

Documentazione informativa

1. Il piano a media scadenza
La cooperazione intergovernativa nell'ambito del Consiglio d'Europa
2. Cons. fed. R. Gnägi
Introduction d'un service civil de remplacement
3. H. R. Kurz
Introduction d'un service civil de remplacement
4. Cons. fed. R. Gnägi
Einführung eines zivilen Ersatzdienstes
5. H. R. Kurz
Einführung eines zivilen Ersatzdienstes
6. Linee direttive della politica di governo 1975-1979
Edizione illustrata del rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale -
1976

La cooperazione intergovernativa
nell'ambito del Consiglio d'Europa

IL PIANO A MEDIA SCADENZA

Estratto da "Europa Informazioni" No. 4/1975

La cooperazione intergovernativa nell'ambito del Consiglio d'Europa

IL PIANO A MEDIA SCADENZA

di
MENNO VAN EMDE BOAS

Capo Divisione
al Consiglio d'Europa

Contrariamente ad un'opinione troppo diffusa, il Consiglio d'Europa non è soltanto un luogo d'incontro per i parlamentari degli Stati membri, per i Ministri degli Affari esteri o i loro rappresentanti, è il difensore dei diritti dell'uomo in Europa. E' anche uno strumento di cooperazione intergovernativa sul piano tecnico fra gli Stati membri e, eventualmente, con la partecipazione di Stati non membri. Nella Risoluzione (74) 4 sul futuro ruolo del Consiglio d'Europa, il Comitato dei Ministri ha definito otto settori d'attività che ha considerato particolarmente appropriati per l'azione intergovernativa del Consiglio d'Europa.

A causa del carattere spesso molto specializzato di queste attività, il vasto pubblico è piuttosto mal informato dell'importanza di questo lavoro. Il più delle volte ignora che è il Consiglio d'Europa che è all'origine d'un gran numero di trattati Internazionali — 85 per ora — e di altre misure giuridiche Internazionali che vertono su varie questioni come la protezione dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, la protezione dei diritti sociali dei lavoratori e d'altre categorie della popolazione, la protezione degli animali ed il trasporto delle salme, passando per l'armonizzazione delle prestazioni di previdenza sociale negli Stati membri e la garanzia di tali prestazio-

ni di previdenza sociale negli Stati membri e la garanzia di tali prestazioni in caso di migrazione, una collaborazione effettiva ed efficace nel campo della sanità pubblica, la protezione dei monumenti e siti, gli incontri dei giovani o la protezione delle giovani madri o delle donne incinte e delle ragazze alla pari. Tutte queste attività rientrano nel *Programma di lavoro intergovernativo*.

E' chiaro che l'intensificazione della cooperazione nell'ambito del Consiglio d'Europa ha richiesto l'impiego di mezzi adatti a rispondere all'evoluzione sempre più rapida della società europea. E' questa la ragione per cui, a parte l'elaborazione di convenzioni e di raccomandazioni, la prassi di scambi di vedute fra i responsabili nazionali d'un determinato settore dell'attività governativa riveste una crescente importanza. Simili consultazioni possono avere dei risultati pratici importanti poiché permettono non soltanto un'armonizzazione delle legislazioni che già esistono, ma anche delle nuove legislazioni e provvedimenti legislativi degli Stati membri nella fase della loro concezione ed elaborazione.

In tal modo il Programma di lavoro è diventato uno strumento essenziale per l'attuazione dei fini statutari del Consiglio d'Europa.

A partire dal 1965, si è cercato di strutturare, in maniera più sistematica, il complesso delle attività intergovernative e di dare loro una base politica più solida che risponda alla vocazione essenziale dell'Organizzazione, che è la difesa della democrazia pluralista, in particolare dal punto di vista del rispetto della preminenza del diritto, dei Diritti dell'Uomo e, di conseguenza, in maniera più generale, la garanzia e lo sviluppo dell'essere

umano in quanto individuo nella società europea attuale e futura. Così il Comitato dei Ministri, alla luce dell'esperienza fatta col Programma di lavoro intergovernativo lanciato nel 1965, ha formulato e adottato, con la Risoluzione (74) 33 del 20 novembre 1974, nuove procedure per la pianificazione e la programmazione delle attività intergovernative del Consiglio d'Europa. D'ora in avanti, il Programma di lavoro è fissato a partire

da un *Piano a media scadenza*, che comprende un periodo di cinque anni, e indica obiettivi precisi per l'azione del Consiglio d'Europa. Tuttavia, al fine di evitare ogni rigidità, specialmente per quanto riguarda le modifiche necessarie per rispondere ai cambiamenti di situazione che intervengono durante il periodo del Piano, questo sarà riveduto *ogni due anni*, tenendo conto dell'evoluzione politica e dei progressi della cooperazione europea.

OTTO SETTORI D'ATTIVITA'

Il Piano è dunque caratterizzato da una grande elasticità, ma anche da una grande fermezza nei meccanismi di presa di decisione. Per quanto riguarda questi ultimi, conviene in effetti notare che la definizione dei settori e degli obiettivi è una funzione essenzialmente politica, che spetta di conseguenza in primo luogo al Comitato dei Ministri su proposta del Segretario Generale, dopo aver sentito il parere dell'Assemblea. Il ruolo delle Conferenze dei Ministri specializzati merita d'essere sottolineato, dato che sono esse che si assumono in larga misura il compito di proporre al Comitato dei Ministri delle definizioni, ed eventualmente delle re-definizioni, degli obiettivi da realizzare nel campo delle loro rispettive competenze. Inoltre, il ruolo dei Comitati d'esperti governativi rimane di primaria importanza nella scelta delle stesse attività. In effetti, tocca al Comitato dei Ministri di definirne gli orientamenti politici e di bilancio, tocca ai Comitati d'Esperti, per il fatto stesso della loro competenza tecnica, proporre gli indirizzi che sembrano loro rispondere più adeguatamente alla realizzazione degli obiettivi prescelti. E' a partire da tali proposte che i progetti di pro-

grammi d'attività potranno essere annualmente fissati e potranno integrarsi in maniera razionale nel progetto di programma-bilancio dell'Organizzazione.

E' sempre interessante, quando un'innovazione è introdotta in una istituzione, prestare attenzione alla sua prima messa in opera, e questo per due ragioni. La prima è che lo sforzo d'adattamento che bisogna fare in questa occasione è in sé un fattore positivo che introduce degli impulsi creativi là dove non c'era prima che ripetizione. La seconda ragione è che da questa prima applicazione dipenderà spesso la qualità delle seguenti dato che una cattiva interpretazione, e di conseguenza dei cattivi risultati, possono mettere in dubbio la necessità stessa dell'innovazione. Ciò spiega l'importanza che il Segretario Generale Kahn-Ackermann annette al primo Piano che comprenderà il periodo 1976-1980.

Tale Piano, che il Comitato dei Ministri intende adottare definitivamente nella sua Sessione del 6 maggio 1976 dopo aver sentito il parere dell'Assemblea, comprende gli *otto settori d'attività* già definiti e comporta *ventidue sezioni*.

DIRITTI DELL'UOMO E LIBERTA' FONDAMENTALI

Il primo settore d'attività del Consiglio d'Europa è evidentemente la *Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*. Si compone di tre parti. La prima parte mira ad adattare il sistema di controllo internazionale della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo alle nuove situazioni, in funzione d'una più grande elasticità, d'una più grande semplicità e d'una più grande rapidità e, di conseguenza, a rafforzare sempre più la protezione dell'individuo. Si tratta in particolare, di facilitare l'inoltro dei ricorsi alla Corte dei Diritti dell'Uomo e di esaminare l'opportunità d'attribui-

re alla Corte la competenza di formulare dei pareri consultivi e, su domanda della Commissione o d'una giurisdizione nazionale, di statuire a titolo pregiudiziale. Quel che importa è anche migliorare il controllo dell'esecuzione delle decisioni prese conformemente alla Convenzione dei Diritti dell'Uomo.

La seconda parte persegue lo scopo di adattare la Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo al Patto delle Nazioni Unite relativo ai diritti civili e politici. Si tratta d'esaminare l'opportunità di sottoporre certi diritti inclusi

rafforzare la protezione
dell'individuo

nel Patto non previsti dalla Convenzione europea, ai meccanismi di controllo previsti dalla Convenzione. In effetti quest'ultimo controllo è più efficace di quello previsto nell'ambito delle Nazioni Unite.

Infine, la terza parte, tende ad una più grande conoscenza dei diritti dell'uomo sia fra il vasto pubblico che nel

campo dell'educazione in generale, in particolare nelle università e negli ambienti giuridici nazionali ed internazionali. E' un obiettivo di primaria importanza perché il pieno godimento dei diritti dell'uomo presuppone che coloro che devono profittare di essi e coloro che li applicano ne siano pienamente consapevoli.

PROBLEMI SOCIALI ED ECONOMICI

Il secondo settore d'attività: *Problemi sociali e socio-economici, come le questioni relative ai lavoratori migranti*, contiene sei sezioni, le più importanti delle quali sono quelle che riguardano la sicurezza sociale, la politica in materia di lavoro, l'azione sociale ed i problemi dei lavoratori migranti e della loro famiglia.

Per quanto riguarda la sicurezza sociale, un certo numero di strumenti normativi internazionali importanti sono stati elaborati nell'ambito del Consiglio d'Europa: la Carta Sociale, il Codice europeo di sicurezza sociale, ed il suo Protocollo addizionale, gli Accordi interinali di sicurezza sociale, la Convenzione europea di Sicurezza sociale e, infine, la Convenzione europea d'assistenza sociale e medica. Questi trattati costituiscono un complesso organico che forma la base per una completa protezione di sicurezza sociale per tutti gli Europei, non soltanto all'interno delle frontiere degli Stati di cui sono cittadini, ma ovunque si rechino coi membri della loro famiglia, vale a dire anche negli altri Stati membri del Consiglio d'Europa. La maggior parte di questi strumenti hanno ottenuto l'adesione della quasi totalità degli Stati membri ed alcuni sono completati da un efficace sistema di controllo.

Nei prossimi anni, si tratterà soprattutto d'estendere il campo d'applicazione di questi strumenti giuridici, adattandoli alle esigenze d'una società industriale in pieno mutamento. In questo contesto, conviene soprattutto riconsiderare il ruolo della sicurezza sociale. Attualmente, la funzione sociale più importante dovrebbe essere quella di garantire all'uomo l'indipendenza economica e quindi l'esercizio d'una attività professionale appropriata. Il sistema di sicurezza sociale richiede dunque di essere completato da misure che incoraggino la sua reintegrazione nel mondo del lavoro.

Negli anni futuri verranno continuati gli studi che permetteranno ai governi d'essere informati e di seguire l'evoluzione in corso in materia di si-

curezza sociale in una prospettiva moderna e, in tal modo, di progredire nella via tracciata in comune verso l'armonizzazione della protezione e delle strutture della sicurezza sociale.

Nello stesso ordine d'idee, si procederà ad un'armonizzazione effettiva e pratica delle procedure amministrative in vigore negli Stati membri in vista di facilitare l'esercizio dei diritti per i beneficiari. Nell'ambito della sua azione che riguarda le questioni del lavoro, gli obiettivi previsti sono legati alle strutture del mondo del lavoro alla formazione professionale, alla protezione di particolari categorie di lavoratori, soprattutto dei gruppi svantaggiati o in ristrettezze economiche, oltre ad un'informazione reciproca in materia di politica di mano d'opera.

Occorre associare più strettamente in questa azione, che dipende in gran parte dal miglioramento delle relazioni di lavoro, i datori di lavoro ed i lavoratori ed intensificare, di conseguenza, i contatti con le organizzazioni internazionali sindacali e padronali. D'altra parte, la politica d'azione sociale è stata scelta come obiettivo specifico per gli anni futuri. In effetti, gli obiettivi ed i metodi della politica d'azione sociale non sono ancora fissati in funzione di principi comuni coerenti. Ora, il bisogno di conferire una base più solida alla politica d'azione sociale si farà sempre più urgente di mano in mano che crescerà il divario fra l'aumento della domanda e la limitatezza dei mezzi. Donde la necessità di procedere ad un'analisi più approfondita dei bisogni dell'individuo e del ruolo dello Stato nel soddisfare questi bisogni, di dedicare una maggiore attenzione al contesto sociale delle difficoltà che conosce l'individuo e di valutare e scegliere i mezzi d'azione razionalmente, mettendo l'accento sui rapporti costo-efficacia e sulla prevenzione.

Il Consiglio deve indubbiamente riservare l'essenziale dei suoi sforzi ad un'impostazione pragmatica dei problemi immediati, ma è anche suo dovere preoccuparsi dei problemi d'una società in mutamento ed esami-

ripensare il ruolo
della sicurezza sociale

migliorare i rapporti fra
i datori di lavoro e i lavoratori

nare l'evoluzione della vita della famiglia nell'Europa di domani.

Un importantissimo settore d'azione del Consiglio d'Europa riguarda i lavoratori migranti e le loro famiglie. L'esperienza del Consiglio d'Europa in questo campo è di vecchia data e, conformemente alla vocazione del Consiglio stesso, essa mira alla realizzazione d'una più grande uguaglianza sia di diritto che di fatto fra i lavoratori nazionali ed i lavoratori emigrati. Gli obiettivi previsti in questo settore mirano, di conseguenza, a promuovere l'integrazione dei lavoratori migranti in una struttura socio-economica e so-

cio-culturale in cui troveranno insieme alle loro famiglie, delle condizioni di vita vale a dire d'alloggio, di lavoro e di sicurezza sociale, simili a quelle di cui godono i lavoratori del paese che li accoglie. In questo ambito, è previsto uno sforzo particolare per l'educazione in generale e l'insegnamento delle lingue in particolare. L'integrazione del lavoratore migrante nella società che lo accoglie dovrebbe essere facilitata anche attraverso l'adozione di misure in favore della riunione delle famiglie. L'educazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti riveste in questo contesto un'importanza fondamentale.

integrare gli emigranti

EDUCAZIONE E CULTURA

Il terzo settore preso in considerazione per la cooperazione intergovernativa nell'ambito del Consiglio d'Europa riguarda l'*Educazione* e la *Cultura*. E' in questo campo che un ruolo particolare è stato assegnato al Consiglio della Cooperazione Culturale (CCC), del quale fanno parte, su di un piede di perfetta parità, tutti gli Stati firmatari della Convenzione culturale europea, vale a dire ventuno Stati — tre di più di quelli del Consiglio d'Europa propriamente detto —. In occasione della nuova pianificazione delle attività intergovernative del Consiglio d'Europa, il Comitato dei Ministri ha voluto dare la possibilità a tut-

ti gli Stati firmatari della Convenzione culturale europea, riuniti in seno al CCC, di partecipare alla definizione degli obiettivi dell'azione del Consiglio d'Europa nei settori che rientrano nella competenza del CCC. Questo trasmetterà dunque direttamente al Comitato dei Ministri le sue proposte concernenti gli orientamenti politici, gli obiettivi e le priorità in materia d'educazione e di cultura. A tale effetto, il CCC ha incaricato un gruppo di lavoro della redazione d'un progetto di Piano a media scadenza specifico, restando inteso che questo si dovrà armoniosamente integrare nel piano d'insieme del Consiglio.

studiare i meccanismi di consultazione dei giovani

Le attività che riguardano il quarto settore: la *Gioventù*, potrebbero essere nello stesso ambito del CCC ma vengono esercitate principalmente attraverso due organi specializzati: il Centro europeo della Gioventù ed il Fondo europeo per la Gioventù.

Si tratta, prima di tutto, d'associare la gioventù alla costruzione dell'Europa e di sviluppare, di conseguenza una politica coerente, i cui grandi obiettivi saranno lo studio dei meccanismi di consultazione della gioventù, la ricerca di nuove forme di cooperazione con essa e di misure suscettibili di migliorare la partecipazione dei gio-

vani lavoratori, e lo sviluppo della cooperazione fra i servizi governativi in materia di gioventù. Ma prima di tutto, il Consiglio d'Europa, che ha realizzato un'opera originale creando le due istituzioni specializzate in materia di gioventù e che, attraverso queste ultime, ha già ottenuto dei risultati molto promettenti, dovrà cercare di intensificare le attività di questi due organi, in particolare quelle del Centro che, attraverso il contatto permanente coi giovani, costituisce un autentico laboratorio atto a determinare le formule di cooperazione più adatte a soddisfare la gioventù.

GIOVENTU'

SANITA' PUBBLICA

Il quinto settore d'attività riguarda la *Protezione e la promozione della Sanità pubblica*. I lavori del Consiglio d'Europa nel campo della Sanità pubblica mirano alla messa a punto di comuni norme d'igiene e di terapia medica e all'adozione di regole uni-

formi in materia di sanità. L'azione che ne consegue è svolta di concerto con altre organizzazioni internazionali in Europa, competenti in materia, fra cui l'Esecutivo regionale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. L'azione del Consiglio d'Europa si

lottare contro la droga

svolge essenzialmente sul piano legislativo (adozione di convenzioni e/o di risoluzioni) e su quello dell'organizzazione (informazione reciproca, ricerche comuni, ecc.). Il lavoro intrapreso è sempre stato caratterizzato da un'impostazione prammatica. Per uniformare ed elevare il livello d'igiene e di terapia medica, si trae tutto il profitto possibile dalle risorse degli Stati membri: cultura, ricerca, esperienza e attrezzatura. L'importanza dei programmi di studio — in particolare attraverso la concessione di borse di studio — riguardanti l'organizzazione ed i metodi dei servizi di sanità ed in particolare i servizi specializzati

come i centri di trasfusione sanguigna, merita d'essere messa in evidenza. La prevenzione della malattia e l'umanizzazione della medicina figurano fra i principali obiettivi perseguiti.

Un settore specifico è stato dedicato al problema importante ed urgente della lotta contro la farmacodipendenza. L'obiettivo generale cui si tende qui è di migliorare la cooperazione internazionale colmando le lacune esistenti nella lotta contro la droga, tenendo debitamente conto delle attività intraprese a questo fine da altre organizzazioni internazionali.

AMBIENTE E ASSETTO DEL TERRITORIO

La cooperazione sul piano dell'*Ambiente e degli Enti Locali* costituisce un altro settore originale dell'azione intergovernativa del Consiglio d'Europa. Molto prima della grande moda ecologica che si nota attualmente nella maggior parte dei paesi europei, il Consiglio d'Europa disponeva già di ricerche e d'azioni che sono tuttora d'attualità. La gestione delle risorse naturali, la salvaguardia degli equilibri e della varietà ecologiche, la lotta contro l'inquinamento, l'eliminazione delle scorie, l'utilizzazione razionale dei terreni, la protezione e la valorizzazione del paesaggio o dell'ambiente urbano ne sono altrettanti molteplici aspetti. Per condurre un'azione più efficace, l'ufficio per la pianificazione ha diviso i problemi in tre gruppi: la protezione della natura e la gestione delle risorse naturali, la cooperazione nel campo dell'assetto del territorio e la

salvaguardia del patrimonio architettonico dell'Europa. Per quanto riguarda quest'ultimo, una campagna internazionale, cui ha fatto capo il recentissimo Congresso d'Amsterdam, nel corso del quale fu proclamata una Carta europea, ha reso possibile la definizione di una nuova impostazione in questo campo, quella della « conservazione integrata » del patrimonio architettonico, che colloca la politica di tutela e di rimessa in vita nell'ambito dell'urbanistica.

Il compito che il Consiglio d'Europa si è prefisso sul piano della conservazione integrata, che è quello di mettere in valore ciò che resta d'un ambiente urbano a misura dell'uomo, deve tuttavia inserirsi in una politica di sviluppo urbanistico che dia anch'essa la priorità ai valori culturali, sociali e morali nella concezione della città moderna.

ENTI LOCALI E REGIONALI

Una parte importante di questi problemi potrà essere trattata a livello degli Enti locali e regionali, che sono in larga misura responsabili della concreta messa in opera delle politiche in materia di ambiente. La Conferenza degli Enti locali e regionali d'Europa, che raduna i rappresentanti delle collettività locali e regionali e che è stata recentemente rafforzata nella sua rappresentatività e nelle sue strutture, è collegata al Consiglio d'Europa, che si trova ad avere in tal modo una posizione unica fra le altre organizzazioni europee. Le spetta in

cambio il compito non solo d'associare le collettività locali e regionali alla costruzione dell'Europa, ma anche di promuovere il loro sviluppo organizzando la loro cooperazione sul piano politico e tecnico. I settori presi in considerazione per questa cooperazione vanno dallo studio delle strutture locali e regionali all'organizzazione propriamente detta della cooperazione europea dei comuni e delle regioni, passando per i difficili problemi attinenti alle finanze locali e regionali, alla gestione e all'assetto delle città.

COOPERAZIONE GIURIDICA

L'ultimo settore d'attività del Consiglio d'Europa preso in considerazione dal Comitato dei Ministri è quello della *Cooperazione nel campo del*

diritto. Si tratta d'un settore di grande importanza per l'insieme dei lavori dell'organizzazione.

Il Consiglio d'Europa contribuisce

agire per una conservazione
integrata

associare le collettività
locali e regionali
ai progetti europei

alla salvaguardia e allo sviluppo progressivo delle relazioni fra gli Stati membri, conformemente al diritto internazionale, al ravvicinamento o all'armonizzazione continua delle legislazioni e delle politiche legislative degli Stati membri, all'adattamento del diritto degli Stati membri alle necessità d'una società democratica in formazione e alla prevenzione del crimine.

I grandi obiettivi perseguiti nel campo giuridico propriamente detto sono di conseguenza: il miglioramento e lo sviluppo dei principi e delle regole giuridiche applicabili nei rapporti fra gli Stati, specialmente per il regolamento pacifico delle controversie e per la mutua assistenza fra le autorità nazionali; il miglioramento del funzionamento e l'attuazione pratica delle convenzioni e degli accordi elaborati nell'ambito del Consiglio d'Europa; il ravvicinamento o l'armonizzazione progressiva della legislazione o della politica legislativa degli Stati membri, a fine di evitare che la disparità delle legislazioni e delle prassi nazionali nuoccia alle relazioni internazionali o ai diritti dell'individuo; la soluzione in comune dei nuovi problemi che si presentano agli Stati simultaneamente e in maniera simile se non identica, al fine di consolidare e di migliorare la posizione giuridica dell'individuo di fronte ai problemi che solleva l'evoluzione della tecnica e lo sviluppo della società; ed infine, un'azione giuridica comune in certi parti-

colari settori a carattere tecnico che presentano un interesse specifico per il club degli Stati riuniti nel Consiglio d'Europa.

Per quanto riguarda i problemi relativi alla criminologia, il Consiglio d'Europa ha già ottenuto dei risultati concreti e validi attraverso una stretta cooperazione fra gli Stati membri, fondata sui lavori scientifici di eminenti criminologi. Il miglioramento del livello di vita nella società industriale ha paradossalmente contribuito ad una diversificazione dei problemi della criminalità. La rapidità della trasformazione sociale e tecnologica e l'aumento della mobilità delle persone in Europa hanno reso ancora più difficile la lotta contro la criminalità.

Questa lotta costituisce un problema talmente arduo e complesso che esige non soltanto degli sforzi incessanti a livello nazionale, ma anche una mutua assistenza sul piano internazionale affinché l'esperienza e le conoscenze acquisite possano essere utilmente poste al servizio di tutti. Nel contesto della lotta contro la criminalità, un accento del tutto particolare dovrà essere posto sul diffondersi della violenza nella società attuale, di cui il terrorismo non è che l'aspetto più manifesto e sensibile. Tuttavia, l'azione che il Consiglio d'Europa è chiamato a svolgere per la realizzazione di questo obiettivo non può dissociarsi dalla necessità di proteggere i valori ed i principi della preminenza del diritto e del rispetto dei diritti dell'uomo.

ACCENTUARE IL CARATTERE INTERDISCIPLINARE

Il primo piano avrà necessariamente come conseguenza la concentrazione e la razionalizzazione delle molteplici attività intergovernative.

A questo proposito, uno dei fattori più importanti è certamente quello d'una accentuazione del carattere interdisciplinare delle attività del Consiglio d'Europa e pertanto d'una cooperazione rafforzata fra i Comitati operativi ed i loro segretariati.

Il Consiglio d'Europa ha optato per un piano-quadro piuttosto che per un

piano ad orizzonte fisso. Un piano-quadro è uno strumento sufficientemente elastico per permettere di spostare le risorse finanziarie in funzione delle fluttuazioni dell'incremento di bilancio da una parte, e dell'adeguamento delle precedenze dall'altra; è una delle ragioni per le quali si può considerarlo molto più realistico nell'adattamento che autorizza a livello della realizzazione dei progetti.

Pur sottolineando questo aspetto positivo del Piano a media scadenza,

bisogna tuttavia rendersi conto che le possibilità di rinnovare o di allargare le attività intergovernative del Consiglio d'Europa dipendono essenzialmente dai mezzi finanziari che i governi vorranno mettere a disposizione dell'Organizzazione — circa la metà delle risorse del Consiglio sono destinate alle attività intergovernative —, poiché, in ultima analisi, un'istituzione non si giudica in funzione della qualità della sua pianificazione, ma in funzione delle realizzazioni concrete che devono derivarne.

Gli obiettivi politici del Piano

di SIEGBERT ALBER

Siegbert Alber, deputato CDU tedesco, appartenente al gruppo democratico-cristiano dell'Assemblea parlamentare, esprime il suo parere sul progetto del piano nella sua veste di Presidente e relatore della Commissione del bilancio e del programma di lavoro intergovernativo.

Il passaggio da un semplice catalogo delle attività intergovernative del Consiglio d'Europa ad una pianificazione a media scadenza significa una presa di coscienza che determina una nuova definizione del futuro ruolo dell'Organizzazione. La volontà politica di giungere ad una riflessione prospettica sulla funzione e sull'avvenire del Consiglio d'Europa è così messa in rilievo dall'organo ministeriale, che esprime l'accordo di diciotto Stati membri sovrani. L'Assemblea aveva già sottolineato a varie riprese che le attività intergovernative dovrebbero essere determinate nell'ambito d'un orientamento politico generale e coerente e concepite, pianificate e realizzate a partire da obiettivi precedentemente fissati. La funzione politica dell'Organizzazione, il suo ruolo di pioniere ed il suo attaccamento ai valori spirituali europei dovrebbero risaltare più chiaramente dalle attività dell'Organizzazione. Ora che il Consiglio d'Europa si trova dotato di questo nuovo strumento di pianificazione, la sua azione deve essere caratterizzata da un più grande impegno politico nella scelta delle sue opzioni fondamentali.

Nella mia veste di Presidente e di Relatore della Commissione del Bilancio e del Programma di Lavoro Intergovernativo dell'Assemblea, che è stata invitata dal Comitato dei Ministri ad esprimere il suo parere sul progetto di piano a media scadenza prima che quest'ultimo sia definitivamente adottato, ritengo che il Consiglio d'Europa è, per gli Stati membri, il luogo ideale per affrontare in un quadro multilaterale, che lascia loro una considerevole larghezza nella scelta delle questioni, della maniera di trattarle e di realizzarle, ogni problema che riguarda la « condizione europea ». A questo proposito vorrei ricordare la missione del Consiglio d'Europa, essenzialmente orientata verso la sal-

vaguardia dei valori democratici — dato che la sua composizione si limita statutariamente agli Stati democratici a regime parlamentare — fondata sulla preminenza del diritto e che riconosca i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Solo l'adattamento continuo di questi principi statuari permetterà di rispondere alle esigenze della società attuale e futura. La difesa attiva delle nostre istituzioni democratiche esige la modifica delle strutture e la cooperazione intergovernativa diventa una necessità. Il programma di lavoro dell'Organizzazione corrisponde ad un'impostazione globale del tema « l'uomo nella società europea », che deve rimanere il filo conduttore che assicuri la coesione fra i vari obiettivi.

Terrei a sottolineare che il Consiglio d'Europa deve perseguire e intensificare la sua azione a questo riguardo, poiché è il solo foro internazionale che possieda tale vocazione ideologica e che disponga d'un meccanismo elastico e polivalente per elaborare delle soluzioni. E' per tutte queste ragioni che sembra indispensabile che il piano sia fornito d'una introduzione che dia un orientamento politico d'insieme, fondato su una strategia politica globale che occupi i cinque anni del piano.

Fra gli obiettivi fondamentali sui quali si dovranno articolare i principali aspetti del Consiglio d'Europa si può citare: un'unione più stretta fra gli Stati membri; la difesa del concetto della preminenza del diritto e delle strutture democratiche oltre alla promozione di strategie comuni che mirano ad aiutare gli Stati membri a sormontare le difficoltà nate dalle trasformazioni sociali, al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini. Da questa formulazione d'obiettivi politici sorge evidentemente il problema

della partecipazione di Stati non membri alle attività del Consiglio d'Europa, ma l'Assemblea, come il Comitato dei Ministri, ha affermato che il Consiglio d'Europa deve restare aperto al mondo esterno nei limiti imposti dal suo statuto. In effetti, si può concepire una consultazione politica che utilizzi il programma di lavoro come uno strumento che permetta di garantire un prolungamento della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e che associ degli Stati non membri a certi settori di questo programma.

Quanto alla selezione degli obiettivi e alla scelta delle priorità al momento dell'impostazione del piano, vanno citati certi criteri generali: i progetti devono presentare un interesse per l'Europa piuttosto che per un determinato paese; i lavori non devono effettuarsi simultaneamente in altre sedi; essi devono, infine, dare dei risultati concreti e pratici per i governi degli Stati membri. Quest'ultimo aspetto è particolarmente importante, dato che tocca il problema della retroazione di ogni impresa del Consiglio d'Europa ed in particolare del seguito che i governi sono disposti a dare ai risultati ottenuti a livello europeo. Questo impatto potrebbe essere molto più grande se gli Stati membri facessero pienamente uso delle possibilità offerte da tutti gli organi del Consiglio d'Europa, che dovrebbe disporre dei fondi necessari per realizzare delle azioni di vasta portata almeno nei settori prioritari.

Soltanto se si andrà al di là del quadro tradizionale e se si fisseranno delle autentiche priorità politiche il Consiglio d'Europa potrà continuare ad assolvere il suo compito di custode della democrazia e dei diritti dell'uomo al fine di offrire al cittadino europeo un quadro di vita improntato ad un reale umanesimo.

Spero che il piano a media scadenza possa diventare lo strumento essenziale per la messa a punto di una cooperazione più stretta fra gli Stati membri in vista del « consolidamento di una pace fondata sulla giustizia e sulla cooperazione internazionale » (preambolo dello statuto).

Introduction d'un service civil de remplacement

Conférence de presse du 28 juin 1976

Exposé de M. R. Gnägi, Président de la Confédération

Le Conseil fédéral a approuvé formellement le 21 juin 1976 son message concernant l'introduction d'un service civil de remplacement, message sur lequel il s'était déjà prononcé quant au fond le 2 juin. Il s'acquitte ainsi du mandat que les conseils législatifs lui avaient confié par l'arrêté fédéral du 18 septembre 1973 concernant l'initiative populaire pour la création d'un service civil (révision de l'article 18 de la constitution).

Le message du Conseil fédéral du 21 juin 1976 représente une nouvelle étape importante vers la solution du problème des objecteurs. Les quelques indications suivantes seront propres à exposer le chemin parcouru.

En vertu du droit constitutionnel, l'obligation de servir doit être accomplie sous la forme du service personnel dans l'armée, c'est-à-dire le service militaire obligatoire, ou subsidiairement, le devoir de s'acquitter de la taxe militaire. Il n'existe aucune réglementation particulière pour les réfractaires. Ceux-ci sont punissables au sens du code pénal militaire (article 81).

Aussi longtemps que la disposition constitutionnelle de l'article 18 sera en vigueur, il ne sera pas possible de résoudre en principe le problème des objecteurs. Dès lors, pour examiner cette question il a fallu se résoudre jusqu'ici à alléger autant que possible les suites pénales de la condamnation des objecteurs. Ces mesures ont pu être introduites après la guerre par deux révisions du code pénal militaire:

- La révision du 21 décembre 1950, qui a introduit un allègement

des peines pour les objecteurs qui, du fait de leurs convictions religieuses, ont agi à la suite d'un grave conflit de conscience:

- la revision du 5 octobre 1967, qui a reconnu, outre les motifs religieux, également les motifs moraux comme moyens d'adoucissement de la peine et a introduit simultanément d'autres allègements dans l'exécution de la peine.

Il s'est bientôt révélé que le problème des objecteurs ne pouvait pas être résolu à la longue par les allègements apportés au droit pénal militaire. Un groupe de travail a donc été constitué au sein du département, en hiver 1969/70 déjà, pour élaborer des propositions visant la réorganisation fondamentale du système. Ce groupe a été transformé l'année suivante en une commission interdépartementale, dont les travaux ont été poursuivis au cours des années 1971 et 1972 par un groupe de travail de Forum Helveticum réunissant tous les cercles intéressés. Ce groupe a présenté, en été 1972, un rapport complet qui a rendu de précieux services pour la suite des travaux.

Parallèlement à ces travaux, des professeurs du gymnase de Münchenstein ont lancé en 1971 une initiative dit "de Münchenstein", qui a été déposée le 12 janvier 1972 avec 62'343 signatures valables. Tirant la seule conséquence possible de l'état actuel de la constitution, les auteurs de l'initiative ont demandé la revision de l'article 18 de la constitution (article relatif à l'obligation de servir). L'initiative présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux désigne, comme but de la revision constitutionnelle, l'introduction d'un service civil obligatoire pour les militaires qui ne peuvent pas concilier l'accomplissement du service militaire avec leurs convictions religieuses ou morales.

L'initiative de Münchenstein paraît ouvrir la voie dans ce sens. Elle s'en tient à la règle fondamentale du service

militaire obligatoire et propose d'affecter au service civil à créer uniquement les militaires pour lesquels il y a incompatibilité entre la foi ou la conscience et l'accomplissement du service militaire. Ainsi, l'initiative exclut le libre choix entre le service militaire et le service civil.

Dans son rapport du 10 janvier 1973, le Conseil fédéral a proposé aux conseils législatifs d'approuver l'initiative de Münchenstein. A l'issue de leurs délibérations -une récapitulation des principales interventions est contenue dans le message- les conseils législatifs ont, le 18 septembre 1973,

--approuvé l'initiative

- chargé le Conseil fédéral de leur présenter un rapport proposant de modifier l'article 18 de la constitution.

Pour s'acquitter de ce mandat, le Département militaire fédéral a été autorisé à constituer une Commission d'experts qui comprenait:

Messieurs P. Dürrenmatt, conseiller national, à Riehen
J. Castella, juge fédéral, à Lausanne
F. Gygi, professeur, à Berne.
A. Muheim, conseiller national, à Lucerne.

La Commission d'experts a soumis ses propositions le 18 septembre 1974 au Département militaire fédéral dans un rapport très complet, rapport qui a été soumis par la suite pour avis à tous les milieux intéressés. Cette consultation, effectuée au moyen d'un questionnaire, a montré, par ses 117 réponses, que ce problème soulève un grand intérêt dans notre population. Les questions posées se rapportaient toujours à certains points de revision et non pas à la question de principe sur le désir d'introduire un service civil, puisque celle-ci avait déjà été tranchée clairement dans le mandat confié au Conseil fédéral par le Parlement. Le résultat de la procédure de consultation a montré combien les réponses peuvent diverger

fortement en fonction de la question posée et du milieu qui est appelé à y répondre. Des points forts uniformes n'ont cependant pas été observés dans l'une ou l'autre direction. Cependant, les réponses ont apporté de précieuses indications qui ont pu être utilisées pour la suite des travaux.

Le message du Conseil fédéral a donc pu être élaboré par la suite en tenant compte du rapport de la Commission d'experts et des résultats de la consultation. Le Conseil fédéral s'est occupé des projets y relatifs dans plusieurs de ses séances des mois derniers et il s'est prononcé sur des questions de principe encore en suspens.

L'exposé qui vous sera fait subséquemment vous apportera des précisions sur le contenu du message. J'aimerais donc, pour ma part, vous exposer encore quelques considérations de principe:

1. Par leur arrêté du 18 septembre 1973, les conseils législatifs ont expressément approuvé l'initiative populaire. Ils ont chargé en même temps le Conseil fédéral de leur présenter un rapport proposant de modifier l'article 18 de la constitution. Par la présentation du présent message, le Conseil fédéral s'est acquitté du mandat qui lui avait été confié par le Parlement.
2. Bien que le mandat de l'Assemblée fédérale ne consistât, dans sa forme, qu'à proposer la modification de la constitution, le Conseil fédéral n'a pas pu se borner à cet aspect de son mandat. Il était indispensable que le message s'exprime aussi sur les modalités essentielles du futur service de remplacement et qu'il expose donc notamment:
 - les critères permettant l'admission dans le service de remplacement,
 - la manière de faire la preuve de ces critères,
 - l'organisation et la structure d'un futur service de remplacement, notamment sa durée.

Ces indications, qui n'ont pour l'instant que le sens d'une information provisoire et qui ne revêtent encore aucune force légale, sont toutefois nécessaires puisque le nouvel alinéa 5 de l'article 18 de la constitution ne fixe que le principe d'un service de remplacement et précise que tout ce qui va au-delà de ce principe fondamental doit être réglé dans la future loi d'exécution. Dans ces conditions, il était indispensable que le Conseil fédéral expose dans son message ce que pourrait bien être le service de remplacement. Les détails devront ensuite être réglés dans la loi concernant le service de remplacement; les travaux préliminaires à cet effet seront entrepris sous peu.

3. Le Conseil fédéral s'est appuyé, pour ses travaux, sur le texte de l'initiative de Münchenstein. Celle-ci est bien rédigée dans des termes généraux mais ne contient pas moins certaines exigences fort concrètes propres à restreindre la liberté d'action du législateur. Le Conseil fédéral n'a donc pas pu faire librement des propositions, mais il a dû s'en tenir aux conditions posées.
4. Nous faisons acte de pionnier dans l'introduction d'un service civil de remplacement. Des expériences dans le pays n'existent pas et il n'est pas possible, sans autre forme, d'adapter des modèles étrangers à notre système de milice. Nos propositions sont fondées dès lors, pour une bonne part, sur des considérations théoriques, qu'il n'a pas été possible de mettre pratiquement à l'épreuve jusqu'ici. Nous pensons toutefois que les solutions proposées entrent dans les limites du possible; il est certain du reste que des propositions fort utiles seront encore fournies à la suite des prochains débats parlementaires et dans la population.
5. Je me représente à peu près comme il suit le déroulement de l'affaire. Les délibérations parlementaires prendront probablement fin

pour le printemps de 1977. Dès lors, la votation populaire pourrait avoir lieu en 1977 encore.

Si le peuple et les cantons acceptent le nouvel article 18, 5e alinéa, de la constitution, il importera alors de mettre au point la loi concernant le service civil de remplacement; il faudra de plus élaborer les prescriptions d'exécution. Par la suite, il conviendra aussi d'entreprendre les travaux pratiques (infrastructure, personnel, etc.). Les premiers travaux dans le service de remplacement pourront être effectués pratiquement vers la fin des années septante.

6. Il me paraît toutefois essentiel en premier lieu que le peuple puisse enfin dire s'il veut ou non un service civil de remplacement. Le peuple a demandé cette consultation par le moyen de l'initiative populaire et l'Assemblée fédérale a approuvé formellement l'initiative. Le droit du peuple de s'exprimer sur le problème du service de remplacement ne peut pas lui être retiré. Il ne s'agit pas uniquement d'une exigence légale, mais aussi d'une obligation politique.

Il m'a paru important de vous exposer ces considérations de principe.

Vous allez recevoir maintenant une récapitulation du contenu du message.

Introduction d'un service civil de remplacement

Conférence de presse du 28 juin 1976

Exposé de M. H.R. Kurz

1. Le message qui est publié aujourd'hui prend son point de départ dans le mandat que les conseils législatifs ont confié au Conseil fédéral le 18 septembre 1973, mandat qui consistait à "présenter à l'Assemblée fédérale un rapport proposant de modifier l'article 18 de la constitution".

Pour s'acquitter de ce mandat, deux questions de principe se sont posées pour l'essentiel:

- De quelle manière fallait-il compléter l'article 18 de la constitution; suffisait-il d'ajouter un alinéa supplémentaire ou était-il nécessaire de refondre l'article 18 dans son ensemble; subsidiairement: convenait-il de compléter la constitution par un nouvel article ?
- Dans quelle mesure l'idée d'un service de remplacement devait-elle être ancrée dans la constitution ? En d'autres mots, que fallait-il introduire dans la constitution et dans la loi d'exécution ?

En ce qui concerne la première question, le Conseil fédéral a conclu que l'idée d'un service de remplacement devait être fixée dans un nouvel alinéa 5 de l'article 18. Les quatre autres alinéas de cet article peuvent être maintenus sans modification.

Quant à la question de savoir dans quelle mesure il convenait de définir, dans la constitution déjà, les détails du futur service de remplacement, le Conseil fédéral a été d'avis qu'il convenait uniquement d'y inscrire le strict nécessaire et

que toutes les dispositions de seconde importance pouvaient être réglées dans la législation d'exécution. L'opinion actuelle veut que la constitution ne contienne que les principes directeurs absolument nécessaires comme base légale. Cela a pour conséquence notamment que la modification ultérieure de certains détails peut être opérée non pas par le truchement de la revision fort ardue de la constitution, mais par la procédure beaucoup plus simple de la modification de la loi.

La modification proposée de la constitution part de l'idée que:

- Le principe de l'obligation générale d'accomplir le service militaire fixé à l'article 18, 1er alinéa, est maintenu;
- l'alinéa 5 doit fixer dans la constitution que les militaires qui, du fait de leurs convictions religieuses ou morales, ne peuvent concilier l'accomplissement du service militaire avec les exigences de leur conscience ont la possibilité d'être appelés à faire un service de remplacement. La seule précision apportée fixe que le service de remplacement doit être "équivalent" au service militaire.

Le nouvel alinéa 5 de l'article 18 n'en dit pas plus. Toutes les autres modalités doivent être réglées dans la loi.

2. Vu sous l'angle purement formel, le Conseil fédéral aurait rempli sa tâche par l'élaboration du nouvel alinéa 5 de l'article 18 de la constitution. Une telle manière de considérer les choses est toutefois insatisfaisante, car le Parlement et la population ne seraient ainsi que mal renseignés sur le service de remplacement à créer. Pour autant que cela soit possible aujourd'hui déjà, il convient de faire toute la lumière sur ce point.

L'information certainement la plus complète consisterait

à présenter simultanément et la nouvelle disposition constitutionnelle et le projet de loi. Un tel procédé n'est toutefois pas recommandable parce que l'élaboration de la loi exigerait trop de temps et aussi parce que, de cette manière, la votation populaire sur le principe du service de remplacement serait détournée sur une foule de problèmes annexes. Il importe aujourd'hui de voter sur le principe: service de remplacement oui ou non.

Comme cette votation de principe doit toutefois être fondée aussi sur certaines connaissances, le message fournit, sous la forme d'indications qui n'engagent à rien légalement, les informations essentielles sur l'idée que le Conseil fédéral se fait du service de remplacement à créer.

Sont exposés notamment:

- Les critères qui doivent être remplis par le militaire pour être admis dans le service de remplacement, dans la mesure où ces critères ne sont pas indiqués déjà dans l'alinéa 5 de l'article 18;
- la façon qui doit permettre, selon le Conseil fédéral, d'examiner si les critères sont remplis dans chaque cas;
- les règles selon lesquelles il importe de mesurer l'équivalence du service de remplacement avec le service militaire et notamment le problème de la durée du service de remplacement;
- les détails de l'organisation dans la pratique du service civil de remplacement, qui seront présentés sous la forme d'une "ébauche" de la future organisation du service de remplacement.

3. Le problème essentiel de l'initiative de Münchenstein consiste à déterminer quels sont les militaires qui doivent être appelés à faire un service civil de remplacement en lieu et place du service militaire. L'initiative s'en tient à la notion de l'obligation générale de servir militairement. Celle-ci est en principe

accomplie sous la forme du service militaire alors que l'appel à un service de remplacement est l'exception justifiée de façon particulière (raison de la dénomination "Service de remplacement"). Ainsi, l'initiative n'accorde pas au militaire le libre choix entre le service militaire et le service de remplacement, mais n'autorise l'appel au service de remplacement que pour les militaires "qui ne peuvent pas concilier leurs convictions religieuses ou morales avec l'accomplissement du service militaire".

Les deux notions de "croyance et de conscience" sont définies de façon plus précise dans la proposition faite par le Conseil fédéral au sujet de l'alinéa 5 de l'article 18 de la constitution; en effet, il fonde l'incompatibilité du service militaire avec la conscience sur des motifs religieux ou moraux. Cette réglementation, qui exclut "per argumentum e contrario" la reconnaissance d'arguments politiques pour justifier l'admission, est conforme à la majorité des déclarations faites devant les chambres fédérales et au cours de la procédure de consultation. Cette manière d'interpréter le texte de l'initiative présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux relève sans aucun doute de la compétence du constituant.

En se référant aux motifs religieux et moraux, le Conseil fédéral se fonde manifestement sur la réglementation qui avait été arrêtée lors de la révision de 1967 du code pénal militaire pour définir les allègements de peine en faveur des objecteurs de conscience (article 81, 2e alinéa, du code pénal militaire). Pour avoir appliqué pratiquement cette nouvelle disposition légale pendant neuf ans, les tribunaux militaires ont eu l'occasion d'établir une jurisprudence cohérente sur les notions de convictions "religieuses" et "morales", notions qui pourront aussi servir pour le futur service de remplacement. Alors que la notion des convictions religieuses ne devrait poser aucun problème particulier, il n'est pas facile, on le sait, de saisir la signification précise des convictions morales, notamment quant à leur délimitation par rapport aux motifs politiques. Dans

leur jurisprudence, les tribunaux militaires admettent la présence de motifs moraux dans les cas de militaires qui, en raison de leurs opinions humanitaires, refusent de tuer leurs semblables et considèrent aussi que l'accomplissement du service militaire en temps de paix n'est qu'une préparation à la guerre, c'est-à-dire à tuer. En revanche, les réfractaires pour des raisons politiques n'agissent généralement pas sous la contrainte de leur conscience, mais ils se laissent guider par des convictions politiques ou sociales à l'égard desquelles ils se sentent engagés; ils aimeraient du reste, par leur comportement, contribuer à leur réalisation. Nous sommes conscients qu'il n'est pas toujours possible de délimiter clairement les domaines relevant de la morale et de la politique; le militaire qui agit principalement pour des motifs politiques pourra du reste invoquer, avec raison selon les circonstances, des motifs moraux. Ce principe a aussi été reconnu jusqu'ici par les tribunaux militaires; il se trouvera encore complété et précisé par les modalités d'admission dans le service de remplacement.

4. Le message règle la procédure qui doit permettre au citoyen de faire valoir ses arguments fondés sur des motifs religieux ou moraux. Une "preuve" proprement dite n'existe naturellement pas à cet effet; il suffira donc de faire établir sa bonne foi. La commission d'examen est un organe civil, c'est-à-dire qui se situe en dehors de l'armée, dont la composition devrait offrir toute garantie pour apprécier correctement la situation personnelle de chaque militaire. Les voies de recours sont aussi largement aménagées selon des principes de l'Etat de droit. Il devrait dès lors être possible d'appeler au service de remplacement les militaires qui en remplissent les conditions et de refuser ce service particulier à ceux qui ne répondent pas aux critères posés.

Il est parfois exigé que cet examen soit remplacé par une mesure dite "preuve matérielle"; elle consiste à allonger très fortement la durée du service de remplacement, afin que celui-ci perde toute sa force d'attrait et que seuls les candidats

vraiment sérieux acceptent d'assumer cette épreuve. Un tel système du libre choix ne peut pas être retenu notamment parce qu'il serait contraire à l'initiative de Münchenstein et aussi en raison du principe de l'égalité devant la loi; en effet, les candidats de bonne foi seraient ainsi pénalisés par la durée particulièrement longue du service de remplacement. La durée de ce service comporte néanmoins un moyen supplémentaire -même si ce n'est pas le seul- pour déceler l'état d'esprit d'un militaire.

5. Le Conseil fédéral fixe à dix-huit mois la durée totale du service de remplacement. Il exige ainsi un service notablement plus long que celui que le soldat doit effectuer en temps de paix, puisque celui-ci est de quelque 12 mois répartis sur trente ans. Cette durée plus longue tient compte du fait notamment
- que le service militaire est plus dur et plus astreignant que le service civil,
 - que les dangers au service militaire, en cas de guerre notamment, sont incomparablement plus grands que dans un service civil,
 - que le service de remplacement n'impose aucune obligation hors service,
 - qu'après s'être acquitté de ses obligations militaires, le soldat est encore mis à la disposition de la protection civile.

Pour répondre à la demande formulée dans l'initiative quant à l'équivalence des deux services, les exigences plus élevées posées dans l'armée n'ont pu être compensées que par le facteur temps. Les dix-huit mois du service de remplacement pourraient être en quelque sorte équivalents aux prestations dans l'armée. Il y a là du reste -comme déjà esquissé- aussi un moyen supplémentaire pour déceler si un candidat est disposé à accomplir le service de remplacement.

6. En ce qui concerne les modalités de l'organisation pratique et les activités du service de remplacement, vous voudrez bien consulter l'ébauche contenue dans le message. Je tiens toutefois à souligner le caractère provisoire de cet exposé, qui a uniquement pour but de fournir une information générale et ne comporte aucune signification légale. Il faut s'attendre à ce que ce résumé initial soit soumis encore à diverses modifications. Il représente néanmoins un travail préparatoire fort utile pour l'élaboration de la future loi sur le service de remplacement.

L'énumération des vastes problèmes qu'il importe de résoudre en l'occurrence montre que, par le service de remplacement, nous devons créer -ne serait-ce que pour des raisons d'égalité devant la loi- une organisation s'approchant dans bien des domaines de la réglementation édictée pour l'armée. Conformément aux exigences posées par l'initiative, il s'agit, soulignons-le, de créer une organisation civile subordonnée à un département civil qui n'est présentement pas encore désigné. Il en ira de même pour les travaux préparatoires qui, dès que le projet aura été accepté par le peuple, ne seront plus poursuivis par le Département militaire fédéral, mais par le département civil intéressé.

3003 Bern, den 28. Juni 1976

Einführung eines zivilen Ersatzdienstes

Einführendes Referat von Herrn Bundespräsident R. Gnägi
anlässlich der Pressekonferenz vom 28. Juni 1976

Am 21. Juni 1976 hat der Bundesrat seine Botschaft über die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes formell genehmigt, nachdem er ihr bereits am 2. Juni 1976 materiell zugestimmt hatte. Damit erfüllt der Bundesrat den Auftrag, den ihm die eidgenössischen Räte mit dem Bundesbeschluss vom 18. September 1973 über das Volksbegehren für die Schaffung eines Zivildienstes (Neufassung von Artikel 18 der Bundesverfassung) erteilt haben.

Die Botschaft des Bundesrats vom 21. Juni 1976 bedeutet eine weitere wichtige Etappe auf dem Weg zu einer Lösung des Dienstverweigererproblems. Einige Stichworte sollen die bisherige Entwicklung darlegen.

Nach dem heute gültigen schweizerischen Verfassungsrecht mus die Wehrpflicht in der Form der Dienstleistung in der Armee, also als Militärdienstpflicht erfüllt werden - subsidiär mit der Erfüllung der Pflicht zum Militärpflichtersatz. Eine Sonderregelung für Dienstverweigerer gibt es nicht. Dienstverweigerer machen sich strafbar im Sinn des Militärstrafgesetzes (Artikel 81).

Solange die heutige Verfassungsbestimmung des Artikels 18 in Kraft steht, ist eine grundsätzliche Neuregelung des Dienstverweigererproblems nicht möglich. Die Behandlung dieser Frage musste sich deshalb bisher darauf beschränken, die strafrechtlichen Folgen der Verurteilung von Dienstverweigerern nach Möglichkeit zu mildern. Dies erfolgte nach dem Krieg in zwei Revisionen des Militärstrafgesetzes

- einer Revision vom 21. Dezember 1950, welche Strafmilderungen für Dienstverweigerer einführte, die aus religiösen Gründen in schwerer

Seelennot handelten,

- einer Revision vom 5. Oktober 1967, welche neben den religiösen auch die ethischen Gründe als Strafmilderungsgründe anerkannt und gleichzeitig weitere Milderungen im Strafvollzug einführte.

Bald zeigte es sich jedoch, dass auf dem Weg über die strafrechtlichen Erleichterungen das Dienstverweigererproblem auf weite Sicht nicht gelöst werden konnte. Schon im Winter 1969/70 wurde deshalb eine innerdepartementale Studiengruppe eingesetzt, die den Auftrag hatte, Vorschläge für eine grundlegende Neuordnung des Problems auszuarbeiten. Diese Studiengruppe wurde im folgenden Jahr zu einem interdepartementalen Ausschuss ausgeweitet, dessen Arbeiten in den Jahren 1971/72 in einer alle interessierten Kreise umfassenden Studiengruppe des Forum Helveticum fortgesetzt wurden. Im Sommer 1972 hat die Kommission des Forum Helveticum einen umfassenden Bericht erstattet, der für die weitem Arbeiten gute Dienste geleistet hat.

Parallel zu diesen Arbeiten lief im Jahr 1971 die von Münchensteiner Gymnasiallehrern lancierte, sogenannte "Münchensteiner Initiative", die am 12. Januar 1972 mit 62'343 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Die Münchensteiner Initianten zogen aus der bestehenden Verfassungslage die einzig mögliche Konsequenz, indem sie eine Neufassung des Wehrpflichtartikels 18 der Bundesverfassung verlangten. Die in der Form der allgemeinen Anregung eingereichte Initiative bezeichnet als Ziel der Verfassungsrevision die Einführung einer Zivildienstpflicht für jene Wehrpflichtigen, welche die Erfüllung ihrer Militärdienstpflicht mit ihrem Glauben oder ihrem Gewissen nicht vereinbaren können.

Die Münchensteiner Initiative erscheint als ein gangbarer Weg. Sie hält an der militärischen Erfüllung der Wehrpflicht als Regel fest und möchte nur jene Wehrpflichtigen einem zu schaffenden Zivildienst zuweisen, bei denen die Voraussetzung der Unvereinbarkeit von

Glauben oder Gewissen mit dem Militärdienst erfüllt ist. Die Münchensteiner Initiative lehnt somit die freie Wahl zwischen Militärdienst und Zivildienst ab.

Der Bundesrat hat mit seinem Bericht vom 10. Januar 1973 den eidgenössischen Räten Zustimmung zu der Münchensteiner Initiative beantragt. Nach eingehenden Beratungen - eine Zusammenfassung der wesentlichen Voten finden Sie in der Botschaft - haben die beiden Räte mit Bundesbeschluss vom 18. September 1973

- der Initiative zugestimmt,
- den Bundesrat beauftragt, der Bundesversammlung Bericht und Antrag für eine Neufassung von Artikel 18 der Bundesverfassung zu unterbreiten.

In Ausführung dieses Auftrags hat das Eidg. Militärdepartement eine Expertenkommission eingesetzt, die sich wie folgt zusammensetzte:

Herrn Nationalrat Dr. P. Dürrenmatt, Riehen
Herrn Bundesrichter Dr. J. Castella, Lausanne
Herrn Prof. Dr. F. Gygi, Bern
Herrn Nationalrat Dr. A. Muheim

Die Expertenkommission hat am 9. September 1974 dem Eidg. Militärdepartement mit einem eingehend begründeten Bericht ihre Vorschläge unterbreitet, der in der Folge bei allen interessierten Kreisen in ein Vernehmlassungsverfahren gegangen ist. Dieses Verfahren, das mit seinen 117 Antworten das grosse Interesse zeigte, welches dieser Frage in unserer Oeffentlichkeit zukommt, wurde aufgrund eines sachbezogenen Fragenkatalogs durchgeführt. Dessen einzelne Fragen bezogen sich durchwegs auf bestimmte Revisionspunkte - nicht jedoch auf die Grundsatzfrage der Wünschbarkeit eines Zivildienstes, da diese Frage mit dem klaren Auftrag der eidgenössischen Räte für das Departement

bereits beantwortet war. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens war denn auch, je nach der betreffenden Frage und je nach der antwortenden Stelle, stark divergierend. Einheitliche Schwergewichte nach der einen oder andern Richtung lassen sich daraus nicht ablesen. Dennoch enthielten die Antworten manchen wertvollen Hinweis, der in den weiteren Arbeiten benützt werden konnte.

Aufgrund des Berichts der Expertenkommission und der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens ist in der Folge die Botschaft des Bundesrats ausgearbeitet worden. Die entsprechenden Entwürfe haben den Bundesrat in den letzten Monaten in mehreren Sitzungen beschäftigt, wobei über die noch offenen Grundsatzfragen entschieden wurde.

Ueber den Inhalt der Botschaft erhalten Sie im folgenden Referat einige nähere Hinweise. Meinerseits möchte ich noch einige grundsätzliche Hinweise machen.

1. Die eidgenössischen Räte haben mit dem Bundesbeschluss vom 18. September 1973 dem Volksbegehren ausdrücklich zugestimmt. Gleichzeitig haben sie den Bundesrat beauftragt, der Bundesversammlung die notwendigen Vorschläge für eine Neufassung von Artikel 18 der Bundesverfassung vorzulegen. Mit der heute vorliegenden Botschaft kommt der Bundesrat diesem, ihm von den eidgenössischen Räten erteilten Auftrag nach.
2. Obgleich der Auftrag der Bundesversammlung formell gesehen nur darin besteht, Vorschläge für eine Verfassungsänderung zu machen, konnte sich der Bundesrat nicht nur auf diesen Teil seines Auftrags beschränken. Es ist notwendig, dass sich die bundesrätliche Botschaft auch über die wesentlichen Probleme der künftigen Ersatzdienstordnung ausspricht, dass also insbesondere gesagt wird:

- welches die Kriterien sind, die für die Zulassung zum Ersatzdienst erfüllt sein müssen,

- wie das Vorhandensein dieser Kriterien nachgewiesen werden soll,
- wie ein künftiger Ersatzdienst praktisch auszugestalten ist, insbesondere wie lange er dauern soll.

Diese Angaben, die lediglich den Sinn einer vorläufigen Information haben, und denen noch keine Rechtskraft zukommt, sind auch darum notwendig, weil der vorgeschlagene neue Absatz 5 von Artikel 18 der Bundesverfassung nur das Prinzip eines Ersatzdienstes festlegt, und alle Einzelheiten der künftigen Ausführungsgesetzgebung überlässt. Unter diesen Umständen war es unerlässlich, dass der Bundesrat in seiner Botschaft darlegt, wie man sich einen künftigen Ersatzdienst etwa vorzustellen hat. Die Einzelheiten werden dann im Bundesgesetz über den Ersatzdienst geregelt werden müssen, wofür die Vorarbeiten demnächst aufgenommen werden sollen.

3. Massgebend für die Arbeit des Bundesrats war der Wortlaut der Münchensteiner Initiative. Diese ist zwar in der Form der "allgemeinen Anregung" gehalten, enthält aber dennoch eine Anzahl sehr konkreter Forderungen, welche der Tätigkeit des Gesetzgebers Schranken setzen. Der Bundesrat war somit nicht frei in seinen Vorschlägen, sondern musste sich an die Rahmenbedingungen der Initiative halten.
4. Mit der Einführung eines zivilen Ersatzdienstes betreten wir Neuland. Es bestehen keine inländischen Erfahrungen, und ausländische Modelle lassen sich nicht ohne weiteres auf unsere Milizverhältnisse übertragen. Unsere Vorschläge entsprechen deshalb zu einem nicht geringen Teil theoretischen Ueberlegungen, für deren praktische Bewährung wir heute noch keinen Beweis besitzen. Wir glauben aber, dass wir Lösungen vorschlagen, die im Rahmen des praktisch Möglichen liegen - sicher wird auch die nun einsetzende parlamentarische und öffentliche Auseinandersetzung noch wertvolle Anregungen liefern.

5. Das weitere Vorgehen sehe ich etwa so: bis ins Frühjahr 1977 dürften die parlamentarischen Beratungen abgeschlossen sein. Die Volksabstimmung dürfte deshalb voraussichtlich noch im Jahr 1977 möglich sein.

Stimmen Volk und Stände dem neuen Artikel 18 Absatz 5 der Bundesverfassung zu, wird das Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst zu bereinigen sein; ferner sind die Ausführungsvorschriften zu erarbeiten. Dann werden auch die praktischen Arbeiten (Infrastruktur, Personelles usw.) vorbereitet werden müssen. Erste praktische Arbeit in einem Ersatzdienst wird gegen Ende der 70er Jahre geleistet werden können.

6. Als wesentlich erscheint mir vor allem, dass das Volk nur einmal darüber befinden kann, ob es einen zivilen Ersatzdienst will oder nicht. Das Volk hat mit dem Mittel der Volksinitiative diese Abstimmung verlangt und die Bundesversammlung hat der Initiative formell zugestimmt. Dem Volk darf das Recht, sich zur Ersatzdienstfrage zu äussern, nicht entzogen werden. Darin liegt nicht nur eine rechtliche Forderung, sondern auch ein politisches Gebot.

Es schien mir wichtig zu sein, Ihnen diese grundsätzlichen Betrachtungen vorzulegen.

Nun erhalten Sie eine Zusammenfassung des materiellen Inhalts der Botschaft.

Einführung eines zivilen Ersatzdienstes

Referat von Dr. H.R. Kurz anlässlich der
Pressekonferenz vom 28. Juni 1976

1. Ausgangspunkt für die Botschaft, die heute an die Öffentlichkeit gelangt, ist der Auftrag, den der Bundesrat von den eidgenössischen Räten mit dem Bundesbeschluss vom 18. September 1973 erhalten hat. Mit diesem wurde der Bundesrat angewiesen, "der Bundesversammlung Bericht und Antrag für eine Neufassung von Artikel 18 der Bundesverfassung zu unterbreiten".

Bei der Erfüllung dieses Auftrags stellten sich im wesentlichen folgende zwei Fragen:

- in welcher Weise sollte Artikel 18 der Bundesverfassung ergänzt werden, d.h. genügte die Einfügung eines zusätzlichen Absatzes oder musste der ganze Artikel 18 umgestaltet werden; eventuell: war ein neuer Artikel in die Bundesverfassung einzugliedern?
- wie umfassend sollte die Idee des Ersatzdienstes in der Verfassung verankert werden? Mit andern Worten, was gehört in die Bundesverfassung und was in die Ausführungsgesetzgebung?

In der ersten Frage kam der Bundesrat zum Schluss, dass die Ersatzdienstidee in einem neuen Absatz 5 des Artikels 18 verankert werden sollte. Die ersten 4 Absätze dieses Artikels können unverändert gelassen werden.

In der Frage, wie weit bereits Einzelheiten des künftigen Ersatzdienstes schon in der Bundesverfassung umschrieben werden sollen, kam der Bundesrat zum Schluss, dass nur das unbedingt Notwendige in der Bundesverfassung gesagt werden sollte und dass sämtliche Angaben von zweitrangiger Bedeutung in der Ausführungsgesetzgebung geregelt werden sollen. Es entspricht

der heutigen Auffassung, dass in die Bundesverfassung nur die leitenden Prinzipien gehören, die als Rechtsgrundlagen unbedingt notwendig sind. Damit wird insbesondere erreicht, dass spätere Aenderungen von Einzelheiten nicht den umständlichen Weg über die Verfassungsrevision machen müssen, sondern mit dem viel einfacheren Verfahren der Gesetzesänderung angepasst werden können.

Die beantragte Verfassungsänderung geht davon aus:

- dass in Artikel 18 Absatz 1 das Prinzip der Allgemeinen Wehrpflicht unverändert aufrecht erhalten bleibt,
- in Absatz 5 die Möglichkeit in der Verfassung verankert wird, dass Wehrpflichtige, welche den Militärdienst aus religiösen oder ethischen Gründen mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können, anstelle des Militärdienstes einen zivilen Ersatzdienst leisten können. Die einzige Präzisierung liegt darin, dass dieser Ersatzdienst mit dem Militärdienst "gleichwertig" sein müsse.

Mehr als das sagt der neue Absatz 5 von Artikel 18 nicht. Alles weitere soll das Gesetz regeln.

2. Rein formal betrachtet, wäre mit der Ausarbeitung eines neuen Absatzes 5 von Artikel 18 der Bundesverfassung der Auftrag des Bundesrats erfüllt. Eine solche Betrachtung ist jedoch nicht haltbar, denn damit wissen Parlament und Oeffentlichkeit praktisch noch sehr wenig über den zu schaffenden Ersatzdienst. Hierüber muss - so weit dies heute schon möglich ist - Klarheit geschaffen werden.

Die wohl umfassendste Orientierung bestünde darin, dass gleichzeitig mit der neuen Verfassungsbestimmung auch schon der Entwurf zu einem Bundesgesetz vorgelegt würde. Ein solches Vorgehen empfiehlt sich jedoch nicht, einmal weil für die Vorbereitung des Gesetzes zu viel Zeit beansprucht würde; aber auch darum,

weil auf diese Weise die Volksabstimmung über das Prinzip des Ersatzdienstes abgelenkt würde auf eine Vielzahl von Einzelproblemen. Heute soll über das Prinzip abgestimmt werden: Ersatzdienst ja oder nein.

Da aber auch diese Prinzipabstimmung unbedingt auf gewisse Kenntnisse abstellen muss, gibt die Botschaft in der Form von rechtlich unverbindlichen Hinweisen die wesentlichsten Angaben darüber, wie sich der Bundesrat den zu schaffenden Ersatzdienst vorstellt.

Insbesondere werden dargelegt:

- die Kriterien, die vom einzelnen Wehrmann für die Zulassung zum Ersatzdienst erfüllt werden sollen - soweit sie nicht bereits aus Absatz 5 des Artikels 18 ersichtlich sind;
- die Art und Weise, in welcher nach der Auffassung des Bundesrats das Vorhandensein der Kriterien im Einzelfall geprüft werden soll;
- die Gesichtspunkte, nach welchen die Gleichwertigkeit des Ersatzdienstes mit dem Militärdienst bemessen werden soll, insbesondere die Frage nach der Dauer des Ersatzdienstes;
- die Einzelheiten der praktischen Ausgestaltung des zivilen Ersatzdienstes, die in der Form einer "Skizze" einer künftigen Ersatzdienstordnung dargestellt werden.

3. Die Kernfrage der Münchensteiner Initiative liegt darin, welche Wehrpflichtige anstelle des Militärdienstes einem zivilen Ersatzdienst zugewiesen werden können. Die Initiative geht aus vom Begriff der allgemeinen Wehrpflicht. Deren Erfüllung in der Form des Militärdienstes ist die Regel, die Zuweisung zu einem Ersatzdienst die besonders begründete Ausnahme (deshalb die Bezeichnung "Ersatzdienst"). Die Initiative überlässt somit dem Wehrpflichtigen nicht die freie Wahl zwischen

Militärdienst und Ersatzdienst, sondern lässt nur jene Wehrpflichtigen zum Ersatzdienst zu, "welche die Erfüllung der Militärpflicht mit ihrem Glauben oder Gewissen nicht vereinbaren können."

Das Begriffspaar von "Glauben oder Gewissen" wird im Vorschlag des Bundesrats zu Absatz 5 von Artikel 18 der Bundesverfassung näher präzisiert, indem er bei der Unvereinbarkeit des Militärdienstes mit dem Gewissen auf die religiösen und ethischen Gründe abstellt. Diese Regelung, die per argumentum e contrario die politischen Gründe nicht als Zulassungsgründe anerkennt, folgt der grossen Mehrheit der Äusserungen in den beiden Räten sowie im Vernehmlassungsverfahren. Zweifellos liegt diese Interpretation des als allgemeine Anregung formulierten Initiativtextes im Rahmen der Kompetenzen des Verfassungsgebers.

Es ist offensichtlich, dass der Bundesrat mit der Berufung auf die religiösen und ethischen Gründe auf die Regelung abstellt, die anlässlich der Revision von 1967 im Militärstrafgesetz für die Umschreibung der Strafmilderungen für Dienstverweigerer getroffen wurde (Artikel 81 Absatz 2 des Militärstrafgesetzes). In den 9 Jahren seit der praktischen Anwendung dieses Gesetzes-Novelle haben die Militärgerichte Gelegenheit gehabt, über die Begriffe der "religiösen" und der "ethischen" Gründe eine feststehende Praxis zu bilden, die auch für den künftigen Ersatzdienst Verwendung finden kann. Während der Begriff der religiösen Gründe keine besonderen Probleme stellen dürfte, ist erfahrungsgemäss die begriffliche Erfassung der ethischen Gründe, insbesondere ihre Abgrenzung gegenüber den politischen Motiven, nicht immer einfach. Die Praxis der Militärgerichte nimmt in jenen Fällen das Vorhandensein ethischer Gründe an, in denen der Wehrpflichtige aus seiner humanitären Weltanschauung heraus jede Tötung eines Menschen ablehnt und auch die Erfüllung der Wehrpflicht im Frieden als Vorbereitung zum Töten im Krieg betrachtet. Demgegenüber handeln politische

Dienstverweigerer in der Regel nicht unter einem Gewissenszwang, sondern sie folgen einer politischen oder sozialen Ueberzeugung, der sie sich verpflichtet fühlen, und zu deren Verwirklichung sie mit ihrer Haltung beitragen möchten. - Wir sind uns bewusst, dass es nicht immer möglich ist, die Bereiche des Ethischen und des Politischen begrifflich eindeutig zu trennen; auch der vornehmlich politisch motivierte Wehrpflichtige wird unter Umständen mit Recht ethische Gründe für sich in Anspruch nehmen. Dieser Grundsatz ist schon bisher von den Militärgerichten anerkannt worden; er wird von der Zulassungspraxis zum Ersatzdienst noch weiter ausgebaut und verfeinert werden müssen.

4. Die Botschaft ordnet das Verfahren, in welchem der einzelne Wehrpflichtige seine Berufung auf religiöse und ethische Motive im Einzelfall geltend machen kann. Einen eigentlichen "Beweis" hierfür gibt es natürlich nicht; ein blosses Glaubhaftmachen muss hier genügen. Die Prüfungskommission ist ein ziviles, d.h. ausserhalb der Armee stehendes Organ, dessen personelle Zusammensetzung Gewähr dafür geben sollte, dass die persönlichen Verhältnisse des einzelnen Mannes richtig erkannt werden können. Auch die Rechtsmittel sind nach rechtsstaatlichen Grundsätzen sehr grosszügig ausgebaut. Es sollte somit möglich sein, jene Wehrpflichtigen, welche die Voraussetzungen erfüllen, dem Ersatzdienst zuzuweisen, und diejenigen, bei denen die Kriterien nicht gegeben sind, von diesem Ausnahmedienst fernzuhalten.

Bisweilen wird gefordert, an die Stelle dieser Prüfung den sogenannten "Tatbeweis" zu stellen, der darin besteht, mit einer unverhältnismässig langen Dauer des Ersatzdienstes jede Anziehungskraft dieses Dienstes aufzuheben, so dass nur noch die wirklich ernsthaften Bewerber bereit sind, diese Belastung auf sich zu nehmen. Eine solche Regelung der freien Wahl muss ausser Betracht fallen, einmal weil sie im Widerspruch stünde

zur Münchensteiner Initiative, aber auch aus Gründen der Rechtsgleichheit, weil damit die wirklich ernstesten Anwärter mit einer unverhältnismässig langen Ersatzdienstdauer bestraft würden. Immerhin liegt in der Dauer des Ersatzdienstes ein zusätzliches - wenn auch nicht das einzige - Mittel zur Erkennung der innern Haltung eines Wehrpflichtigen.

5. Als totale Dauer des Ersatzdienstes verlangt der Bundesrat 18 Monate. Damit wird eine deutlich längere Dienstzeit verlangt, als sie der Soldat im Frieden erbringt, indem er während 30 Jahren auf rund 12 Monate Militärdienst kommt. Diese längere Zeit trägt der Tatsache Rechnung, dass insbesondere
- der Militärdienst erheblich strenger und anspruchsvoller ist als der Ersatzdienst,
 - die Gefahren im Militärdienst insbesondere im Krieg, aber schon im Frieden, unverhältnismässig höher sind als im Ersatzdienst,
 - die ausserdienstlichen Pflichten des Wehrmannes im Ersatzdienst wegfallen,
 - der Soldat nach Erfüllung der Militärdienstpflicht in der Regel in den Zivilschutz übertritt.

Ein Ausgleich für diese höheren Ansprüche der Armee und damit die Erreichung des Postulats der Gleichwertigkeit der beiden Dienste, konnte nur mit dem Zeitelement erreicht werden. Die 18 Monate des Ersatzdienstes dürften den Dienstleistungen in der Armee einigermassen gleichwertig sein. Im übrigen liegt darin - wie bereits angedeutet - auch ein zusätzliches Mittel zur Ergründung der Leistungsbereitschaft des einzelnen Ersatzdiensteanwärters.

6. Für die Einzelheiten der praktischen Ausgestaltung des Ersatzdienstes und die Tätigkeit in diesem Dienst muss ich auf die in der Botschaft enthaltene "Skizze" verweisen. Ich möchte den

skizzenhaften Charakter dieser Darstellung unterstreichen, die nur der allgemeinen Orientierung dienen soll und der keine rechtsverbindliche Bedeutung zukommt. Es ist damit zu rechnen, dass diese erste Zusammenfassung noch verschiedene Ergänzungen erfahren wird. Immerhin liegt darin eine nützliche Vorarbeit für das künftige Bundesgesetz über den Ersatzdienst.

Die Aufzählung der umfangreichen Probleme, die hier gelöst werden müssen, zeigt, dass wir - schon aus Gründen der Rechtsgleichheit - mit dem Ersatzdienst eine Organisation schaffen müssen, die sich in mancher Hinsicht an die Regelungen anlehnt, die in der Armee getroffen wurden. Es sei aber unterstrichen, dass entsprechend der Forderung der Initiative, eine zivile Organisation geschaffen werden und einem zivilen Departement unterstellt werden soll - das zur Zeit noch nicht bestimmt ist. Auch die weiteren Vorarbeiten werden, sobald ein zustimmender Volksentscheid vorliegt, nicht mehr vom Eidg. Militärdepartement, sondern vom betreffenden zivilen Departement geführt werden müssen.