



19.3967

Postulat APK-SR.**Schweizer Sitz im Uno-Sicherheitsrat.****Einbezug des Parlamentes****Postulat CPE-CE.****Siège de la Suisse****au Conseil de sécurité de l'ONU.****Implication du Parlement**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.09.19

Le président (Fournier Jean-René, président): Le Conseil fédéral propose l'adoption du postulat.

Berberat Didier (S, NE), pour la commission: Comme vous le savez, le Conseil fédéral, en vertu de l'article 184 alinéa 1 de la Constitution fédérale, a décidé de déposer officiellement la candidature de la Suisse à un siège non permanent au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, pour la période 2023/24, auprès du groupe des Etats d'Europe occidentale et d'autres Etats, auquel la Suisse appartient.

Conformément à l'article 152 alinéa 3 de la loi sur le Parlement, l'exécutif fédéral a consulté préalablement les Commissions de politique extérieure de nos deux conseils. L'élection de notre pays au Conseil de sécurité devrait avoir lieu en juin 2022. A nos yeux, vingt ans après l'entrée de la Suisse à l'ONU, il est temps que notre pays puisse faire partie de cet organe. La campagne dure depuis huit ans et notre candidature est connue et accueillie favorablement au niveau international.

Récemment, le Conseil fédéral a reconfirmé la poursuite de notre candidature. Il est utile de préciser que les deux Commissions de politique extérieure ont été très régulièrement informées de l'état de la procédure, et la collaboration avec le Conseil fédéral, par le Département fédéral des affaires étrangères, a été d'excellente qualité, ce dont nous remercions les chefs successifs de ce département fédéral.

Suite aux discussions concernant cette opportunité très importante pour le rôle de notre pays au niveau international, la Commission de politique extérieure de notre conseil a décidé de déposer un postulat que le Conseil fédéral s'est d'ailleurs

AB 2019 S 726 / BO 2019 E 726

dit prêt à accepter – cela a été rappelé par le président tout à l'heure.

Ce postulat charge le Conseil fédéral de présenter, d'ici fin juin 2020, un rapport dans lequel il indiquera comment, le cas échéant, il entend impliquer le Parlement durant l'éventuel mandat de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU. Précisons d'emblée qu'il n'est pas question ici de modifier les compétences et rôles respectifs du Conseil fédéral et du Parlement en matière de politique étrangère, qui sont fixés par la Constitution fédérale et la loi sur le Parlement.

Le but de ce postulat est que le Conseil fédéral examine comment encore mieux associer, et avec quel instrument, le Parlement, notamment par ses Commissions de politique extérieure, lors de la période de deux ans durant laquelle notre pays siègera au Conseil de sécurité. Cela pourrait prendre, par exemple, la forme d'un point à l'ordre du jour de chaque séance des Commissions de politique extérieure, dans lequel le Conseil fédéral consulterait ou informerait le Parlement des grands enjeux liés au Conseil de sécurité. Il serait également envisageable que les présidents des Commissions de politique extérieure, ou des membres de ces commissions ou d'autres commissions, puissent faire partie, à certaines conditions, de la délégation présente lors de certaines séances du Conseil de sécurité. Ou enfin, que l'on crée une délégation qui serait consultée par le Conseil fédéral sur les affaires du Conseil de sécurité, y compris, pour autant que cela soit possible, les affaires urgentes.

Il ne serait d'ailleurs pas inutile que le Conseil fédéral fasse examiner comment d'autres pays membres non



permanents du Conseil de sécurité ont résolu la question de l'association de leur Parlement lorsqu'ils étaient membres de cet organe de l'ONU. Bien entendu, comparaison n'est pas raison et, vous le savez, le partage des compétences entre exécutif et législatif en matière de politique étrangère peut être très différent entre les Etats.

La réponse au postulat pourrait d'ailleurs être une bonne occasion pour le Conseil fédéral de faire le point sur l'état de la procédure d'élection, à deux ans du vote pour accéder à ce conseil.

En conclusion, la commission vous demande d'accepter ce postulat.

Minder Thomas (V, SH): Das Postulat ist unbestritten. Auch ich stimme ihm zu, jedoch ohne grosse Begeisterung und ohne grosse Hoffnung auf eine konstruktive Lösung zum Einbezug des Parlamentes in Sachen Uno-Sicherheitsrat. Vorweg: Ich finde die Kandidatur der Schweiz keine gute Idee. Es ist falsch, dass die neutrale Schweiz im höchsten sicherheitspolitischen Gremium der Welt zu zwischenstaatlichen Konflikten offiziell Position beziehen möchte und müsste.

Die dauernde Neutralität ist ein bewährter Grundsatz der schweizerischen Aussenpolitik. In Übereinstimmung mit dem Neutralitätsrecht enthält sich die Schweiz der Teilnahme an Kriegen ausserhalb ihres Staatsgebietes. Das Neutralitätsrecht legt die Rechte und Pflichten eines neutralen Staates fest. Die Bürgerinnen und Bürger der Schweiz verstehen und definieren unsere Neutralität jedoch nicht nur als Nichtteilnahme an bewaffneten Konflikten: Wir verstehen die Neutralität so, dass die Schweiz sich zu zwischenstaatlichen Konflikten nicht äussert.

Wir sind mit unserer neutralen aussenpolitischen Haltung zur grossen Anzahl von weltweiten Konflikten bis anhin immer gut gefahren. Gerade weil wir ein neutrales Land sind, haben sich die internationale Schweiz und insbesondere Genève internationale derart dominant entwickelt. Im Moment, wo sich die Schweiz im Uno-Sicherheitsrat offiziell äussert und für oder gegen zwischenstaatliche Konflikte Position bezieht, allenfalls bis hin zu einer militärischen Intervention, ist die Schweiz nicht mehr neutral. Aus diesen Überlegungen heraus darf die Schweiz im Uno-Sicherheitsrat nicht Einsitz nehmen.

Wenn ich dieses Postulat ohne Begeisterung annehme, dann deshalb, weil es absehbar ist, dass das Parlament kaum ernsthaft in die Entscheidungsfindung einer Schweizer Vertretung im Uno-Sicherheitsrat mit einbezogen werden kann. Im laufenden Jahr hat der Uno-Sicherheitsrat bis anhin 179 Mal getagt, 48 Resolutionen wurden in dieser Periode verabschiedet. Mir ist schleierhaft, wie unser Parlament mit seinem Zweikammersystem inklusive Differenzbereinigung mit einbezogen werden soll. "Mit einbeziehen", so die Formulierung im Postulatstext, heisst wohl nicht, dass im Parlament ein Jahresbericht über die Schweiz im Uno-Sicherheitsrat angenommen werden soll. "Mit einbeziehen" heisst eigentlich, sich frühzeitig und verbindlich einbringen zu können. Wenn darunter lediglich die nachträgliche Information des Parlamentes zu verstehen wäre, dann bräuchte es dieses Postulat nicht, denn bereits jetzt muss der Bundesrat nach geltendem Recht die Aussenpolitischen Kommissionen und das Parlament über seine aussenpolitischen Aktivitäten informieren.

Der Uno-Sicherheitsrat tagt fast täglich: Bei 48 Resolutionen, verteilt auf x Länder, und das in etwas mehr als acht Monaten, werden also jede Woche ein bis zwei Resolutionen erlassen. Bei dieser gewaltigen Frequenz von Sitzungen und Verabschiedungen von Resolutionen ist mir schleierhaft, wie man das Schweizer Parlament – ein Milizparlament wohlverstanden – mit einbeziehen soll.

Nicht einmal der rein informative Einbezug der APK wäre praktikabel, denn die APK tagen gerade mal zweieinhalb Tage zwischen den Sessionen. Nur schon eine Informations- und Konsultationspflicht über jegliche Aktivitäten des Uno-Sicherheitsrates würde die Kapazitäten der APK sprengen. Übrigens besagt Artikel 152 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes schon heute, dass die beiden APK zu wesentlichen Vorhaben informiert und konsultiert werden müssen. Es liegt auf der Hand, dass die Schweizer Mitwirkung ebensolche wesentlichen Vorhaben betreffen würde. Eine gemischte APK-SR/NR im Sinne einer gemischten Subkommission müsste sich wohl wöchentlich treffen, um nur schon rein informativ auf dem Laufenden zu sein. Von einer parlamentarischen Mitentscheidung oder einem parlamentarischen Vetorecht ist gar nicht erst zu sprechen.

Eine Alternative wäre womöglich, eine parlamentarische Delegation zu installieren. Unser Parlament unterhält bereits diverse Delegationen, die Beziehungen zu anderen Parlamenten und Institutionen pflegen, von der Efta über die OSZE bis hin zu Europarat und Nato. Eine parlamentarische Delegation für die Uno existiert zurzeit nicht. Vielleicht müsste man eine solche ins Auge fassen, die die Schweizer Vertretung im Sicherheitsrat eng begleitet. Würde der Bundesrat eine solche Delegation anvisieren, so müssten natürlich die Reisetätigkeiten im Lot bleiben, denn wie gesagt: Der Sicherheitsrat tagt fast täglich, und New York liegt bekanntlich nicht gleich nebenan.

Aber auch das Parlamentsplenum wird früher oder später mitreden wollen. Wir erinnern uns: In den letzten Monaten hat das Parlament gleich dreimal gegen Entscheidungen des Bundesrates in aussenpolitischen An-



gelegenheiten opponiert und verbindlich entschieden – beim Uno-Migrationspakt, bei der Kohäsionsmilliarde, beim Rahmenabkommen. Dreimal hat das Parlament den Bundesrat innert kürzester Zeit zurückgepfiffen. Es braucht also nicht viel Fantasie, um zu erkennen, wie konfliktbeladen eine Schweizer Mitgliedschaft im Uno-Sicherheitsrat wäre, wenn die Kompetenz, wie angedacht, allein beim Bundesrat wäre. Wäre das Parlament der Schweiz mit einer Entscheidungsfindung im Uno-Sicherheitsrat nicht einverstanden, so könnte sich, durch gleichlautende Motionen in beiden Räten, eine ungewollte Dynamik zur Aufhebung einer Entscheidung entwickeln. Bekanntlich ist eine von beiden Räten verabschiedete Motion für den Bundesrat bindend; der Bundesrat müsste entsprechend handeln. Wir können uns also vorstellen, was für Kopfschütteln und welche Spannung ein derartiges Tun international und im Uno-Sicherheitsrat auslösen würde. Möchte man diese Möglichkeit einer bindenden Motion in Bezug auf die Tätigkeit der Schweiz im Uno-Sicherheitsrat ausschliessen, so müsste man diese spezifische Wirkung einer Motion explizit ausschliessen und somit das Parlamentsgesetz ändern.

Ich komme daher zu folgendem Fazit: Eine Mitsprache des Parlamentes in Sachen Uno-Sicherheitsrat ist kaum möglich, eine Mitentscheidung gar ausgeschlossen. Praktikabel wäre

AB 2019 S 727 / BO 2019 E 727

allenfalls, ich habe es angetönt, der Miteinbezug einer Subkommission oder Delegation.

Werter Herr Bundesrat, Sie haben sich für den Antrag auf Annahme des Postulates entschieden. Ich bin gespannt, mit welcher Kreativität Ihr Departement das Parlament in Sachen Uno-Sicherheitsrat mit einbeziehen will.

Berberat Didier (S, NE), pour la commission: J'aimerais dire que je suis très heureux d'avoir entendu Monsieur Minder, qui ne s'était pas du tout exprimé en commission lorsque nous avons discuté de cette question. Il nous fait aujourd'hui l'honneur de nous donner sa position, et c'est très bien. D'ailleurs, ces réflexions sont intéressantes, elles comprennent deux parties.

D'abord, il y a la question de savoir si la Suisse doit faire partie du Conseil de sécurité, voire de l'ONU. Je crois que les choses ont été réglées par une votation populaire en ce qui concerne le fait, pour notre pays, d'être membre de l'ONU; il n'y a donc pas à revenir là-dessus. En ce qui concerne le Conseil de sécurité, le chef du département nous a signalé que deux motions du groupe UDC étaient pendantes au Conseil national, visant à ce que la Suisse renonce à faire partie du Conseil de sécurité. Le Parlement se prononcera et nous verrons si une majorité se dégage pour que la Suisse renonce à sa demande, ce qui, à mon avis, serait une profonde erreur.

Ensuite, les réflexions de Monsieur Minder sur la question de l'association du Parlement à la fonction de la Suisse durant deux ans au Conseil de sécurité sont intéressantes. Il y a quelques pistes. Il est vrai que le Conseil de sécurité siège presque journalièrement, en tout cas très souvent. Il n'est pas possible que le Parlement, qui est un Parlement de milice, s'occupe de chaque détail des discussions du Conseil de sécurité. A mon avis, le Conseil fédéral, qui doit justement examiner cette question, nous fera des propositions praticables, de sorte que l'on trouve des solutions, quitte à créer un nouvel organe temporaire, qui pourrait être une délégation qui s'occupe de ces questions. Bien entendu, toutes les décisions ne pourront pas faire l'objet d'une consultation auprès du Parlement, vu l'urgence et vu le nombre de décisions, mais il faudra que le Conseil fédéral, en accord avec les Commissions de politique extérieure, trouve une solution praticable – je le répète –, afin que le Parlement puisse être associé à ces discussions. Beaucoup d'Etats ont été, sont ou seront membres non permanents du Conseil de sécurité. Ces Etats ont des parlements qui, très souvent, sont consultés. Il n'y a pas de raison, si on a trouvé une solution à l'étranger, qu'on ne puisse pas en trouver une en Suisse.

Cassis Ignazio, conseiller fédéral: Je vous remercie de me donner l'occasion de dire quelques mots à propos de ce postulat qui charge le Conseil fédéral de présenter un rapport sur cette question d'ici l'été prochain.

Bien entendu, le thème plus large de la collaboration entre gouvernement et Parlement en politique étrangère est continuellement débattu. Depuis 170 ans, cela n'a jamais arrêté. Vous avez demandé un rapport sur le "soft law", qui va aussi toucher le thème de la coopération. Bien entendu, il y a quelques éléments fixes dans ce discours, tels que le rôle d'un Parlement de milice dans une politique internationale qui devient de plus en plus rapide, flexible, politisée et qui ne pourrait pas être suivie à la minute, ni même par le gouvernement, ni par le Parlement. Donc, c'est un thème qui va occuper notre agenda ces prochains mois et, en tout cas, dirais-je, la moitié de la prochaine législature.

Venons-en maintenant à ce postulat, dont le but est justement de réfléchir à la manière de fonctionner du gouvernement et des Commissions de politique extérieure lors de la participation de la Suisse au Conseil de



sécurité de l'ONU.

Wir werden im Juni 2022 diese Wahl haben. Unsere Kandidatur ist seit 2011 angemeldet, und der Bundesrat hofft, dass die Schweiz in den Sicherheitsrat der Uno gewählt wird. Zwei Sitze sind vakant. Zurzeit gibt es zwei Kandidaten, die Schweiz und Malta. Es sieht so aus, als wären die Perspektiven gut.

Es geht dann wirklich auch um Folgendes: Für die Schweiz ist es eine erstmalige Angelegenheit. Wir müssen also "en cours de route" selber lernen, wie wir uns dabei am besten bewegen und welche Rolle das Parlament hier spielen kann. Es wurden bereits einige Vorstellungen – von einer Begleitdelegation bis zu einer regelmässigen Berichterstattung, allenfalls durch die Präsidenten, usw. – in der Kommission diskutiert. Lassen Sie uns diese Gedanken einmal in Form von Optionen zu Papier bringen und dann auch in der Kommission diskutieren! Ich bin zuversichtlich, dass wir einen gemeinsamen Weg finden können.

Le Conseil fédéral vous invite ainsi à approuver ce postulat.

Angenommen – Adopté