

Die Verfassungsform : Standortbestimmung und Weichenstellungen = La réforme constitutionnelle : point de la situation et orientations = La riforma della Costituzione : situazione attuale e nuovi indirizzi

Autor(en): **Koller, Arnold**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **8 (1998)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-833001>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

ARNOLD KOLLER

II

FESTREDE

DISCOURS COMMÉMORATIF

DISCORSO CELEBRATIVO

DIE VERFASSUNGSREFORM: STANDORTBESTIMMUNG UND WEICHENSTELLUNGEN

Arnold Koller

1. Einleitung

Zum 30jährigen Jubiläum des Forum Helveticum gratuliere ich Ihnen herzlich. Bei der Gründung Ihrer Organisation haben Sie sich zum Ziel gesetzt, das Gespräch in unserem Land über grundsätzliche und aktuelle gesellschaftliche Themen zu fördern. Ein Blick auf die Tätigkeiten der vergangenen 30 Jahre beweist, dass Sie diesen Anspruch immer wieder eingelöst haben. Ich wünsche dem Forum Helveticum, dass es seiner wichtigen Berufung auch in Zukunft gerecht werden kann.

Der Name Ihrer Gesellschaft weckt wohl bewusst Assoziationen. In der römischen Republik war das Forum Romanum bekanntlich der wichtigste Ort des öffentlichen Lebens, wo nicht nur Waren gehandelt, sondern auch politische Ideen ausgetauscht und die Volksversammlungen abgehalten wurden. Auf dem Forum wurde der Sinn der Bürger für die res publica geschärft, das heisst gemäss Cicero für die Sache des Volkes, das durch die Anerkennung des Rechts und die Gemeinsamkeit des Nutzens vereint ist.

Auch das Forum Helveticum ist eine Art Marktplatz für den Meinungsaustausch. Es leistet damit einen wichtigen Beitrag zur politischen Kultur der Schweiz. Gerade unser Land, das keinen einheitlichen Sprach- und Kulturraum besitzt, lebt wesentlich aus der Bereitschaft zum politischen Dialog. Gerade unser Land, dessen direkte Demokratie die grossen politischen Kräfte in wichtigen Fragen zur politischen Konkordanz zwingt, ist auf den konstruktiven Dialog angewiesen. Ich möchte Sie deshalb heute ermutigen, Ihre Arbeit der letzten 30 Jahre in einer Zeit weiterzuführen, in der das Zusammenleben auch hierzulande schwieriger geworden ist.

Rund 30 Jahre dauern auch die Bemühungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung nun schon. Sie haben zu einer breitgefächerten Verfassungsdiskussion geführt, die bis in die Kantone und über die Landesgrenzen hinaus ausstrahlte. Nach verschiedenen Höhepunkten und Durststrecken stehen heute die Chancen gut, dass die Bundesversammlung die Verfassungsreform, wenigstens deren erste Teile, die "mise à jour" und die Justizreform, noch im laufenden Jubiläumsjahr unseres Bundesstaates verabschieden kann. Ich möchte den heutigen Anlass nutzen, um Sie über die Reformziele und den Stand der Arbeiten zu informieren.

2. Bedeutung und Konzept der Verfassungsreform

Beim Thema Verfassungsreform wird oft die Frage nach der Notwendigkeit gestellt. Für viele liegt sie nicht auf der Hand. Das hängt damit zusammen, dass man die politische Bedeutung der Verfassung gerne über- oder unterschätzt. Um den Reformbedarf zu verstehen, müssen wir den Blick auf eine Besonderheit unserer Bundesverfassung richten, die auf die direktdemokratischen Institutionen der Schweiz zurückzuführen ist. Der Verfassung kommt hierzulande ein im internationalen Vergleich ganz besonderer Stellenwert im politischen Entscheidungsprozess zu. Der wohl wichtigste Grund dafür ist die Volksinitiative, verbunden mit der Möglichkeit des Gegenvorschlags durch Bundesrat und Bundesversammlung. Diese Instrumente führen dazu, dass das Ringen um tragfähige Lösungen und Kompromisse in aktuellen politischen Sachfragen häufig auf der Verfassungsebene stattfindet. So haben, um einige jüngere Beispiele zu nennen, die Landwirtschaftspolitik, die Sozialpolitik, die Energiepolitik oder die Verkehrspolitik ihre Ausrichtung auf der Regelungsebene der Verfassung erhalten. Bezeichnenderweise handelt es sich auch bei allen drei Vorlagen vom kommenden 7. Juni um Verfassungsabstimmungen.

Der besondere Stellenwert der Verfassung in der täglichen Sachpolitik hat allerdings auch eine Kehrseite. Die rund 140 von Volk und Ständen seit 1874 gutgeheissenen Teilrevisionen der Verfassung sind ausgesprochen punktueller Natur. Unserer Verfassung fehlt daher die grosse zusammenhängende Linie, was immer wieder Anlass zu Auslegungstreitigkeiten gibt. Walther Burckhardt hat daher schon in den Dreissiger Jahren geschrieben, es gelte, das viele Metall einzuschmelzen und das gebundene Gold daraus zu gewinnen. Kommt dazu, dass die systematische Weiterentwicklung der staatlichen Institutionen in den letzten 150 Jahren zu kurz gekommen ist – denken Sie an das Bundesgericht, die Bundesversammlung und den Bundesrat.

Das Resultat des kontinuierlichen Anpassungs- und Erneuerungsprozesses, den unsere Verfassung erlebt hat, ist deshalb zwiespältig. Zum einen bewegt sich die Bundesverfassung in den brennenden inhaltlichen Fragen auf der Höhe der Zeit. Zudem ist der Beitrag dieses Prozesses zur bundesstaatlichen Integration beträchtlich, denn in der Verfassungsdebatte über wichtige Sachfragen erlebt sich die Schweiz fast permanent als politische Nation. Zum andern aber stellt die geltende Verfassung ein unübersichtliches Konglomerat von Einzelbestimmungen unterschiedlichsten Alters und Inhalts dar. Sie enthält Unklarheiten, Brüche, Inkohärenzen und Lücken, Wichtiges neben Unwichtigem. Rechtliche Entwicklungen, die sich jenseits der Tagespolitik abspielen, wie die Weiterentwicklung der Grundrechte oder der moderne kooperative Föderalismus, finden kaum Niederschlag in der Verfassungsurkunde. Wenn Sie die aktuelle Verfassung zur Hand nehmen, finden Sie darin kein Wort über die Meinungs-, Versammlungs- oder

Sprachenfreiheit, wohl aber Bestimmungen zu Brauteinzugsgebühren und Auswanderungsagenturen, ferner drei Seiten über den Alkohol, als wären wir ein Volk von Alkoholikern. Nicht nur die Grundrechte haben sich indes ausserhalb der geschriebenen Verfassung weiterentwickelt; als weitere Beispiele nenne ich die schleichenden Gewichtsverschiebungen zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung sowie etliche Entwicklungen im Föderalismusbereich.

In einem durchaus positiven Artikel über unsere direkte Demokratie hat die renommierte Zeitschrift *The Economist* jüngst geschrieben, unsere Verfassung sei wegen des regen Gebrauchs der Volksrechte zu einem "over-stuffed cupboard", zu einem vollgestopften Schrank geworden. Dieses Bild ist durchaus zutreffend, wobei aber zu präzisieren wäre, dass es in diesem Schrank neben überfüllten Fächern auch noch ganz leere gibt.

Mit der von der Bundesversammlung 1987 verlangten und vom Bundesrat vorgelegten sogenannten Nachführung oder "mise à jour" sollen diese Mängel der geltenden Verfassung beseitigt werden. Dies setzt voraus, dass wir das ungeschriebene Verfassungsrecht in die geschriebene Verfassung integrieren, verfassungsunwürdige Normen beseitigen, das Verhältnis des Landesrechts zum Völkerrecht klären, nicht zuletzt aber auch jene vier Säulen wieder freilegen, auf denen unser Bundesstaat nach wie vor ruht, nämlich den liberalen Rechtsstaat, den Sozialstaat, die direkte Demokratie und den Föderalismus.

Die "mise à jour" stellt mit andern Worten eine staatspolitische und verfassungsrechtliche Standortbestimmung dar. Das geltende Verfassungsrecht, der "acquis suisse", soll für die Bürgerinnen und Bürger wieder sichtbar und lesbar gemacht werden.

So bedeutungsvoll indes diese "mise à jour" für die Identität unserer Nation und die Steuerungskraft für die politischen Prozesse ist, ist der Bundesrat überzeugt, dass sie nicht der Endpunkt der Reformbemühungen sein kann. Wir müssen insbesondere die Handlungsfähigkeit der Institutionen stärken. Die Internationalisierung von Wirtschaft und Politik verlangt heute höhere Rhythmen in der Entscheidungsfindung. Es ist unabdingbar, die Institutionen rechtzeitig für die gewachsenen Herausforderungen zu rüsten.

Den grössten Reformbedarf auf der Verfassungsstufe ortete der Bundesrat bei den Volksrechten und der Justiz. Er hat den Eidgenössischen Räten deshalb zu diesen beiden Bereichen separate Reformpakete unterbreitet. Andere systematische Reformvorhaben sind weit fortgeschritten oder eingeleitet, so die Reform des Finanzausgleichs und die Staatsleitungsreform. Der Bundesrat will mit der Verfassungsreform also auch Weichen für die Zukunft stellen.

Dabei können Volk und Stände über jede Weichenstellung, das heisst über jedes Reformpaket einzeln abstimmen. Mit dieser Trennung von Nachführung und materiellen Reformpaketen hat der Bundesrat bewusst ein politisches Konzept geschaffen. Die nachgeführte, neue Verfassung soll eine klare und transparente Ausgangslage schaffen und als Initialzündung dienen für einen offenen Reformprozess, dessen Ende weder sachlich noch zeitlich bestimmbar ist.

3. Aufnahme des Konzepts in den Räten

Vor eineinhalb Jahren reichte der Bundesrat seine Vorschläge an das Parlament weiter. Zu seiner Genugtuung haben sich sowohl die vorberatenden Kommissionen wie auch die beiden Räte mit grossen Mehrheiten hinter das vom Bundesrat vorgeschlagene prozesshafte Vorgehen gestellt.

Bei der sogenannten *Nachführung* ist der Ständerat mit eindrücklicher Einstimmigkeit auf die Vorlage eingetreten. Auch der Nationalrat hat mit beeindruckendem Mehr Eintreten beschlossen (153:10). Er wird die Vorlage im Juni zu Ende beraten. Insgesamt setzte sich die Einsicht durch, dass die "mise à jour" nicht eine blosser Abschreibübung ist, sondern zwangsläufig ein politischer Akt. Zwar hat sich der Bundesrat sehr darum bemüht, den Nachführungsauftrag des Parlamentes getreu und transparent zu erfüllen und im Rahmen der Nachführung auf klare rechtspolitische Neuerungen zu verzichten. Was aber verfassungswürdig ist und was nicht, stellt eine eminent rechtspolitische Wertung dar. Und die "mise à jour" macht ohne solche Herauf- und Herabstufungen (z.B. Datenschutz und Absinthverbot) gar keinen Sinn. Auch die Aufnahme von ungeschriebenem Verfassungsrecht wirft zahlreiche Wertungsfragen auf. Es überrascht daher nicht, dass es zwischen der Fassung des Ständerates und jener des Nationalrates noch zahlreiche Differenzen zu bereinigen geben wird.

Die bisherigen Beratungen haben sodann gezeigt, dass das Parlament willens ist, konsensfähige Neuerungen in die nachgeführte Verfassung aufzunehmen, insbesondere bei der Behördenorganisation. So soll nach dem Willen beider Räte künftig die Zugehörigkeit zum weltlichen Stand keine Voraussetzung mehr sein für die Wahl in den Nationalrat oder den Bundesrat; ferner soll analog zum Nationalrat neu auch ein Viertel der Mitglieder des Ständerates eine Sondersession einberufen können.

Diese Beispiele werfen keine Probleme auf. Die Frage aber, was noch als konsensfähige Neuerung gelten kann, ist sehr heikel. Es zeigt sich beispielsweise, dass die vom Ständerat beschlossene Streichung des Bistumsartikels als vermeintlich alter Zopf noch in breiten Kreisen Emotionen weckt und quer durch die Konfessionen Gräben aufreisst. Der Nationalrat hat sich denn auch dieser Entscheidung des Ständerates nicht angeschlossen. Obwohl die Regelung allgemein als eliminationsbedürftig

angesehen wird, gebietet eine politische Betrachtung, die Revision nicht im Rahmen der aktuellen Verfassungsreform vorzunehmen, sondern die Frage in einer Partialrevision gesondert zu behandeln. Das umgekehrte Vorgehen würde riskieren, wegen einer emotional belasteten Einzelfrage das gesamte Reformvorhaben zu belasten. Wenn wir das Fuder mit solch umstrittenen Änderungen überladen, werden die kumulierten helvetischen Abwehrreflexe dafür sorgen, dass der Wagen kippt. Heikle Fragen wie jene des Bistumsartikels oder der Kantonsklausel für die Bundesratswahl sollten deshalb nicht im Rahmen der Nachführung, sondern getrennt davon in Form von Partialrevisionen behandelt werden.

Mit der *Justizreform* hat sich in der Frühjahrssession als Erstrat der Ständerat auseinandergesetzt. Die Vorlage fand insgesamt eine gute Aufnahme. Der Reformbedarf in diesem Bereich wurde allgemein anerkannt und die Mehrheit teilte die Stossrichtung der Reformvorschläge. Ich bin deshalb zuversichtlich, dass dieses Paket dem Souverän ohne grosse Abstriche vorgelegt werden kann.

Etwas ungewiss ist die Situation hingegen bei der *Reform der Volksrechte*. Die Vorschläge des Bundesrates sind bereits in den Verfassungskommissionen umstritten. Überraschen darf dies jedoch nicht, handelt es sich doch bei den Volksrechten um einen Herzteil unseres Staates. Auf die materiellen Anliegen der beiden Reformpakete werde ich noch zu sprechen kommen.

4. Standortbestimmung

Die “mise à jour” der Bundesverfassung ist wie erwähnt eine staatspolitische und verfassungsrechtliche Standortbestimmung. Ich möchte anhand von zwei Beispielen aufzeigen, dass auch diese Standortbestimmung mit Wertungsfragen verbunden ist, deren Klärung erwünscht und auch unausweichlich ist. Einige dieser heiklen rechtspolitischen Entscheide sind in den Eidg. Räten umstritten und haben deshalb die Aufmerksamkeit der Medien gefunden.

Diskriminierungsverbot und Rechtsgleichheit

Zunächst möchte ich die Rechtsgleichheit hervorheben. Sie gehört zu den elementarsten Garantien jedes liberalen Rechtsstaates. Sie kennt verschiedene Stufen oder Grade, die unbedingt auseinandergehalten werden müssen, um Missverständnisse und Fehldeutungen zu vermeiden.

Eine *erste Stufe* ist das Gebot der rechtlichen Gleichbehandlung oder – dies ist die andere Seite der gleichen Medaille – das Diskriminierungsverbot. Artikel 7 des Verfassungsentwurfs enthält in Absatz 2 ein ausdrückliches Verbot der Diskriminierungen und nennt – im Sinne einer nicht abschliessenden Aufzählung – einzelne Umstände oder Merkmale, die in

unserer Zeit häufig Anlass für Diskriminierungen sind, wie etwa Rasse, Sprache oder Behinderung. Damit stellt die Verfassung gewissermassen Warnlampen auf und begründet (zusammen mit Absatz 1) justiziable, gerichtlich durchsetzbare individuelle Unterlassungsansprüche.

Die *zweite Stufe*, der Anspruch auf rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, ist im Verfassungsentwurf in Artikel 7 Absatz 3 für den Bereich der Gleichberechtigung von Mann und Frau vorgesehen. Dies hat bekanntlich zum Gleichstellungsgesetz geführt. Der Nationalrat beschloss in Analogie dazu einen neuen Absatz 4, welcher den Gesetzgeber beauftragt, für die Gleichstellung Behinderter zu sorgen. Der Ständerat hatte auf einen solchen Gleichstellungsauftrag verzichtet, seine Kommission schlägt nun aber einen Kompromiss vor, wonach der Bund Benachteiligungen der Behinderten durch gesetzliche Massnahmen beseitigen soll.

Die *dritte Stufe* schliesslich ist die Einräumung eines direkten Anspruchs nicht nur gegenüber dem Staat, sondern auch gegenüber privaten Dritten. Es geht hier um die verfassungsrechtliche Verankerung der sogenannten Drittwirkung oder Horizontalwirkung des grundrechtlichen Anspruchs. Ein solcher Schritt ist bisher nur im Bereich der Gleichberechtigung von Mann und Frau gemacht worden, wo der Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit auch für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse gilt. Eine solche Drittwirkung wurde auch in bezug auf die Gleichberechtigung Behinderter gefordert. Sowohl der Bundesrat wie die beiden Räte haben dies aus guten Gründen abgelehnt. Der Verfassungsentwurf verpflichtet also keinen Hauseigentümer, sein Gebäude behindertengerecht umzubauen. Dies wäre äusserst problematisch. Die Richter wären schlicht überfordert, wenn sie aufgrund einer Verfassungsbestimmung festlegen müssten, mit welchen baulichen Massnahmen die Gleichstellung der Behinderten garantiert werde. Auch ohne diese Drittwirkung setzt die neue Verfassung ein wichtiges politisches Signal zugunsten der behinderten Menschen in unserer Gesellschaft.

Sprachenrecht

Das Forum Helveticum hat mit seinen Veranstaltungen wiederholt wichtige Beiträge zur Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften in der Schweiz geleistet. Aus diesem Grund möchte ich Ihnen auch am Beispiel des Sprachenrechts erläutern, wie die nachgeführte, neue Verfassung in vielen Fällen zu einer Klärung des Verfassungsrechts beiträgt.

Das Sprachenrecht ist dem Spannungsverhältnis zwischen Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip ausgesetzt. Die Ausgangsfrage lautet: Wie lässt sich das Grundrecht der Sprachenfreiheit mit dem Territorialitätsprinzip vereinbaren, das die überkommene sprachliche Zusammensetzung des Landes gegen unorganische, künstliche Veränderungen schützt?

Das Bundesgericht hat die Sprachenfreiheit seit 1965 unter Einschränkung des Territorialitätsprinzips als Grundrecht anerkannt. Sie garantiert unter anderem den Gebrauch der Muttersprache. Aufgrund des Territorialitätsprinzips kann sie in der Beziehung zwischen Privaten und dem Staat jedoch beschränkt werden.

Die Streitfrage bestand in den vergangenen Jahren darin, wie weit diese Beschränkungen gehen dürfen. Die jahrelangen Diskussionen in den parlamentarischen Kommissionen führten zum neuen Sprachenartikel, den Volk und Stände 1996 angenommen haben (Art. 116 BV). Er brachte zwar neue Bestimmungen, wonach Bund und Kantone die Verständigung und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften fördern sollten und der Bund Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung des Rätoromanischen und des Italienischen unterstützen soll. Ungelöst blieb indessen die verfassungsrechtliche Klärung des Verhältnisses zwischen Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip.

Hier sind wir nun aber auf gutem Weg, dieses Problem im Rahmen der Nachführung zu lösen. Der Bundesrat hatte in seinem Entwurf vorgeschlagen, die Sprachenfreiheit erstmals in den Katalog der Grundrechte aufzunehmen (Art. 15 VE) und gleichzeitig im Kapitel über die Zuständigkeiten das Territorialitätsprinzip zu konkretisieren (Art. 83 VE). Die Verfassungskommissionen sind ihm grundsätzlich gefolgt, haben jedoch die Anliegen der Sprachminderheiten noch besser zum Ausdruck gebracht. Geglückt scheint mir insbesondere die Verdeutlichung des Territorialitätsprinzips durch die Nationalratskommission. Ihre vom Rat inzwischen angenommene Fassung lautet (Art. 83a Abs. 3): "Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen. Zur Wahrung des Sprachfriedens achten sie auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten."

Die Integration der sprachlichen Minderheiten ist ganz wesentlich für die Schweiz, ja sie gehört zu den Wesensmerkmalen unseres Landes. Mit der Klärung des Sprachenrechts leistet die neue Verfassung hier einen Beitrag, den wir in unserer viersprachigen Nation nicht unterschätzen dürfen.

5. Weichenstellungen

Mit den systematischen Reformpaketen will der Bundesrat Weichenstellungen für die Zukunft vornehmen. Vor allem im Bereich der staatlichen Institutionen dürfen wir nicht auf den alten Geleisen weiterfahren, wenn wir die Handlungsfähigkeit bewahren wollen.

Justizreform

Am dringendsten ist zweifellos die Justizreform. Sie sieht eine Reihe von wichtigen materiellen Neuerungen vor, die notwendig sind, um unsere

Justiz funktionsfähig zu erhalten. Denn unsere obersten Gerichte sind chronisch überlastet. Seit 1978, als die Zahl der Bundesrichter zum letzten Mal von 28 auf 30 erhöht wurde, haben die jährlich neuen Fälle beim Bundesgericht um 80 Prozent zugenommen, von rund 3000 auf über 5400. Die Gerichte in Lausanne und Luzern können ihre höchstrichterlichen Funktionen, die Wahrung der Rechtseinheit und die Rechtsfortbildung, nicht mehr adäquat wahrnehmen. Eine ständige Erhöhung der Richterzahl würde sie vollends zu Justizfabriken machen.

Der Bundesrat will die notwendige Entlastung des Bundesgerichts durch drei Massnahmen erreichen:

- Zum einen werden dem Bundesgericht durchgehend richterliche Behörden vorgeschaltet. Dadurch kann es sich auf die Rechtskontrolle beschränken. Ausserdem profitiert es von der Filterwirkung richterlicher Vorinstanzen.
- Zum zweiten soll das Bundesgericht von sachfremden Aufgaben entlastet werden. Die Direktprozesse vor Bundesgericht werden auf ein Minimum reduziert.
- Nachhaltige Entlastung verspricht sich der Bundesrat schliesslich durch Zugangsbeschränkungen. Zu diesem Zweck wird eine Verfassungsgrundlage bereit gestellt.

Es gibt indes noch weitere Gründe, weshalb wir eine Reform der Justiz als vordringlich erachten. So sollen die Rechtssuchenden künftig grundsätzlich in allen Rechtsstreitigkeiten an ein unabhängiges Gericht gelangen können. Die geltende Verfassung kennt keine solche allgemeine Rechtsweggarantie.

Die gegenwärtig fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit bei Bundesgesetzen führt dazu, dass der Bürger sich nicht wehren kann, wenn seine verfassungsmässigen Rechte durch den Bundesgesetzgeber verletzt werden. Diese Rechtsschutzlücke fällt heute erheblich ins Gewicht, weil immer mehr Bereiche durch den Bund geregelt werden. Der Bundesrat möchte deshalb die Verfassungsgerichtsbarkeit, die wir gegenüber den Kantonen seit 1874 kennen, in massvoller Weise auf die Bundesgesetzgebung ausdehnen: Bundesgesetze sollen überprüfbar sein, aber nur im konkreten Anwendungsfall und einzig durch das Bundesgericht. Neu sind die Kantone befugt, eine Verletzung ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten durch den Bundesgesetzgeber zu rügen.

Der Bundesrat schlägt insgesamt einen behutsamen, auf die schweizerischen Verhältnisse zugeschnittenen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit vor. Er ist überzeugt, dass dadurch die Freiheitsrechte der Privaten gestärkt werden, ohne dass die Demokratie durch übermächtige Richter gefährdet wird. Genau dies belegt ja die Erfahrung mit der Überprüfung

kantonalen Gesetze durch das Bundesgericht. Ein eindrückliches Beispiel liefert die Praxis zur Handels- und Gewerbefreiheit. In zahlreichen Fällen konnte das Bundesgericht verhindern, dass die Handels- und Gewerbefreiheit durch kantonale Regelungen in unzulässiger Weise beschränkt wurde.

Als letzten wesentlichen Reformpunkt stellt die Justizreform die erforderlichen Verfassungsgrundlagen bereit, um das Zivil- und das Strafrecht in der ganzen Schweiz zu vereinheitlichen. Die bestehende Rechtszersplitterung schafft erhebliche Rechtsunsicherheit. Im Strafprozess wird eine effiziente Bekämpfung des internationalen organisierten Verbrechens eingeschränkt. Die erforderliche Rechtsvereinheitlichung entspricht insbesondere auch einem Wunsch der Kantone.

Der Bundesrat ist überzeugt, mit der Justizreform die Bundesrechtspflege wieder auf ein tragfähiges Verfassungsfundament zu stellen und die Funktionsfähigkeit unserer obersten Gerichte für die Zukunft zu sichern.

Reform der Volksrechte

Die Reformvorschläge zu den Volksrechten betreffen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger unmittelbar in ihren Rechten. Es handelt sich dabei um ein sehr sensibles Gebiet, gehört die direkte Demokratie doch zu den identitätsstiftenden Merkmalen der Schweiz. Deshalb ist es unerlässlich, dass Bundesrat und Parlament offen erklären, was Sinn, Zweck und Inhalt der Volksrechtsreform sind. Gleich vorweg möchte ich klar festhalten: An der direkten Demokratie als einer der Grundwerte unseres Landes wird nicht gerüttelt. Vielmehr geht es uns darum, die direkte Demokratie den veränderten Verhältnissen anzupassen und auch in Zukunft funktionsfähig zu erhalten. Denn die Volksrechte überleben und leben nur, weil sie sich auch bisher als entwicklungsfähig erwiesen haben.

Wir Schweizerinnen und Schweizer stimmen heute zu viel und nicht immer über das Wichtige ab. Leitidee des Bundesrates ist es daher, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern konsequenter als bisher alle wichtigen politischen Entscheidungen zur Mitbestimmung zugänglich zu machen. Aus diesem Grund schlagen wir unter anderem eine allgemeine Volksinitiative, ein fakultatives Finanz- und Verwaltungsreferendum vor; ferner drängt sich ein erweitertes Staatsvertragsreferendum auf, weil immer mehr internationale Verträge zur Rechtsetzung verpflichten und die Rechte und Pflichten der Privaten berühren.

Dieser Ausbau der Volksrechte ist indes nur dann gerechtfertigt, wenn wir die Unterschriftenzahlen massiv erhöhen. Während es für eine Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung im Jahre 1891 noch etwa sieben Prozent der Stimmberechtigten brauchte, sind dazu heute nur noch 2,2 Prozent erforderlich. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass

sich in den letzten zwanzig Jahren der Rhythmus von Initiativ- und Referendumsbegehren nahezu verdreifacht hat. Angesichts dieser hohen Kadenz von Volksabstimmungen fühlen sich viele Stimmberechtigte zeitlich und manchmal auch sachlich überfordert. Dies drückt auf die Stimmbeteiligung, eine tiefe Stimmbeteiligung indes schwächt die Legitimationskraft von Volksentscheiden.

Wer 4,6 Millionen Stimmberechtigte an die Urnen rufen will, soll zuerst den Beweis erbringen, dass sein Anliegen auf Interesse stösst. Die angestrebte Erhöhung der Unterschriftenzahlen auf 150'000 für die Verfassungsinitiative und 100'000 für das Referendum ist deshalb gerechtfertigt und gewiss nicht prohibitiv. Sie ist aber nötig, damit wir die Handlungsfähigkeit und Effizienz unseres Staates längerfristig wahren können.

Die Volksrechtsreform ist ein Unterfangen, das Mut und Umsicht zugleich erfordert. Der Bundesrat ist überzeugt, mit seinem Vorschlag die direkte Demokratie für die Zukunft zu rüsten. Ich weiss, es bedarf noch grosser Überzeugungsarbeit.

6. Schluss

Meine Damen und Herren, ich habe versucht, Ihnen das Konzept der Verfassungsreform nahezubringen. An den Beispielen des Diskriminierungsverbotes und des Sprachenrechtes haben wir abgelesen, was die "mise à jour" im Sinne einer Klärung wichtiger Verfassungsfragen zu leisten vermag; die Beispiele der Justizreform und der Volksrechtsreform haben aufgezeigt, welche Weichen wir für die Zukunft unseres Landes stellen möchten. Über die konkreten Beispiele hinaus kann die Verfassungsreform aber auch in einem anspruchsvolleren Sinn mit den Stichworten "Standortbestimmung und Weichenstellungen" charakterisiert werden. Der erste Schritt, die Nachführung, soll uns bewusst machen, was wir in den 150 Jahren Bundesstaat gemeinsam errungen haben und was uns noch heute zusammenhält. Damit leistet die Verfassungsreform einen wichtigen Beitrag zum nationalen Zusammenhalt und zum Selbstverständnis der Schweiz. Damit können wir die notwendigen Reformen von gesichertem Grund aus in Angriff nehmen.

Ich bin überzeugt, dass die Schweiz – neben der politischen Alltagsarbeit – eine solche tiefergehende Diskussion braucht und dass uns diese Verständigungsarbeit über das Wesentliche und Grundlegende weiterbringt. Die Verfassungsreform ist daher gerade im Jubiläumsjahr 150 Jahre Bundesstaat eine staatspolitische Chance, die Bundesrat, Parlament und Volk im Sinne einer Erneuerung unseres Gesellschaftsvertrags in schwieriger Zeit nutzen sollten.

LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE: POINT DE LA SITUATION ET ORIENTATIONS

Arnold Koller

1. Introduction

Le Forum Helveticum fête son 30e anniversaire. Je vous en félicite chaleureusement. Lors de la fondation de votre organisation, vous vous étiez proposé d'encourager la discussion dans notre pays sur des thèmes sociaux fondamentaux et actuels. Force est de constater, au vu des activités que vous avez déployées depuis lors, que vous êtes parvenus à vos fins. Je souhaite au Forum Helveticum de pouvoir, à l'avenir également, mener à bien son importante mission.

De toute évidence, le nom que vous avez donné à votre société entend susciter certaines associations d'idées. Dans la République romaine, le *Forum Romanum* était, c'est bien connu, le lieu principal de la vie publique, l'endroit du commerce, mais aussi de l'échange d'idées politiques et des assemblées populaires. C'est au forum que le citoyen était sensibilisé à la *res publica*, soit selon Cicéron à la chose du peuple qu'unissent le droit reconnu et l'utilité commune.

Le Forum Helveticum est lui aussi une sorte de marché des opinions qui, à ce titre, joue un rôle important dans le développement de la culture politique suisse. Notre pays précisément, qui ne possède pas d'espace linguistique et culturel uniforme, est particulièrement tributaire du dialogue politique. Ce pays, dont la démocratie impose aux forces politiques majeures la concordance sur des questions essentielles, a besoin du dialogue constructif. Je vous encourage donc aujourd'hui à poursuivre une mission de 30 ans, et ce à une époque où la coexistence est devenue plus difficile même chez nous.

Voici déjà quelque 30 ans que durent également les efforts de révision totale de la constitution fédérale. Ils ont induit un vaste débat qui a eu ses répercussions jusque dans les cantons et même au-delà des frontières nationales. Après bien des hauts et des bas, il y a de bonnes chances que l'Assemblée fédérale parvienne, en cette année commémorative de la fondation l'Etat fédéral, à approuver la réforme constitutionnelle, tout au moins sa première partie – la mise à jour – et la réforme de la justice. Cela étant, je souhaite tirer parti de cette commémoration pour vous informer des objectifs de la réforme et de l'état des travaux.

2. Portée et conception de la réforme constitutionnelle

Quand on parle de réforme constitutionnelle, il surgit rapidement la question de sa nécessité. Or la réponse à cette question n'est pas évidente

pour tout le monde. Cela tient au fait que l'on se plaît à surestimer ou à sous-estimer la portée politique de la constitution. Pour mesurer la nécessité de cette réforme, il convient de s'attarder sur une particularité de notre constitution fédérale, qui a ses racines dans notre démocratie directe. Par rapport aux constitutions d'autres pays, la nôtre joue un rôle particulier dans le processus qui conduit à la prise de décisions politiques. L'un des principaux instruments de la démocratie directe est sans doute l'initiative populaire associée à la possibilité offerte au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale de présenter un contre-projet. Il en résulte que la recherche de solutions consensuelles et de compromis pour résoudre des questions concrètes de politique d'actualité se déroule fréquemment au niveau de la constitution. Ainsi, pour ne citer que quelques exemples récents, la politique agricole, la politique sociale, la politique énergétique ou celle en matière de transports ont toutes obtenu leur orientation à l'échelon constitutionnel. D'ailleurs, et cela est assez symptomatique, les trois objets soumis à la prochaine votation populaire du 7 juin relèvent tous du droit constitutionnel.

Le rôle particulier que joue la constitution dans la pratique quotidienne de la politique a toutefois son revers. Les quelque 140 révisions partielles de la constitution que le peuple et les cantons ont approuvées depuis 1874 sont de nature essentiellement ponctuelle. De ce fait, notre constitution manque de cohérence, ce qui suscite fréquemment des querelles d'interprétation. Dans les années trente déjà, Walter Burckhardt estimait qu'il fallait fondre tout ce métal pour en extraire l'or. En outre, le développement systématique des institutions de l'Etat s'est avéré insuffisant ces 150 dernières années – songez au Tribunal fédéral, à l'Assemblée fédérale ou au Conseil fédéral.

Le résultat du processus permanent d'adaptation et de renouvellement qu'a subi notre constitution laisse donc un sentiment mitigé. D'une part, la constitution évolue avec le temps et les préoccupations matérielles qui le caractérisent. Du reste, ce processus est d'une immense utilité pour l'intégration confédérale, car par le débat constitutionnel qu'entraînent les objets importants soumis à la votation, la Suisse se conforte sans cesse dans sa condition de nation politique. D'autre part, la constitution en vigueur constitue un amalgame de dispositions particulières au contenu disparate et introduites à différentes époques. Elle est parsemée d'ambiguïtés, de discontinuités, d'incohérences et de lacunes. L'important y côtoie le superflu. L'évolution juridique qui intervient hors de la politique au quotidien, tel le développement des droits fondamentaux ou du fédéralisme coopératif moderne, se répercute rarement dans la charte constitutionnelle. Actuellement, la constitution ne fait à aucun endroit mention des libertés d'opinion, de réunion ou de la langue. Mais elle contient en revanche des dispositions sur la finance d'admission au mariage ou les agences d'émigration et trois pages sur l'alcool, à croire que nous somme un peuple d'alcooliques. Ce ne sont d'ailleurs pas uniquement les droits fondamentaux qui se sont développés en dehors de la constitution

écrite. Je citerai comme autres exemples les lents changements dans les rapports de force entre le Parlement, le gouvernement et l'administration, de même que nombre de transformations au niveau du fédéralisme.

Dans un article fort positif consacré à notre démocratie directe, le célèbre magazine *The Economist* qualifiait récemment notre constitution d'"overstuffed cupboard", soit de placard plein à craquer, en raison de l'usage fréquent qu'il est fait des droits populaires. Cette comparaison a du vrai, bien qu'il faille préciser qu'outre des rayons surchargés, le placard en possède encore qui sont complètement vides.

Or, la mise à jour, requise par l'Assemblée fédérale en 1987 et présentée par le Conseil fédéral, a pour objectif d'éliminer les lacunes mentionnées que comporte la constitution en vigueur. Cela signifie qu'il nous faudra intégrer le droit constitutionnel non écrit dans le texte de la constitution, éliminer les normes constitutionnellement discutables, clarifier la relation du droit national avec le droit international, mais aussi débroussailler à nouveau les quatre piliers sur lesquels repose notre Etat fédéral; à savoir l'Etat de droit libéral, l'Etat social, la démocratie directe et le fédéralisme.

En d'autres termes, opérer la mise à jour revient à faire le point de la situation institutionnelle et constitutionnelle. Car il est nécessaire que le droit constitutionnel en vigueur – "l'acquis suisse" en quelque sorte – redevienne lisible et intelligible pour les citoyennes et les citoyens.

Aussi importante que soit la mise à jour pour l'identité de notre nation et la mise en oeuvre des processus politiques, le Conseil fédéral est néanmoins convaincu qu'elle ne saurait constituer le point final des réformes engagées. Il nous appartient en effet de renforcer la capacité d'action des institutions. L'internationalisation de l'économie et de la politique exige aujourd'hui la prise de décisions plus rapides. Il est donc indispensable de donner à temps aux institutions les moyens de relever les nouveaux défis.

De l'avis du Conseil fédéral, le besoin de réformes constitutionnelles se fait avant tout sentir au niveau des droits populaires et de la justice. Il a par conséquent soumis à ce propos aux Chambres fédérales deux trains de réformes séparés. D'autres projets de réformes systématiques sont déjà à un stade avancé de préparation ou ont été mis en chantier. C'est notamment le cas de la péréquation financière et des institutions de direction de l'Etat. A travers la réforme constitutionnelle, le Conseil fédéral entend donc aussi poser des jalons pour l'avenir.

Le peuple et les cantons auront toutefois la possibilité de voter chacune des orientations, soit chacun des trains de réformes. En séparant la mise à jour des trains de réformes matérielles, le Conseil fédéral a créé sciemment un concept politique. Il résultera de la nouvelle constitution mise à jour une situation initiale claire, transparente et propice à un processus

de réformes ouvert, dont l'aboutissement n'est définissable ni sur le plan matériel ni dans le temps.

3. Accueil réservé au concept par les Chambres

Voilà un an et demi, le Conseil fédéral présentait ses propositions au Parlement. A sa satisfaction, tant les commissions délibérantes que les deux Chambres ont approuvé, à une grande majorité, le processus préconisé par le Conseil fédéral.

Concernant ladite *mise à jour*, le Conseil des Etats est entré en matière avec une unanimité impressionnante, tout comme d'ailleurs le Conseil national (153 voix contre 10). Ce dernier aura terminé de la débattre en juin. Il a généralement été admis que la mise à jour n'est pas un simple exercice de dégraissage, mais qu'elle consiste inévitablement en un acte politique. Certes, le Conseil fédéral s'est scrupuleusement efforcé d'exécuter loyalement et dans la transparence le mandat que lui avait confié le Parlement, en renonçant à l'introduction dans la mise à jour d'innovations de nature purement politico-juridique. Mais décider si une question a ou n'a pas sa place dans la constitution relève précisément de l'évaluation politico-juridique au plus haut degré. Or une mise à jour sans reclassements ni déclassements (par ex.: protection des données et interdiction concernant l'absinthe) n'a aucun sens. D'ailleurs, la reprise du droit constitutionnel non écrit soulève lui aussi de nombreuses questions d'évaluation. Il n'est par conséquent pas surprenant qu'il existe encore entre la version du Conseil des Etats et celle du Conseil national moult divergences à supprimer.

Les débats menés à ce jour ont d'ailleurs démontré que le Parlement a la volonté d'introduire dans la constitution actualisée des innovations consensuelles, notamment en ce qui concerne l'organisation des autorités. Ainsi, les deux Chambres préconisent-elles qu'à l'avenir la laïcité ne représente plus une condition d'éligibilité au Conseil national ou au Conseil fédéral. Et, à l'instar des membres du Conseil national, un quart des membres du Conseil des Etats pourront également convoquer une session spéciale.

Ces questions ne sont pas problématiques. Celle en revanche de savoir ce qu'est une innovation consensuelle est fort délicate. Il s'avère par exemple que la décision du Conseil des Etats d'abroger l'article sur les évêchés – considéré comme une vieillerie – ne laisse pas indifférent de vastes groupes sociaux et creuse des fossés indépendamment des appartenances confessionnelles. D'ailleurs en la matière, le Conseil national ne s'est pas rallié au Conseil des Etats. Bien que la nécessité de supprimer cette réglementation soit généralement reconnue, il conviendrait, pour des raisons politiques, de s'y atteler non pas dans le cadre de la réforme constitutionnelle, mais à l'occasion d'une révision partielle afin de ne pas mettre

en péril l'ensemble du projet à cause d'une question isolée et très émotionnelle. A vouloir trop en faire, en introduisant de telles modifications contestées, le cumul des réflexes helvétiques de défense finira par faire capoter tout le projet. Il conviendrait donc de ne pas traiter de questions sensibles telles que l'article sur les évêchés ou la clause des cantons lors de l'élection au Conseil fédéral dans le cadre de la mise à jour, mais séparément dans des révisions partielles.

Durant la session de printemps, le Conseil des Etats s'est penché le premier sur le projet de *réforme de la justice*. Dans l'ensemble, celui-ci a été très bien accueilli. La nécessité de procéder à des réformes en la matière a été généralement reconnue, et la majorité a approuvé l'orientation choisie. J'ai donc bonne confiance que ce projet pourra être présenté au peuple sans grandes suppressions.

Par contre, la situation est plus tangente avec la *réforme des droits populaires*. Les propositions du Conseil fédéral sont déjà controversées au stade des commissions de la révision constitutionnelle. Pourtant, il n'y a pas lieu de s'en surprendre, dès lors que les droits populaires constituent l'un des éléments-clés de notre Etat. Je reviendrai ultérieurement sur les aspects matériels de ces deux trains de réformes.

4. Point de la situation

Comme cela a été indiqué précédemment, actualiser la constitution fédérale c'est faire le point de la situation tant institutionnelle que constitutionnelle. Je prendrai deux exemples pour démontrer qu'une telle mission implique des évaluations pour lesquelles une clarification est non seulement fort souhaitable, mais aussi inéluctable. Quelques-unes de ces questions politico-juridiques délicates ayant suscité des controverses aux Chambres fédérales, elles ont retenu l'attention des médias.

Interdiction de la discrimination / principe de l'égalité

Je commencerai par l'égalité de traitement. Elle est l'une des garanties les plus élémentaires de tout Etat de droit libéral. Elle comporte différents stades ou degrés qu'il convient de distinguer impérativement, pour éviter les malentendus et les méprises.

Un *premier degré* est le principe de l'égalité de traitement juridique ou – vu sous un autre angle – l'interdiction d'opérer des discriminations.

L'article 7 du projet constitutionnel interdit expressément, à son deuxième alinéa, la discrimination et indique – sans aspirer à l'exhaustivité – des circonstances et des facteurs qui, de nos jours, sont fréquemment des causes de discrimination, comme la race, la langue ou une déficience corporelle ou mentale. Ainsi, la constitution émet en quelque sorte des avertis-

sements et confère (avec le 1er alinéa) un droit individuel susceptible d'action en rétablissement dans les droits.

Prévu à l'article 7, 3e alinéa, du projet constitutionnel, le *deuxième degré* de l'égalité juridique et effective concerne les rapports entre femmes et hommes. Il a d'ailleurs conduit à la promulgation de la loi sur l'égalité. Par analogie, le Conseil national a ajouté à l'article 7 un 4e alinéa dans lequel le législateur est chargé de veiller à l'égalité de traitement des handicapés. Dans un premier temps, le Conseil des Etats avait renoncé à introduire un tel mandat. Or sa commission propose maintenant un compromis invitant la Confédération à éliminer au moyen de mesures légales les préjudices que subissent les handicapés.

Le *troisième degré* enfin accorde un droit direct opposable non seulement à l'Etat mais aussi aux particuliers. On a affaire ici à la consécration dans la constitution de l'effet sur les tiers d'un droit fondamental, appelé aussi effet horizontal. A ce jour, un tel pas n'a été franchi qu'au niveau de l'égalité de traitement entre femmes et hommes, où le droit à un salaire égal pour un travail égal s'applique également aux rapports de travail de droit privé. On a donc également requis un pareil effet horizontal en ce qui concerne les handicapés. Tant le Conseil fédéral que les deux Chambres ont rejeté cette proposition. Le projet constitutionnel n'oblige donc aucun propriétaire à transformer son immeuble pour le rendre conforme aux besoins des handicapés. Cela s'avérerait d'ailleurs extrêmement compliqué. Car les juges seraient bien empruntés s'ils devaient, sur la base d'une disposition constitutionnelle, définir les mesures architectoniques aptes à garantir l'égalité de traitement des handicapés. Mais même sans cet effet sur les tiers, la nouvelle constitution émet un signal politique important en faveur des personnes de notre société dont certaines capacités sont déficientes.

Droit des langues

Par les manifestations qu'il a organisées, le Forum Helveticum a régulièrement favorisé la compréhension entre les communautés linguistiques suisses. Pour cette raison, je me servirai du droit des langues pour illustrer combien la mise à jour de la constitution contribue, dans de nombreux cas, à clarifier le droit constitutionnel.

Le droit des langues navigue entre la liberté de l'usage d'une langue et le principe de la territorialité. Mais comment associer ce droit fondamental qu'est la liberté de la langue avec le principe de la territorialité qui protège le paysage linguistique traditionnel du pays contre les modifications artificielles et contre nature? Dès 1965, le Tribunal fédéral a érigé la liberté linguistique en droit fondamental, sous réserve du principe de la territorialité. Ainsi, l'usage de la langue maternelle est garanti, mais ce droit peut être limité dans les rapports qu'entretiennent les particuliers avec l'Etat.

Le différend ces dernières années portait sur l'ampleur de ces restrictions. Plusieurs années de débats au sein des commissions parlementaires donnaient naissance au nouvel article constitutionnel sur les langues (art. 116, cst.), que le peuple et les cantons ont approuvé en 1996. Il en est certes résulté des nouvelles dispositions obligeant la Confédération et les cantons à encourager la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques et invitant la Confédération à soutenir des mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour la sauvegarde des langues romanche et italienne. En revanche, aucune clarification n'avait été apportée concernant le rapport entre la liberté linguistique et la territorialité.

Or en la matière, nous sommes en passe de résoudre ce dilemme dans le cadre de la mise à jour. Dans son projet constitutionnel, le Conseil fédéral a proposé d'insérer pour la première fois la liberté de la langue dans le catalogue des droits fondamentaux (art. 15 du projet constitutionnel) et, parallèlement, de concrétiser le principe de la territorialité au chapitre sur les compétences (art. 83). Les commissions de la révision constitutionnelle ont suivi sa proposition sur le principe, mais en exprimant plus clairement les aspirations des minorités linguistiques. La précision du principe de la territorialité par la commission du Conseil national me paraît fort heureuse. En voici sa teneur qui a été entre temps adoptée par ledit conseil (art. 83a, 3e al.): "Les cantons déterminent leurs langues officielles. Afin de préserver la paix des langues, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones."

L'intégration des minorités linguistiques est primordiale pour la Suisse, elle en constitue d'ailleurs l'une de ses caractéristiques. En clarifiant le droit des langues, la nouvelle constitution apporte une contribution que l'on ne saurait sous-estimer.

5. Orientations

En présentant des trains de réforme systématiques, le Conseil fédéral entend poser les jalons qui guideront l'avenir. Car si nous souhaitons maintenir notre capacité d'action, il importe, au niveau des institutions de l'Etat, de ne pas continuer sur la même voie.

Réforme de la justice

Le besoin de réforme le plus urgent se fait sentir dans le domaine de la justice. Cette réforme préconise toute une série d'innovations matérielles importantes pour disposer d'un appareil judiciaire qui fonctionne. En effet, nos tribunaux suprêmes sont chroniquement surchargés. Depuis 1978, année où le nombre de juges a été augmenté pour la dernière fois, passant de 28 à 30, le nombre de nouvelles causes introduites chaque

année auprès du Tribunal fédéral a progressé de 80 pour cent, soit de quelque 3000 à plus de 5400. Les tribunaux de Lausanne et de Lucerne ne sont plus en mesure d'assumer adéquatement leurs fonctions judiciaires suprêmes qui consistent à sauvegarder l'unité du droit et à veiller à son développement. Une augmentation constante du nombre de ses juges en ferait une véritable usine judiciaire.

Le Conseil fédéral propose trois mesures destinées à décharger le Tribunal fédéral:

- D'une part, il sera systématiquement placé des autorités judiciaires en amont du Tribunal fédéral. Ce dernier se limitera ainsi à exécuter un contrôle judiciaire tout en profitant du filtrage des autorités inférieures.
- Deuxièmement, il convient d'alléger le Tribunal fédéral des charges étrangères à sa mission. Les procédures pouvant être directement introduites devant le Tribunal fédéral seront ramenées à un minimum.
- Le Conseil fédéral espère enfin que des limitations de l'accès au Tribunal fédéral auront des effets durables. Dans cette optique, une base constitutionnelle est en préparation.

Mais il est d'autres raisons encore qui rendent primordiale à nos yeux une réforme de la justice. Ainsi, les justiciables doivent-ils pouvoir en principe s'adresser à l'avenir à un tribunal indépendant pour tout litige juridique. La constitution en vigueur ignore une telle garantie générale de l'accès à un juge.

L'absence actuelle d'une juridiction constitutionnelle concernant les lois fédérales empêche la citoyenne ou le citoyen de se défendre, lorsque ses droits constitutionnels sont violés par le législateur fédéral. Ces lacunes de la protection juridique se font de plus en plus sentir aujourd'hui, puisque la Confédération régleme un nombre croissant de questions. Par conséquent, le Conseil fédéral souhaite étendre dans une juste mesure la juridiction constitutionnelle – qui existe vis-à-vis des cantons depuis 1874 – à la législation fédérale: les lois fédérales seront vérifiables, mais uniquement dans des cas d'application concrets et par le Tribunal fédéral exclusivement. Dorénavant, les cantons seront autorisés à attaquer en justice la violation par le législateur de l'une de leurs compétences constitutionnelles.

Le Conseil fédéral propose dans l'ensemble de soumettre la juridiction constitutionnelle à une extension modérée et adaptée aux spécificités de la Suisse. Il a la conviction de renforcer ainsi les droits des particuliers, sans que des juges omnipotents puissent mettre en danger la démocratie. C'est précisément ce que confirme l'expérience acquise en matière de contrôle des lois cantonales par le Tribunal fédéral. La liberté du commerce et de l'industrie en est un exemple éloquent. Dans de nombreux

cas, le Tribunal fédéral a pu empêcher que des réglementations cantonales ne limitent cette liberté de manière inacceptable.

Le dernier point essentiel de la réforme de la justice est la mise à disposition des bases constitutionnelles nécessaires à l'uniformisation du droit de procédure civile et pénale dans toute la Suisse. L'actuel éparpillement législatif crée une insécurité juridique notable. En matière pénale, l'efficacité de la lutte contre le crime organisé international en pâtit. L'uniformisation du droit est d'ailleurs une mesure que les cantons ont appelée de leurs vœux.

Le Conseil fédéral a la conviction que la réforme de la justice est en mesure de remettre l'organisation judiciaire fédérale sur des fondements constitutionnels solides et d'assurer le bon fonctionnement à venir de nos tribunaux suprêmes.

Réforme des droits populaires

Les propositions de réforme des droits populaires affectent directement les droits que peuvent exercer les votants. La question est très délicate, car la démocratie directe est l'une des institutions identitaires de la Suisse. Il est donc indispensable que le Conseil fédéral et le Parlement expliquent ouvertement quels en sont le sens, le but et le contenu. Mais de prime abord, je préciserai une chose: on ne touchera pas à la démocratie directe, qui est l'une des valeurs fondamentales de ce pays. Notre souci est davantage d'adapter la démocratie directe aux transformations de notre époque et d'assurer son bon fonctionnement à venir. Car les droits populaires n'ont survécu à ce jour que grâce à leur capacité évolutive.

En Suisse, nous sommes trop souvent appelés aux urnes de nos jours, et pas toujours pour voter sur l'essentiel. L'idée maîtresse du Conseil fédéral est par conséquent de permettre de manière plus systématique qu'à ce jour aux votants de se prononcer sur toutes les questions politiques importantes. A cette fin, nous proposons notamment une initiative populaire générale de même qu'un référendum facultatif administratif et financier. Par ailleurs, un référendum élargi sur les traités internationaux s'impose, dès lors qu'un nombre croissant de traités internationaux nous obligent à légiférer et influent sur les droits et obligations des particuliers.

Cette extension des droits populaires ne se justifie toutefois que si nous augmentons modérément le nombre des signatures requises pour entraîner un vote par le peuple. Alors qu'en 1891, il fallait encore réunir les signatures d'environ 7 pour cent des citoyens actifs pour faire aboutir une initiative populaire visant une révision partielle de la constitution, 2,2 pour cent suffisent aujourd'hui. En raison de cette évolution, le rythme des initiatives et des référendums a presque triplé ces vingt dernières années. Compte tenu de la cadence élevée des votations populaires, de nombreux votants peinent à consacrer aux questions présentées le temps

nécessaire et parfois même à en comprendre le fond. La participation s'en ressent. Or une faible participation réduit la légitimité des décisions populaires.

Avant d'appeler aux urnes 4,6 millions de citoyens ayant le droit de vote, la preuve doit être apportée que l'objet proposé suscite un intérêt réel. Or élevé, comme nous le proposons, le nombre de signatures requises à 150'000 pour l'initiative constitutionnelle et à 100'000 pour le référendum est une mesure qui ne saurait être considérée comme prohibitive. Elle s'avère toutefois nécessaire si l'on veut sauvegarder à long terme la capacité d'action et l'efficacité de notre Etat.

Une réforme des droits populaires demande à la fois du courage et de la prudence. Le Conseil fédéral a la conviction que sa proposition est favorable à l'avenir de la démocratie directe. Mais je sais qu'un grand travail reste à faire.

6. Conclusion

Mesdames, Messieurs, j'ai tenté ici de tracer les grandes lignes de la réforme constitutionnelle. A travers l'interdiction de la discrimination et le droit des langues, nous avons appréhendé les bénéfices que peut offrir une mise à jour, puisqu'elle clarifie d'importantes questions constitutionnelles. Les exemples tirés de la réforme de la justice et de celle des droits populaires ont illustré les jalons que nous souhaitons poser pour l'avenir de notre pays.

Au-delà des exemples concrets, les deux notions de "point de la situation" et d'"orientations" sont aussi caractéristiques de la réforme constitutionnelle. La première étape, l'actualisation, doit nous faire prendre conscience de ce que nous avons réalisé ensemble au cours des 150 ans de l'Etat fédéral et de ce qui nous unit aujourd'hui encore. La réforme constitutionnelle fournit donc une contribution importante à la cohésion nationale et à la perception que la Suisse a d'elle-même. Nous disposons ainsi d'une assise solide pour entreprendre les réformes qui s'imposent.

Je suis persuadé que la Suisse nécessite – outre un travail politique quotidien – un pareil débat en profondeur et que cette recherche de l'essentiel et du fondamental constitue un pas en avant.

Au plan de la politique nationale, la réforme constitutionnelle représente dès lors, en cette année de commémoration des 150 ans de l'Etat fédéral précisément, une chance que le Conseil fédéral, le Parlement et le peuple se doivent de saisir pour renouveler notre contrat social dans cette période difficile.

LA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE: SITUAZIONE ATTUALE E NUOVI INDIRIZZI

Arnold Koller

1. Introduzione

Il Forum Helveticum festeggia oggi il suo 30esimo anniversario: vogliate gradire le mie più vive congratulazioni per questo giubileo. Fondando il Forum Helveticum vi siete posti come obiettivo l'approfondimento della discussione su temi sociali fondamentali e d'attualità del nostro Paese. Una carellata su questi 30 anni di attività dimostra che avete brillantemente tenuto fede all'impegno assunto. Auguro al Forum Helveticum che possa offrirci anche in avvenire contributi di grande prestigio.

Il nome della vostra società rievoca volutamente associazioni di idee: al tempo della repubblica romana il *Forum Romanum* era notoriamente il luogo principale della vita pubblica dove non soltanto si scambiavano merci ma anche idee politiche e dove si tenevano le assemblee popolari. Nel Forum il cittadino fu sensibilizzato alla *res publica*, vale a dire, secondo Cicerone, alla cosa del popolo che si ritrovava unito nel riconoscimento del diritto e nella comunanza degli interessi.

Anche il Forum Helveticum è una sorta di mercato dove scambiare opinioni: in tal senso fornisce un contributo rilevante alla cultura politica della Svizzera. Proprio il nostro Paese, perché non possiede una lingua e uno spazio culturale unitari, vive essenzialmente della disponibilità al dialogo politico. Proprio il nostro Paese, perché la democrazia diretta costringe le maggiori forze politiche a una politica di concordanza sulle questioni capitali, dipende da un dialogo costruttivo. Oggi vorrei pertanto incoraggiarvi a proseguire, in un'epoca in cui il vivere insieme è diventato più difficile anche da noi, l'opera di questi primi 30 anni di Forum Helveticum.

Anche l'impegno per una revisione totale della Costituzione federale dura ormai da quasi 30 anni. Tale impegno ha portato a un'ampia discussione che non ha tralasciato alcun settore della Costituzione e che ha avuto larga eco non soltanto nei Cantoni, ma anche oltre i confini nazionali. Dopo fasi alterne di ottimismo e di pessimismo, oggi vi sono buone probabilità che l'Assemblea federale possa licenziare la riforma costituzionale o almeno la prima parte di essa, l'aggiornamento e la riforma della giustizia, entro l'anno del giubileo del nostro Stato federale. Sono lieto di poter cogliere l'occasione che mi avete offerto oggi per informarvi sugli obiettivi della riforma costituzionale e sullo stato dei lavori.

2. Significato e concezione della riforma della Costituzione

Quando si parla di riforma costituzionale, spesso ci si chiede se sia veramente necessaria. Per molti tale necessità non è evidente. Questo dipende dal fatto che sovente si sopravvaluta o si sottovaluta il significato politico della Costituzione. Per comprendere quanto tale riforma sia necessaria, occorre considerare una peculiarità della nostra Costituzione federale, riconducibile alle istituzioni di democrazia diretta della Svizzera: rispetto a quanto avviene all'estero, la nostra Costituzione ha una rilevanza del tutto particolare nel processo decisionale politico. Il motivo principale va certamente ricercato nell'iniziativa popolare, collegata alla possibilità di controprogetto da parte del Consiglio federale e dell'Assemblea federale. Questi strumenti fanno sì che sovente la ricerca di soluzioni e compromessi sostenibili in questioni politiche d'attualità avvenga sul piano costituzionale. Per non citare che alcuni esempi recenti, gli orientamenti della politica agraria, della politica sociale, della politica energetica o della politica dei trasporti sono stati disciplinati a livello di Costituzione. È significativo che anche i tre progetti in votazione il prossimo 7 giugno riguardino norme costituzionali.

Tuttavia anche questa presenza particolare della Costituzione nella politica materiale di tutti i giorni ha il rovescio della medaglia. Le circa 140 revisioni parziali della Costituzione che il popolo e le Camere hanno approvato dal 1874 sono di carattere prettamente puntuale. Di conseguenza mancano nella nostra Costituzione quelle grandi linee che creano l'unità di un'opera; e a sua volta la mancanza di unità crea problemi di interpretazione. Già negli anni Trenta Walther Burckhardt scrisse che si dovevano fondere i molti metalli per potervi estrarre l'oro. Senza contare che negli ultimi 150 anni, lo sviluppo sistematico delle istituzioni statali è stato, per così dire, negletto: si pensi al Tribunale federale, all'Assemblea federale e al Consiglio federale.

Il risultato dei continui processi di adeguamento e di rinnovamento di cui è stata oggetto la nostra Costituzione è pertanto contrastante: da un canto la Costituzione federale, per quanto concerne le questioni di scottante attualità, evolve al passo con i tempi. Questo processo fornisce inoltre un contributo notevole all'integrazione federalista in quanto nei dibattiti su importanti questioni riguardanti la Costituzione la Svizzera vive quasi in permanenza la sua realtà di nazione politica. Dall'altro, però, la Costituzione è diventata un conglomerato illeggibile di singole disposizioni di varie epoche e contenuti. Nell'attuale Costituzione manca la chiarezza e la coerenza e vi sono salti e lacune e accanto a cose importanti cose insignificanti. Gli sviluppi giuridici che si svolgono fuori della politica quotidiana, come l'evoluzione dei diritti fondamentali o il moderno federalismo cooperativo, sono praticamente ignorati nella nostra Magna Charta. Sfolgiando la nostra attuale Costituzione cercheremo invano norme sulla libertà d'opinione, di assemblea o delle lingue, ma vi troveremo disposizioni sulle tasse d'ammissione a carico degli sposi e sulle agenzie di emi-

grazione, nonché ben tre pagine sull'alcool, quasi fossimo un popolo di alcolizzati! Ma non soltanto i diritti fondamentali si sono sviluppati al di fuori della Costituzione scritta; come ulteriori esempi posso citare i celati cambiamenti d'impostazione nei rapporti fra Parlamento, Governo e Amministrazione nonché alcuni sviluppi in materia di federalismo.

In un recente articolo del noto quotidiano *The Economist* sulla nostra democrazia diretta, articolo invero decisamente positivo, si poteva leggere che l'intenso esercizio dei diritti popolari aveva reso la nostra Costituzione simile a un "over-stuffed cupboard", simile cioè a una credenza stracolma. Il paragone è assolutamente azzeccato, anche se occorrerebbe precisare che accanto a cassetti strapieni ve ne sono di completamente vuoti.

Mediante l'aggiornamento chiesto nel 1987 dall'Assemblea federale e presentato dal Consiglio federale si intende eliminare dall'attuale Costituzione le carenze sopra citate. Concretamente ci viene chiesto di integrare il diritto costituzionale non scritto nel testo della Costituzione, di sopprimere le disposizioni non degne di figurare in una Costituzione, di chiarire il rapporto fra diritto nazionale e diritto internazionale pubblico e, non da ultimo, di ridare lustro ai quattro pilastri su cui poggia il nostro Stato federale, vale a dire lo Stato di diritto liberale, lo Stato sociale, la democrazia diretta e il federalismo.

In altre parole, l'aggiornamento consiste nel fare il punto della politica statutale e del diritto costituzionale. Il vigente diritto costituzionale, l'"acquis suisse", deve tornare a essere chiaro e leggibile per il cittadino.

Per quanto l'aggiornamento sia estremamente importante sia per la nostra identità nazionale sia per guidare i processi politici, il Consiglio federale è convinto che non possa essere il punto d'arrivo dell'impegno profuso nella riforma. Dobbiamo in particolare incentivare la capacità di agire delle istituzioni. La globalizzazione dell'economia e della politica richiede oggi una ben maggiore celerità nelle prese di decisione. È pertanto indispensabile preparare per tempo le istituzioni alle nuove sfide.

Il Consiglio federale ha individuato le maggiori necessità di riforma costituzionale nei settori dei diritti popolari e della giustizia. Per questi due settori ha pertanto presentato alle Camere federali pacchetti di riforma separati. Altri disegni di riforma sistematici sono già in uno stadio avanzato o sono stati avviati, come la riforma della perequazione finanziaria e quella della direzione dello Stato. Con la riforma costituzionale, il Consiglio federale intende così indicare anche nuovi indirizzi per il futuro.

In questo modo il popolo e i Cantoni possono votare su ogni singolo pacchetto di riforma, vale a dire su ogni nuovo indirizzo. Separando l'aggiornamento dai pacchetti delle riforme materiali, il Consiglio federale ha volutamente creato una nuova concezione politica. La nuova Costituzione aggiornata dovrà costituire una base di partenza chiara e traspa-

rente e servire da innesco per un processo di riforma aperto di cui non sono stabilite a priori né la portata né la durata.

3. Accoglienza della concezione da parte delle Camere

Un anno e mezzo fa, il Consiglio federale presentò le sue proposte al Parlamento. A sua soddisfazione, sia le Commissioni deliberatorie che entrambe le Camere hanno approvato a grande maggioranza la procedura proposta dal Consiglio federale.

Per quanto concerne il cosiddetto *aggiornamento* il Consiglio degli Stati l'ha accolto all'unanimità, mentre il Consiglio nazionale a stragrande maggioranza (153:10). La fine delle deliberazioni è prevista per giugno. In generale è prevalsa l'idea che l'"aggiornamento" non può limitarsi a un semplice esercizio di redazione, ma deve essere, per forza di cose, un atto politico. Il Consiglio federale si è certamente impegnato al massimo per adempiere fedelmente e in modo trasparente il mandato conferitogli dal Parlamento, rinunciando a chiare innovazioni giuridico-politiche nel quadro dell'aggiornamento, ma decidere quali norme siano degne di figurare nella Costituzione e quali no è appunto una valutazione eminentemente giuridico-politica. E senza tali riclassificazioni o declassificazioni (p.es. la protezione dei dati, rispettivamente il divieto relativo all'assenzio) l'aggiornamento non avrebbe alcun senso. Ma anche l'introduzione del diritto costituzionale non scritto solleva numerose questioni di valutazione. Non deve pertanto sorprendere che fra la versione del Consiglio degli Stati e quella del Consiglio nazionale ci saranno ancora molti punti da chiarire.

Ciononostante dai dibattiti finora svoltisi è emersa la chiara volontà del Parlamento di introdurre nella Costituzione aggiornata anche le innovazioni consensuali, in particolare quelle relative all'organizzazione delle autorità. Cosicché, secondo la volontà delle due Camere, la laicità non sarà più, in avvenire, un criterio di eleggibilità nel Consiglio nazionale e nel Consiglio federale; inoltre, analogamente a quanto già avviene per il Consiglio nazionale, anche per il Consiglio degli Stati un quarto dei membri sarà sufficiente per convocare una sessione speciale.

Gli esempi citati non hanno destato problemi. Tuttavia sapere quali altre innovazioni possano essere ritenute consensuali è alquanto difficile. A titolo di esempio, l'abrogazione dell'articolo sui vescovadi, decisa dal Consiglio degli Stati che lo riteneva ormai sorpassato, ha suscitato emozioni in vaste cerchie della popolazione e aperto fossati indipendentemente dalla confessione religiosa. Inoltre nemmeno il Consiglio nazionale ha condiviso questa decisione del Consiglio degli Stati. Sebbene esista un consenso di base sulla necessità di eliminare detto articolo, la valutazione politica suggerisce di non procedere alla sua revisione nel quadro dell'attuale aggiornamento, ma di trattare la questione nell'ambito di una

revisione parziale separata. In caso contrario si rischierebbe, a causa di un singolo punto che suscita emozioni, di pregiudicare l'intero disegno di riforma. Se sovraccarichiamo il carro con simili controverse modifiche, il cumulo dei riflessi elvetici di difesa farà sì che il carro si rovesci. Le questioni delicate come quella dell'articolo dei vescovadi o della clausola cantonale per l'eleggibilità nel Consiglio federale non devono pertanto essere trattate nel quadro dell'aggiornamento, ma bensì in forma di revisioni parziali separate.

Nella sessione primaverile, il Consiglio degli Stati si è occupato per primo del disegno di *riforma della giustizia*. Nel suo insieme il disegno è stato accolto molto bene: la necessità di procedere a una riforma è stata generalmente riconosciuta e l'orientamento scelto è stato approvato dalla maggioranza. Sono pertanto fiducioso che questo pacchetto potrà essere sottoposto al Sovrano senza cambiamenti di rilievo.

Più incerta appare invece la situazione per quanto riguarda il disegno di *riforma dei diritti popolari*. Le proposte del Consiglio federale sono già controverse nelle Commissioni della riforma costituzionale. Ciò non deve tuttavia sorprendere, se si considera che i diritti popolari sono una parte dell'anima del nostro Stato. Degli aspetti materiali di questi due pacchetti di riforma parlerò in seguito.

4. Situazione attuale

Come già detto, l'aggiornamento della Costituzione federale consiste nel fare il punto della politica statuale e del diritto costituzionale. Ricorrendo a due esempi vorrei illustrare come anche questa operazione di fare il punto della situazione attuale è legata a questioni di valutazione il cui chiarimento è non soltanto auspicabile, ma persino inevitabile. Alcune di queste delicate decisioni giuridico-politiche sono controverse anche a livello di Camere federali e, per questa ragione, hanno attirato l'attenzione dei media.

Principio di non-discriminazione e principio d'uguaglianza

Innanzitutto vorrei parlare dell'uguaglianza giuridica che è una delle garanzie più elementari di ogni Stato di diritto liberale. Vi si distinguono diversi livelli o gradi che devono essere tenuti assolutamente ben distinti se si vogliono evitare malintesi o interpretazioni sbagliate.

Il *primo livello* è il principio della parità di trattamento giuridica o – se lo consideriamo sotto un altro punto di vista – il principio della non-discriminazione.

L'articolo 7 capoverso 2 del disegno di Costituzione sancisce espressamente il principio della non-discriminazione ed elenca – senza pretendere che l'enumerazione sia esaustiva – circostanze e fattori che, ai giorni

nostri, sono sovente alla base di discriminazioni, come per esempio la razza, la lingua o l'andicap. In tal modo la Costituzione pone per così dire un campanello d'allarme e determina (insieme al capoverso 1) diritti individuali a far cessare determinati comportamenti, diritti che sono rivendicabili e possono essere fatti valere dinanzi a un tribunale.

Il *secondo livello*, il diritto alla parità giuridica e di fatto, è trattato all'articolo 7 capoverso 3 del disegno della Costituzione e prevede la parità fra uomo e donna. Come è noto ha portato alla legge sulla parità dei sessi. Per analogia, il Consiglio nazionale ha aggiunto un nuovo capoverso 4 che affida al legislatore il mandato di provvedere alla parità degli handicappati. Il Consiglio degli Stati aveva rinunciato a una tale proposta di parità, ma la sua Commissione propone ora un compromesso in base al quale la Confederazione deve eliminare mediante provvedimenti di legge i pregiudizi degli handicappati.

Il *terzo livello*, infine, accorda un diritto diretto opponibile non soltanto allo Stato, ma anche ai privati. Si tratta di consacrare nel diritto costituzionale l'effetto orizzontale di un diritto fondamentale. Finora un tale passo è stato fatto soltanto nel settore della parità dei sessi, dove il diritto allo stesso salario per un lavoro equivalente vale anche per i rapporti di lavoro di diritto privato. Un tale effetto orizzontale è stato chiesto anche in relazione alla parità degli handicappati, ma sia il Consiglio federale che le Camere federali hanno respinto per ragioni valide tale richiesta. Il disegno della Costituzione non obbliga dunque i proprietari di case a modificare i loro immobili in funzione degli handicappati. E la cosa sarebbe stata estremamente difficile: infatti i giudici, in base a una disposizione costituzionale, avrebbero dovuto definire le misure edilizie atte a garantire la parità degli handicappati. Ma anche senza un tale effetto orizzontale, la nuova Costituzione dà un forte segnale politico in favore degli handicappati.

Diritto delle lingue

Nei suoi incontri, il Forum Helveticum ha saputo dare validi contributi a favore della comprensione fra le comunità linguistiche della Svizzera. Per questo motivo, prendendo come esempio il diritto delle lingue, vorrei illustrare come la nuova Costituzione aggiornata contribuisca, in molti casi, a meglio chiarire il diritto costituzionale.

Il diritto delle lingue è in rapporto antitetico fra la libertà di lingua e il principio di territorialità. Come si può dunque conciliare il diritto fondamentale della libertà di lingua con il principio della territorialità che salvaguarda la composizione linguistica tradizionale del Paese dalle modifiche avulse e artificiose? Dal 1965 il Tribunale federale ha riconosciuto la libertà di lingua come un diritto fondamentale nei limiti del principio di territorialità. Tale libertà garantisce fra l'altro l'uso della lingua materna. Tuttavia, in virtù del principio di territorialità, tale libertà può essere limitata nelle relazioni fra privati e Stato.

Negli scorsi anni la questione controversa fu di sapere fino a che punto potevano andare tali limitazioni. I dibattiti nelle Commissioni parlamentari portarono infine al nuovo articolo sulle lingue (art. 116 Cost.), che il popolo e i Cantoni hanno accettato nel 1996. Detto articolo conteneva sì nuove disposizioni in base alle quali la Confederazione e i Cantoni si impegnavano ad appoggiare la comprensione e gli scambi fra le comunità linguistiche e la Confederazione era chiamata a sostenere la conservazione del retoromancio nel Canton Grigioni e dell'italiano nel Canton Ticino, ma non chiarì, a livello di Costituzione, il rapporto fra la libertà di lingua e il principio della territorialità.

Oggi siamo sulla buona strada per risolvere il dilemma nell'ambito dell'aggiornamento: infatti nel suo disegno di Costituzione, il Consiglio federale ha proposto di iscrivere per la prima volta la libertà di lingua nel catalogo dei diritti fondamentali (art. 15 DC) e nel contempo di concretizzare il principio della territorialità nel capitolo sulle competenze (art. 83 DC). Le Commissioni di revisione della Costituzione si sono allineate sulla proposta per quanto attiene al principio, anzi hanno espresso più chiaramente gli interessi delle minoranze linguistiche. In particolare mi sembra appropriata la precisazione del principio di territorialità apportata dalla Commissione del Consiglio nazionale. La formulazione, che nel frattempo è stata approvata dal Consiglio, suona (art. 83a, cpv. 3): "I Cantoni designano le loro lingue ufficiali. Per preservare la pace linguistica vegliano alla ripartizione territoriale tradizionale delle lingue e considerano le minoranze linguistiche autoctone".

L'integrazione delle minoranze linguistiche è primordiale per la Svizzera, visto che costituisce una caratteristica essenziale del nostro Paese. Preci-sando il concetto del diritto delle lingue, la nuova Costituzione dà un contributo che in un Paese con quattro lingue nazionali non dobbiamo sottovalutare.

5. Nuovi indirizzi

Con i pacchetti di riforma sistematici, il Consiglio federale intende definire nuovi indirizzi: se vogliamo mantenere la nostra capacità di agire, è soprattutto nel settore delle istituzioni statali che dobbiamo intraprendere una nuova via.

Riforma della giustizia

Senza dubbio la riforma più urgente è quella che riguarda la giustizia. Tale riforma prevede tutta una serie di importanti innovazioni sostanziali che sono assolutamente necessarie se vogliamo una giustizia in grado di funzionare. Infatti i nostri tribunali supremi sono cronicamente oberati di lavoro. Dal 1978, data dell'ultimo aumento del numero dei giudici che passarono da 28 a 30, il numero dei nuovi casi sottoposti all'anno al Tri-

bunale federale è aumentato da circa 3000 a oltre 5400 casi, vale a dire ha subito un incremento pari all'80 per cento. I Tribunali di Losanna e di Lucerna non possono più assolvere in modo adeguato la loro funzione di massima istanza giudiziaria che consiste nel garantire l'applicazione uniforme del diritto e nel contribuire all'evoluzione del diritto. Tuttavia un continuo aumento del numero dei loro giudici farebbe di tali tribunali delle vere e proprie fabbriche di giustizia.

Il Consiglio federale intende ottenere la necessaria eliminazione del sovraccarico di lavoro del Tribunale federale con tre provvedimenti:

- come prima misura si vogliono istituire sistematicamente istanze giudiziarie prima del Tribunale federale. In tal modo quest'ultimo può limitarsi al controllo giudiziario e beneficiare inoltre dell'effetto di filtro di dette istanze inferiori;
- in secondo luogo si pensa di esimere il Tribunale federale dai compiti estranei alla sua funzione. I processi diretti saranno limitati al minimo indispensabile;
- infine il Consiglio federale spera di ottenere uno sgravio duraturo del Tribunale federale limitandone l'accesso. Allo scopo è in preparazione una base costituzionale.

Ma vi sono anche altri motivi che ci inducono a ritenere urgente una riforma della giustizia. Chi chiede giustizia dovrebbe poter adire per principio un tribunale indipendente qualunque sia il motivo della controversia giuridica. La vigente Costituzione non prevede una tale garanzia generale della via giudiziaria.

L'attuale mancanza di giurisdizione costituzionale in materia di leggi federali porta al fatto che il cittadino non ha alcuna possibilità di difendersi quando i suoi diritti costituzionali sono lesi dal legislatore federale. Questa lacuna della protezione giuridica assume oggi un peso notevole perché la Confederazione disciplina un numero sempre maggiore di settori. Il Consiglio federale intende pertanto estendere in misura adeguata la giurisdizione costituzionale, che nei confronti dei Cantoni conosciamo già dal 1874, alla legislazione federale: l'esame delle leggi federali deve essere possibile, ma soltanto in casi di applicazione concreti e unicamente a opera del Tribunale federale. Come innovazione i Cantoni sono autorizzati a censurare la violazione di una loro competenza costituzionale da parte del legislatore federale.

Il Consiglio federale propone un'estensione della giurisdizione costituzionale che nel suo insieme è prudente e forgiata su misura per le condizioni svizzere. È convinto che le libertà dei privati risulteranno rafforzate senza che la democrazia sia minacciata da giudici troppo potenti. L'esperienza di sottoporre le leggi cantonali all'esame del Tribunale federale lo

dimostra ampiamente. Un esempio lampante è la prassi relativa al principio della libertà di commercio e d'industria. In numerosi casi il Tribunale federale ha potuto evitare che la libertà di commercio e d'industria fosse limitata in modo non ammissibile dal diritto cantonale.

L'ultimo punto essenziale della riforma della giustizia consiste nella preparazione delle basi costituzionali necessarie per unificare il diritto processuale civile e penale. L'attuale frantumazione del diritto crea una notevole incertezza del diritto. Nella procedura penale detta incertezza limita pesantemente la lotta alla criminalità organizzata internazionale. La necessaria unificazione del diritto corrisponde inoltre a un desiderio dei Cantoni.

Il Consiglio federale è convinto che la riforma della giustizia saprà ridare all'organizzazione giudiziaria federale una solida base costituzionale e assicurare il buon funzionamento dei nostri tribunali supremi.

Riforma dei diritti popolari

Le proposte di riforma dei diritti popolari interessano direttamente i diritti che ogni cittadino può esercitare votando. Si tratta pertanto di un tema molto sensibile visto che la democrazia diretta è una delle peculiarità più tipiche della Svizzera. Pertanto è assolutamente indispensabile che il Consiglio federale e il Parlamento illustrino chiaramente quali sono il senso, lo scopo e il contenuto di tale riforma. Prima di tutto mi preme chiarire un punto: la democrazia diretta, che è uno dei valori fondamentali del nostro Paese, non sarà toccata. Il nostro intento è di adeguare la democrazia diretta alla mutata situazione in modo che possa continuare a funzionare anche in avvenire. Infatti i diritti popolari hanno sopravvissuto fino ai giorni nostri e continuano ad essere vivi perché hanno dimostrato di essere capaci di evolvere.

Oggi noi Svizzeri siamo chiamati troppo spesso a votare e non sempre su oggetti veramente importanti. L'idea che guida il Consiglio federale è pertanto di permettere ai cittadini, in modo più sistematico che finora, di esprimersi su tutte le questioni politiche rilevanti. Allo scopo proponiamo fra l'altro un'iniziativa popolare generica e un referendum facoltativo finanziario e amministrativo; è inoltre si impone un referendum allargato sui trattati internazionali perché, crescendo il loro numero, aumentano l'attività di legiferazione e le ripercussioni sui diritti e sui doveri dei privati.

Un tale ampliamento dei diritti popolari è tuttavia giustificato soltanto se nel contempo si aumenta in modo moderato il numero delle firme. In proposito va ricordato che perché un'iniziativa popolare tendente a una revisione parziale della Costituzione fosse accettata, nel 1891 occorreavano le firme di circa il sette per cento degli aventi diritto al voto, mentre oggi sono sufficienti le firme del 2,2 per cento. Questo sviluppo ha fatto sì che negli ultimi venti anni il numero annuo delle iniziative e dei referendum è quasi

triplicato. Se consideriamo l'alta frequenza delle votazioni popolari è plausibile che molti votanti abbiano difficoltà a trovare il tempo necessario da consacrare all'esame degli oggetti e a volte anche a capirne la portata. E questo si ripercuote sulla partecipazione alle urne. Una debole partecipazione sminuisce la forza di legittimazione delle decisioni popolari.

Chi intende chiamare alle urne 4,6 milioni di aventi diritto al voto, deve prima dimostrare che il suo progetto suscita interesse. Il proposto aumento del numero delle firme a 150'000 per le iniziative costituzionali e a 100'000 per i referendum è pertanto giustificato e certamente non proibitivo. Inoltre tale aumento è necessario per garantire a lungo termine la capacità d'agire e l'efficienza del nostro Stato.

La riforma dei diritti popolari è un'impresa che richiede allo stesso tempo coraggio e lungimiranza. Il Consiglio federale è convinto che la sua proposta contribuirà a ridare vigore alla democrazia diretta. So che occorre ancora una grande opera di convincimento.

6. Conclusione

Gentili signore, egregi signori, spero di essere riuscito nel tentativo di rendere meno astratta la concezione della riforma della Costituzione federale. Con gli esempi del principio della non-discriminazione ho voluto dimostrare quanto possa apportare l'aggiornamento della Costituzione inteso come chiarimento di importanti questioni costituzionali; con gli esempi della riforma della giustizia e della riforma dei diritti popolari ho voluto illustrare i futuri indirizzi del nostro Paese.

Al di là di questi esempi concreti, la riforma della Costituzione può anche essere definita in un senso più ambizioso con il motto "situazione attuale e nuovi indirizzi". La prima fase, l'aggiornamento, deve farci prendere coscienza di quanto abbiamo saputo raggiungere insieme in 150 anni di Stato federale e di quanto ancor oggi ci unisce. In tal senso la riforma della Costituzione federale dà un importante contributo alla coesione nazionale e all'idea stessa che ci facciamo della Svizzera. Da una tale solida base potremo quindi affrontare le necessarie riforme.

Sono convinto che la Svizzera – oltre ai dibattiti della politica quotidiana – ha bisogno di un siffatto scambio approfondito di opinioni e che questa discussione per definire quanto è fondamentale ed essenziale contribuirà al nostro sviluppo.

La riforma della Costituzione federale è pertanto, proprio nel 150mo giubileo dello Stato federale, un'opportunità di politica statuale per rinnovare, in un momento difficile, il nostro contratto sociale, opportunità che il Consiglio federale, il Parlamento e il popolo non dovrebbero lasciarsi sfuggire.

The first part of the paper discusses the importance of the research and the objectives of the study. It highlights the need for a comprehensive understanding of the subject matter and the role of the researcher in this process. The second part of the paper presents the methodology used in the study, including the data collection methods and the analysis techniques. The third part of the paper discusses the results of the study and the implications of the findings. The final part of the paper concludes the study and provides recommendations for future research.