

Je crois – et j'insiste là-dessus –, Monsieur Schluer, que le Conseil fédéral est respectueux de notre constitution. Et pour être crédible, il est aussi important de l'interpréter à la lettre et non pas de tirer des interprétations de circonstance pour des raisons peut-être politiques. Je crois qu'il faut lire dans notre constitution ce qu'elle dit.

Pour ce qui est du référendum en la matière, les juristes spécialistes, et j'espère les parlementaires ici présents, n'ont aucun doute. D'ailleurs, Monsieur Schluer, dans votre intervention, vous avez développé des situations qui ne sont tout simplement pas possibles en vertu des textes qui vous ont été présentés. Tout d'abord, le Statut de Rome prévoit, notamment aux articles 55 ou 67, des garanties procédurales de l'accusé qui correspondent aux plus hauts standards institutionnels et qui tiennent compte des exigences de l'ordre juridique suisse.

Es trifft nicht zu, dass jemand 60 Tage ohne Angabe des Haftgrundes in Überstellungshaft genommen werden kann. Die Artikel 18 und 19 des Gesetzes legen die Inhaftierungsvoraussetzungen klar fest.

Dazu kommt, dass gegen den Überstellungshaftbefehl gemäss Artikel 19 Absatz 4 des Gesetzes innert zehn Tagen beim Bundesgericht Beschwerde eingereicht werden kann. Le Conseil fédéral ne veut pas entrer «schnell», simplement pour faire une performance, mais il estime que notre pays est appelé à répondre là où on l'attend. Il s'agit de démontrer, sur le plan international, jusqu'où vont notre conviction et notre engagement en faveur des droits de l'homme ou notre fierté d'héberger la capitale humanitaire mondiale. Je crois que sur le plan international, on se posera la question de savoir si cet engagement sans cesse proclamé, que vous proclamez aussi, est sincère, authentique, ou si nous allons une nouvelle fois trouver une excuse pour faire traîner les choses. C'est pourquoi je vous invite non seulement à entrer en matière, mais aussi, bien sûr, à suivre la majorité de la commission et le Conseil fédéral pour ce qui est du référendum facultatif à l'article 2.

Beck Serge (L, VD): Monsieur le Conseiller fédéral, je constate que le gouvernement dénonce avec raison les dérives de précédentes Cours internationales ad hoc, qui étaient trop souvent des tribunaux de vainqueurs. Je souhaiterais savoir quelle action concrète le Conseil fédéral entend mener pour éviter de telles dérives à l'avenir dans l'institution à laquelle il nous invite à souscrire. En particulier, j'aimerais savoir si le Conseil fédéral n'estime pas que les dispositions de l'article 41 du Statut concernant la récusation des juges n'aurait pas dû prévoir la récusation automatique des juges des pays parties à un conflit ayant entraîné les crimes qui seront jugés devant cette Cour.

Deiss Joseph, conseiller fédéral: Concernant d'éventuelles dérives de la Cour pénale internationale, je crois qu'il est possible de donner les garanties nécessaires en lisant simplement la liste des Etats qui ont ratifié le Statut de Rome ou qui vont le faire. Tous ces pays qui nous entourent seront avec nous les garants du bon fonctionnement de la Cour pénale internationale.

Le deuxième élément est que, cette fois-ci, la Cour pénale internationale ne présente pas les caractéristiques qui pourraient être ou qui ont été à l'origine des difficultés rencontrées dans le passé, puisque c'est une Cour permanente, qui n'a pas à être mise en place pour un cas spécial, avec une intention spéciale. C'est une Cour qui existe et qui peut devenir active, qui n'existe pas pour le passé puisqu'elle est créée pour ne traiter que les cas du futur. Alors, je crois que si vous parcourez le texte du Statut et si vous regardez aussi la loi que nous allons faire sur la collaboration et combien elle peut être précise, on peut véritablement accepter l'affirmation selon laquelle la Cour pénale internationale répond aux standards juridiques les plus élevés, ceux que la Suisse en particulier aimerait voir appliqués.

Je ne suis pas en mesure de vous donner une réponse sur la question précise de la récusation des juges, mais je pense que les spécialistes qui sont là me permettront de vous la glisser dans une prochaine intervention.

Stamm Luzi (V, AG): Herr Bundesrat, dürfte ich Ihnen eine Frage zuhänden des Protokolls stellen? Wenn ich Sie richtig verstanden habe, teilt der Bundesrat folgende Meinung: Aus der Optik eines allfällig betroffenen Schweizers, der vor einer Überstellung an den Internationalen Strafgerichtshof steht, kann man sagen, dass dieser ein individuelles Recht auf Behandlung vor den schweizerischen Strafgerichten hat. Er hat also ein individuelles Recht zu sagen: Ich will nicht überstellt werden, ich bestehe darauf, dass mein Fall von den schweizerischen Gerichten behandelt wird, notfalls über drei Instanzen hinweg – gemäss schweizerischem Prozessrecht jedenfalls. Ist diese Auffassung richtig? Kann ein betroffener Schweizer darauf beharren, dass die Überstellung nicht stattfindet, bevor er rechtskräftig abgeurteilt worden ist?

Deiss Joseph, conseiller fédéral: Je vous remercie de votre question, Monsieur Stamm, puisque ça me permet de souligner cette dimension, et vous avez parfaitement raison. L'article 30 alinéa 1er de la Constitution fédérale dit ceci: «Toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial. Les tribunaux d'exception sont interdits.» Donc, selon la constitution, tout citoyen suisse a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant, impartial. C'est ce qui est prévu à l'article 30 alinéa 1er de la constitution.

Dans le domaine du droit pénal, c'est avant tout le Code pénal qui délimite la compétence des autorités suisses. Aux articles 3, 6, 6bis, le Code pénal établit la compétence des autorités judiciaires suisses pour tous les crimes commis par un citoyen suisse, sur le territoire suisse ou à l'étranger.

En application de la maxime d'office et du principe de l'égalité, toute autorité judiciaire suisse est tenue d'ouvrir une procédure pénale lorsqu'il existe des soupçons selon lesquels un citoyen suisse se serait rendu coupable de l'un des crimes définis par le Statut de Rome. Cette obligation de poursuivre correspond au droit constitutionnel de tout Suisse à ce que sa cause soit examinée par un juge suisse.

L'un des principes fondamentaux du Statut de Rome, on l'a dit, le principe de subsidiarité, offre la garantie aux autorités suisses de faire valoir – il ne s'agit pas seulement de l'accusé, mais aussi des autorités –, conformément à l'article 17 du Statut de Rome, la primauté de la procédure suisse par rapport à celle de la Cour.

S'il ressort d'une demande de remise de la Cour que cette dernière se considère compétente, le service central – en application de l'article 7 de la loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale – pourra contester la compétence invoquée par la Cour.

Dans chaque cas concernant la remise d'un citoyen suisse, le service central fera valoir la compétence suisse et, de ce fait, tentera d'éviter celle de la Cour. Cette intervention du service central en faveur des citoyens et des citoyennes suisses est évoquée dans le message du Conseil fédéral, à la page 429.

En résumé, on peut affirmer qu'un citoyen ou une citoyenne suisse a un droit constitutionnel de voir sa cause examinée par un juge suisse avant toute remise à la Cour pénale internationale.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

1. Bundesgesetz über die Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Rechtspflegedelikte vor internationalen Gerichten)

1. Loi fédérale portant modification du Code pénal et du Code pénal militaire (Infractions aux dispositions sur l'administration de la justice devant les tribunaux internationaux)

Detaillberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I, II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I, II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes 141 Stimmen

Dagegen 1 Stimme

2. Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof
2. Loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale

Detaillberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1–60

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1–60

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes 133 Stimmen

Dagegen 8 Stimmen

3. Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes
3. Arrêté fédéral relatif à l'approbation du Statut de Rome de la Cour pénale internationale

Detaillberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Schlüer, Mörgeli, Schmied Walter)

Dieser Beschluss untersteht dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung.

Art. 2

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Schlüer, Mörgeli, Schmied Walter)

Le présent arrêté est sujet au référendum obligatoire prévu par l'article 140 alinéa 1er lettre b de la constitution.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 131 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 31 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes 135 Stimmen

Dagegen 26 Stimmen

00.2018

Petition Verein der Völkermordgegner. Völkermord an Armeniern. Anerkennung und Verurteilung
Pétition Association des opposants au génocide. Génocide arménien. Reconnaissance et condamnation

Bericht APK-NR 13.11.00

Rapport CPE-CN 13.11.00

Bericht APK-SR 23.11.00

Rapport CPE-CE 23.11.00

Ständerat/Conseil des Etats 14.12.00

Nationalrat/Conseil national 13.03.01

Präsident (Hess Peter, Präsident): Die Kommission beantragt einstimmig, die Petition dem Bundesrat zur Kenntnisnahme zu überweisen, verbunden mit der Bitte, im Rahmen des schweizerisch-türkischen politischen Dialogs den Völkermord an den Armeniern zur Sprache zu bringen.

Angenommen – Adopté

00.3245

Postulat Zisyadis Josef. Völkermord in Armenien. Anerkennung durch die Schweiz
Postulat Zisyadis Josef. Génocide arménien. Reconnaissance par la Suisse

Einreichungsdatum 06.06.00

Date de dépôt 06.06.00

Nationalrat/Conseil national 13.03.01

Zisyadis Josef (–, VD): Ainsi donc, après le Parlement européen, les Parlements français, russe, grec, suédois, italien, le Parlement de notre pays est appelé à prendre position sur la question de la reconnaissance du génocide arménien.

Il y a dans notre pays une longue et généreuse tradition humaniste de reconnaissance de ce peuple meurtri par l'histoire. Je voudrais ici rappeler qu'en 1896 déjà, des citoyens suisses ont déposé 450 291 signatures au Conseil fédéral pour lui demander d'intervenir rapidement auprès des grandes puissances afin de mettre fin à l'extermination d'un peuple héritier d'une civilisation millénaire.

Je voudrais aussi citer ici l'action courageuse du médecin appenzellois, Jakob Künzler, décédé en 1949, et qui est intervenu sur place pour secourir les Arméniens en détresse pendant le génocide de 1915. Nous pourrions aussi citer Gustave Ador, ancien président du Conseil d'Etat du canton de Genève, ou Giuseppe Motta, ancien président de la Confédération.

Nous avons en Suisse une tradition humaniste par rapport à cette question, et nous avons raison d'être fiers de sa persistance. L'acte symbolique et politique que nous sommes appelés à faire est d'une portée plus limitée que les actions courageuses de ces Suisses à travers l'histoire. Mais il y a cependant un acte de courage historique qui honorerait notre pays après les prises de position qui s'accumulent dans les divers parlements de la planète.

En quoi notre pays s'honorerait-il à reconnaître le génocide arménien? Depuis que les Parlements nationaux ont com-