



SGP / SSP / SSP

Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

April 2021
Nr. 1, 24. Jahrgang

Avril 2021
No. 1, 24^e année

Aprile 2021
No. 1, 24^o anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Physische oder virtuelle Präsenz
von Mitgliedern von Parlamenten?**

**Participation physique ou virtuelle
aux séances du Parlement ?**

Beitrag – Contribution

**Einheit der Materie auch für die
Bundesgesetzgebung?**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

**Universität Lausanne /
Université de Lausanne**

Kanton Schwyz



Les parlements cantonaux suisses et leurs obligations internationales

Dans le cadre d'un projet soutenu par le Fonds national suisse, une équipe de l'Université de Lausanne examine comment les parlements cantonaux réagissent aux obligations découlant du droit international. Dans ce cadre, elle mène des entretiens avec des parlementaires cantonaux et cherche des interlocutrices et interlocuteurs intéressés à participer.

1. Introduction

Quel est le rôle des parlements cantonaux dans la mise en œuvre du droit international ? Quand et comment utilisent-ils la marge de manœuvre que celui-ci leur laisse ? Dans quelle mesure sont-ils contraints par des obligations qui en découlent ? Et comment les traités internationaux peuvent-ils constituer des ressources ou des opportunités pour les député·e·s ? Ces questions sont au cœur du projet de recherche multidisciplinaire que nous menons à l'Université de Lausanne, au sein du Centre de droit comparé, européen et international et de l'Institut d'études politiques. Dans ce qui suit, nous en présentons les principales questions de recherche et nous expliquons avec quels interlocuteurs et interlocutrices nous souhaitons mener des entretiens/interviews. Le droit international est plus complexe aujourd'hui qu'il ne l'était il y a cent ans. Il s'adresse parfois aux législateurs et exige d'eux qu'ils prennent des mesures législatives. Lorsque la Suisse contracte un traité international, cela signifie que les parlements cantonaux peuvent être obligés d'adopter ou de modifier des lois, par exemple pour mettre en œuvre des

obligations découlant d'accords bilatéraux ou dans le domaine de la protection des droits humains. Cette problématique soulève de nombreux débats. Alors que certains déplorent une perte de la marge de manœuvre des parlements, d'autres regrettent la prétendue absence d'influence du droit international sur les processus législatifs cantonaux. Enfin, pour certain·e·s député·e·s, les conventions peuvent aussi représenter des opportunités ou des ressources pour initier, soutenir ou combattre des projets législatifs.

La Suisse a tout intérêt à ce que l'ordre international soit fondé sur des règles. Elle veut asseoir sa réputation internationale de partenaire fiable, mais elle veut aussi maintenir son système fédéral et ne pas intervenir dans des domaines qui relèvent de la compétence des cantons. Lorsque la Suisse souscrit à des obligations internationales nécessitant une mise en œuvre au niveau cantonal, ces divers intérêts peuvent générer des tensions.

L'objectif du projet est d'examiner les effets du droit international et, plus particulièrement, des obligations législatives internationales sur le travail concret des parlements cantonaux. Il permettra de mieux saisir comment et dans quelle mesure le droit international contraint, influence et oriente l'activité législative des cantons, mais aussi, à l'inverse, comment il peut constituer une opportunité politique ainsi qu'une ressource cognitive et rhétorique sur laquelle les acteurs cantonaux (parlements, exécutifs, administrations, société civile) peuvent prendre appui pour mettre en place des réformes législatives ou développer de nouvelles propositions législatives. Tout d'abord, nous aimerions savoir quand et par quels mécanismes formels et informels les acteurs cantonaux prennent connaissance d'obligations in-

ternationales et les inscrivent à l'agenda politique. Nous interrogeons également les usages parlementaires du droit international, c'est-à-dire comment les député·e·s mobilisent, utilisent et traduisent les traités internationaux dans leur activité législative. Ensuite, nous examinons et comparons quand et comment les parlements cantonaux s'engagent dans la mise en œuvre d'obligations de droit international ou, au contraire, s'y opposent, afin d'expliquer les différences entre les processus et les résultats de la mise en œuvre du droit international au niveau cantonal. En définitive, ce projet répondra aux questions suivantes : quels mécanismes, ou soutiens, permettent aux élu·e·s d'un parlement cantonal de continuer à jouer leur rôle démocratique dans un contexte de tensions entre différents objectifs constitutionnels et politiques ? Quels rôles peuvent jouer les autres acteurs fédéraux et cantonaux dans ce contexte ?

L'étude comparée de différents cas d'étude dans plusieurs cantons permettra de développer une meilleure compréhension des processus politiques fédéraux et des mécanismes par lesquels le droit international exerce un impact sur la politique cantonale et, à l'inverse, par lesquels les cantons influencent sa mise en œuvre. Cette compréhension plus fine des processus juridiques et politiques multi-niveaux (de l'international au cantonal) constitue un apport au débat démocratique, nuancé les points de vue parfois caricaturaux sur la place du droit international dans la politique suisse. D'un point de vue académique, ce projet contribue à l'étude de la mise en œuvre nationale et locale du droit international, de la production politique des normes, de l'évolution du parlementarisme, de la gouvernance multi-niveaux et de la thèse de la « dénationalisation » de l'État-nation.

2. Approche méthodologique et cas d'études

Afin de répondre à ces questions, nous menons plusieurs études de cas à partir

de plusieurs conventions internationales contenant des obligations de légiférer, pour saisir la manière dont différents parlements cantonaux les mettent en œuvre et s'engagent à leur égard. En termes méthodologiques, ces études de cas s'appuient principalement sur des entretiens avec des parlementaires cantonaux, avec des membres des administrations cantonales, ainsi qu'avec des acteurs de la Confédération et de la société civile. Elles reposent aussi sur une analyse de la documentation existante, ainsi que sur l'observation des processus législatifs et des débats parlementaires.

Durant l'année 2020, nous nous sommes notamment intéressé·e·s à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), qui est entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 2018. Cette Convention a fait l'objet de discussions récentes dans plusieurs parlements cantonaux. Des questions, des postulats, des interpellations et des motions ont été déposés dans plusieurs cantons. Des lois cantonales ont parfois été adoptées, comme par exemple à Neuchâtel, avec l'adoption de la Loi sur la lutte contre la violence domestique (LVD) par le Grand Conseil le 5 novembre 2019.

La mise en œuvre de la Convention d'Istanbul constitue notre première étude de cas. À l'heure actuelle, nous avons mené des entretiens avec des parlementaires et des fonctionnaires dans les cantons de Neuchâtel, de Genève, de Zürich et de Schwyz, ainsi qu'avec des membres des administrations de plusieurs autres cantons (Bâle-Campagne, Berne, Fribourg, Glaris, Grisons, Jura, Saint-Gall, Schaffhouse, Thurgovie, Valais, Vaud) et avec l'administration fédérale. Nous poursuivons actuellement l'étude de cas sur la Convention d'Istanbul en menant des entretiens avec des parlementaires et nous commençons à travailler sur les autres cas d'étude, qui concernent notamment l'obligation de rendre les législations cantonales sur la

protection des données conformes à l'acquis de Schengen, certaines obligations liées à la reprise de l'acquis de Dublin, celles découlant de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, l'obligation de mettre des aires de stationnement à disposition des gens du voyage suisses et étrangers, l'obligation découlant de l'accord bilatéral entre la Suisse et l'UE de libéraliser les marchés publics et l'obligation de réaliser la libre circulation des avocats entre la Suisse et l'UE.

3. Entretiens et contact

Nous menons donc des entretiens avec des personnes intéressées par l'un de ces cas, ou par la mise en œuvre du droit international dans les parlements cantonaux de manière générale. Nous nous déplaçons dans toute la Suisse afin de rencontrer nos interlocutrices et interlocuteurs. Alternativement, nous pouvons aussi vous inviter à l'Université de Lausanne (les frais de transport sont couverts par le projet), ou mener l'entretien virtuellement par Skype ou par Zoom. Nous menons des entretiens en français et en allemand. Nous invitons les personnes intéressées par ce projet à nous contacter d'une des manières suivantes :

- Par e-mail : jonathan.miaz@unil.ch et matthieu.niederhauser@unil.ch
- Par téléphone : 021 692 27 88 (Jonathan Miaz)

Pour plus d'informations, vous pouvez consulter le site web du projet de recherche : www.unil.ch/ilsp.

Evelyne Schmid, Matthieu
Niederhauser, Jonathan Miaz, Martino
Maggetti, Constance Kaempfer¹

¹ Équipe de l'Université de Lausanne du projet no. 182148 soutenu par le Fonds national suisse : www.unil.ch/ilsp.



Die Kantonsparlamente und ihre internationalen Verpflichtungen

Im Rahmen eines vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützten Projekts untersucht ein Team der Universität Lausanne, wie die kantonalen Parlamente auf völkerrechtliche Verpflichtungen reagieren. Das Team führt dazu Interviews mit Angehörigen von Kantonsparlamenten durch und sucht hierfür nach GesprächspartnerInnen.

1. Einführung

Welche Rolle spielen die Kantonsparlamente bei der Umsetzung des Völkerrechts? Wann und wie nutzen sie den Handlungsspielraum, den man ihnen dabei lässt? Inwieweit sind sie an völkerrechtliche Verpflichtungen gebunden? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt des multidisziplinären Forschungsprojekts, welches wir am Zentrum für Rechtsvergleichung, Europäisches und Internationales Recht und dem Institut für Politische Studien der Universität Lausanne durchführen. Im Folgenden stellen wir die wichtigsten Forschungsfragen vor und erläutern, mit welchen Gesprächspartnern wir Interviews führen möchten.

Das Völkerrecht ist heute deutlich komplexer als noch vor hundert Jahren. Es richtet sich oft direkt an die innerstaatlichen Gesetzgeber und verlangt von diesen, tätig zu werden. Wenn die Schweiz sich entscheidet, eine völkerrechtliche Verpflichtung einzugehen, bedeutet dies somit häufig, dass Kantonsparlamente verpflichtet werden, neue Gesetze zu verabschieden oder zu ändern, zum Beispiel um Verpflichtungen aus bilateralen Abkommen oder im Bereich des Menschenrechtsschutzes

umzusetzen. Dieses Thema ist Gegenstand vieler Debatten. Während die einen vor allem den Verlust des Handlungsspielraums der Parlamente monieren, bedauern andere den angeblich mangelnden Einfluss des Völkerrechts auf kantonale Gesetzgebungsverfahren. Schliesslich können internationale Übereinkommen für Parlamentsmitglieder auch Möglichkeiten bieten, um Gesetzesvorhaben zu initiieren, zu unterstützen oder zu bekämpfen.

Es liegt im Interesse der Schweiz, dass die internationale Ordnung auf Regeln beruht. Die Schweiz will völkerrechtlich verlässlich sein und gleichzeitig ihr föderales System beibehalten und nicht in Bereiche eingreifen, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Es ist somit augenscheinlich, dass mit dem Eingehen internationaler Verpflichtungen, die eine Umsetzung auf kantonaler Ebene erfordern, verschiedene Interessen in einem Spannungsfeld zueinander stehen.

Ziel des Projekts ist es, die Auswirkungen des Völkerrechts, insbesondere der völkerrechtlichen Gesetzgebungsaufträge, auf die konkrete Arbeit der kantonalen Parlamente zu untersuchen. Das Projekt soll ein besseres Verständnis vermitteln, wie und in welchem Ausmass das Völkerrecht die gesetzgeberische Tätigkeit der Kantone einschränkt, beeinflusst und lenkt, aber auch, wie es umgekehrt eine politische Chance sowie eine kognitive und rhetorische Ressource darstellen kann, auf welche die kantonalen Akteure (Parlamente, Exekutive, Verwaltung, Zivilgesellschaft) bei der Umsetzung von Gesetzesreformen oder der Entwicklung neuer Gesetzesvorschläge zurückgreifen können. Zunächst einmal möchten wir genauer beleuchten, wann und durch welche formellen und in-

formellen Mechanismen die kantonalen Akteure sich der internationalen Verpflichtungen bewusst werden und sie auf die politische Agenda setzen. Dabei möchten wir uns auch über die parlamentarische Nutzung des Völkerrechts informieren, d.h. darüber, wie Parlamentarierinnen und Parlamentarier internationale Verträge in ihrer Gesetzgebungstätigkeit nutzen. In einem zweiten Schritt untersuchen und vergleichen wir, wann und wie sich die Kantonsparlamente bei der Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen besonders engagieren oder, im Gegenteil, sich ihnen entgegenstellen, um die Unterschiede zwischen den Prozessen und Ergebnissen der Umsetzung des Völkerrechts auf kantonaler Ebene zu erklären. Letztlich soll dieses Projekt folgende Fragen beantworten: Welche Mechanismen oder welche Unterstützung ermöglichen es den gewählten Abgeordneten eines kantonalen Parlaments, ihre demokratische Rolle im Spannungsfeld zwischen verschiedenen verfassungsrechtlichen und politischen Zielen weiterhin wahrzunehmen? Welche Rolle können andere Akteure des Bundes und der Kantone in diesem Zusammenhang spielen? Die vergleichende Untersuchung verschiedener Fallstudien in mehreren Kantonen soll dazu beitragen, ein besseres Verständnis der föderalen politischen Prozesse und der Mechanismen zu entwickeln, mit denen das Völkerrecht auf die kantonale Politik einwirkt und umgekehrt die Kantone auf deren Umsetzung Einfluss nehmen. Dieses verfeinerte Verständnis der rechtlichen und politischen Prozesse auf mehreren Ebenen (von der internationalen bis zur kantonalen Ebene) ist ein Beitrag zur demokratischen Debatte und ergänzt die bisweilen karikaturhaften Ansichten über den Platz des Völkerrechts in der Schweizer Politik. Aus akademischer Sicht trägt dieses Projekt zur Untersuchung der nationalen und lokalen Umsetzung des Völkerrechts, der politischen Normenkreation, der Entwick-

lung des Parlamentarismus, der Multi-Level-Governance und der These von der «Entstaatlichung» des Nationalstaates bei.

2. Methodischer Ansatz und Fallstudien

Um Antworten auf diese Fragen zu geben, führen wir mehrere Fallstudien durch. Ausgangspunkt sind mehrere völkerrechtliche Übereinkommen, welche verbindliche Verpflichtungen enthalten und Kompetenzbereiche der Kantone betreffen. Ziel ist, die Art und Weise zu erfassen, in der sich verschiedene Kantonsparlamente mit den völkerrechtlichen Normen befassen. Methodisch basieren diese Fallstudien hauptsächlich auf Interviews mit kantonalen Parlamentarierinnen und Parlamentariern, Mitgliedern der kantonalen Verwaltungen sowie mit Akteuren des Bundes und der Zivilgesellschaft. Eine weitere wichtige Stütze stellt die Analyse der vorhandenen Dokumentation sowie die Beobachtung von Gesetzgebungsverfahren und Parlamentsdebatten dar.

2020 konzentrierten wir uns insbesondere auf das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), welches für die Schweiz am 1. April 2018 in Kraft getreten ist. Diese Konvention wurde kürzlich in verschiedenen Kantonsparlamenten diskutiert. In mehreren Kantonen sind Fragen, Postulate, Interpellationen und Motionen eingereicht worden. In einigen Fällen wurden kantonale Gesetze verabschiedet, wie z.B. in Neuenburg mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt (LVD) durch den Grossen Rat am 5. November 2019.

Die Umsetzung der Istanbul-Konvention ist unsere erste Fallstudie. Kürzlich haben wir in den Kantonen Genf, Neuenburg, Schwyz und Zürich KantonsparlamentarierInnen und Behördenmitglieder befragt.

Zusätzlich interviewten wir ausgewählte Verwaltungsangehörige in anderen Kantonen (Basel-Land, Bern, Fribourg, Glarus, Graubünden, Jura, St. Gallen, Schaffhausen, Thurgau, Waadt und Wallis) ebenso wie auf Bundesebene. Zurzeit setzen wir die Untersuchung zur Istanbul-Konvention fort, während wir die anderen Fallstudien beginnen. Diese befassen sich insbesondere mit der Verpflichtung zur Angleichung der kantonalen Datenschutzgesetze an den Schengen-Besitzstand, bestimmten Verpflichtungen aus der Übernahme des Dublin-Besitzstands, den Verpflichtungen aus dem UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, der Verpflichtung zur Bereitstellung von Plätzen für in- und ausländische Fahrende, der Verpflichtung aus dem bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens sowie der Verpflichtung zur Herstellung der Freizügigkeit der Rechtsanwältinnen und Anwälte zwischen der Schweiz und der EU.

3. Interviews und Kontaktaufnahme

Für unser Projekt führen wir Interviews mit Personen durch, die sich für einen dieser Fälle oder generell für die Umsetzung des Völkerrechts in den Kantonsparlamenten interessieren. Wir reisen durch die ganze Schweiz, um unsere Kontakte zu treffen. Alternativ können wir Sie auch an die Universität Lausanne einladen (Reisekosten werden vom Projekt übernommen) oder das Interview virtuell über Skype oder Zoom durchführen. Wir führen Interviews auf Französisch und Deutsch durch. Wir laden Interessierte ein, sich auf eine der folgenden Arten mit uns in Verbindung zu setzen:

- Per E-Mail: jonathan.miaz@unil.ch und matthieu.niederhauser@unil.ch

- Per Telefon: 021 692 27 88 (Jonathan Miaz)

Weitere Informationen können Sie der Website des Forschungsprojekts entnehmen: www.unil.ch/ilsp.

Evelyne Schmid, Matthieu Niederhauser, Jonathan Miaz, Martino Maggetti, Constance Kaempfer¹

¹ Das Projektteam der Universität Lausanne wird durch den Schweizerischen Nationalfonds (Projekt Nr. 182148) unterstützt: www.unil.ch/ilsp.