

Frauenfragen
 Questions au féminin
 Problemi al femminile



3. Jahrgang, Nr. 1
 Februar 1980

herausgegeben von der Eidgenössischen
 Kommission für Frauenfragen. Bundesamt
 für Kulturpflege. Thunstrasse 20,
 3000 Bern 6, Tel. 031/61.92.75

Abdruck der Beiträge unter Quellenangabe
 erwünscht

Auftrag und Arbeit der Eidg. Kommission für Frauenfragen. Eine Bilanz nach vier Jahren

Ein Zitat zur Legitimation der eigenen Existenz

"Es gehört zu den vornehmsten Aufgaben des Rechtsstaates, Diskriminierungen jeder Art abzubauen und wirksame Vorkehrungen zum Schutz der Menschenwürde und zur Persönlichkeitsentfaltung der auf seinem Gebiet lebenden Menschen zu treffen. Darf die Schweiz für sich in Anspruch nehmen, dieser Aufgabe vollumfänglich gerecht geworden zu sein? Was mit und seit der Gründung des Bundesstaates bis in unsere Tage durch rechtliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen zugunsten von Minderberechtigten und Benachteiligten geschehen ist, darf sich sehen lassen. Es wäre aber ein Irrtum, anzunehmen, das Problem der Gleichberechtigung und Chancengleichheit sei in allen seinen Erscheinungsformen heute schon gelöst. Dies gilt namentlich für die Geschlechtergleichheit: Mann und Frau sind in der Schweiz noch nicht gleichberechtigt und werden auch faktisch in mancher Hinsicht noch nicht gleich behandelt. Untersuchungen haben ergeben, dass trotz intensiver Anstrengungen, die in den letzten Jahren unternommen wurden, um überholte geschlechtsspezifische Unterscheidungen auszuräumen, noch immer zahlreiche rechtliche und faktische Ungleichheiten bei der Behandlung von Mann und Frau fortbestehen. Zwar

sind mehrere Gesetzesrevisionen, welche die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Bereichen anstreben, im Gang. Doch ist heute noch nicht abzusehen, welche konkreten Ergebnisse diese Revisionen hervorbringen und wann sie abgeschlossen sein werden. Ein ansehnlicher Teil dieser gesetzgeberischen Vorarbeiten ist in andern europäischen und aussereuropäischen Ländern schon fester Bestandteil der Rechtsordnung und Praxis und gehört heute unzweifelhaft zum internationalen Standard" (aus der Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative "Gleiche Rechte für Mann und Frau").

Aus der gleichen Sorge und Absicht hat der Bundesrat vor knapp vier Jahren zu seiner Beratung die Eidg. Kommission für Frauenfragen eingesetzt. Wir zeichnen die Geschichte der Kommission nach und ziehen vorsichtig eine erste Bilanz.

1 Vernehmlassungsverfahren zur "Untersuchung über die Stellung der Frau in der Schweiz"

1969 hat der Berner SP-Nationalrat Leuenberger in einem Postulat die Einsetzung einer eidgenössischen Kommission verlangt, die dem Bundesrat und dem Parlament Vorschläge für die rechtliche und tatsächliche Besserstellung der Frauen zu unterbreiten habe. Zur Besserstellung unternahm auch der Basler LdU-Nationalrat Allgöwer einen Vorstoss.

1974 ist die vom Soziologischen Institut der Universität Zürich im Auftrag der Nationalen schweizerischen UNESCO-Kommission durchge-

führte Untersuchung über die Stellung der Frau in der Schweiz veröffentlicht worden. Die Untersuchung stützte sich vor allem auf eine Befragung von Ehepaaren und ledigen Frauen zwischen 20 und 65 Jahren im ganzen Land. Auf's Größte zusammengefasst lauten die Ergebnisse:

- Es gibt in allen gesellschaftlichen Bereichen, namentlich in Bildung, Wirtschaft und Politik zahlreiche, teilweise schwerwiegende Benachteiligungen, die sich auf den gemeinsamen Nenner der Untervertretung von Frauen bringen lassen. Die Untervertretung ist umso grösser, je höhere Positionen betrachtet werden, sie ist am grössten in den eigentlichen politisch-wirtschaftlichen Entscheidungszentren (z.B. Exekutiven, Spitzenverbände, Verwaltungsräte usw.).
- Der familiäre Bereich, die familiäre Stellung der Frau ist keineswegs unproblematisch, sondern wird oft als schwieriger und konflikträchtiger empfunden als die genannten Benachteiligungen im ausserhäuslichen Bereich. Die "normale" Situation der nicht berufstätigen Mutter und Hausfrau trägt in sich die Gefahr sozialer Isolierung und Verarmung mit entsprechenden Auswirkungen auf Mann und Kinder. Die berufstätige Mutter kann bis zur Ueberforderung belastet sein durch ihre Doppelrolle. Problematisch sind auch Diskrepanzen zwischen Normen und tatsächlichen Verhältnissen, vor allem was die Rollenverteilung zwischen Frau und Mann betrifft.
- Diese Probleme betreffen nicht alle Frauen gleich oder im gleichen Ausmass. Neben den bekannten Unterschieden zwischen Altersgruppen und Zivilständen hat die UNESCO-Studie gezeigt, dass die Situation in verschiedenen sozialen Schichten und Kontexten (Stadt-Land, reiche-arme Kantone) stark voneinander abweichen. Dies gilt nicht zuletzt auch für den Protest der Frauen betreffend die allgemeine Diskrimination und ihre konkrete individuelle Lage.

Die Untersuchung wurde vom Eidg. Departement des Innern zum Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens bei den Kantonen, den Parteien, den Spitzenverbänden der Wirtschaft, den Kirchen sowie den bedeutendsten Frauenorganisationen gemacht. Dabei wurde u.a. gefragt:

"Sind Sie der Auffassung, dass für die Behandlung von Frauenfragen auf eidgenössischer Ebene ein Organ (Kommission, Delegierter) geschaffen werden sollte?"

Die Umfrage ergab eine Mehrheit zugunsten der Schaffung eines eidgenössischen Organs. Am deutlichsten sprachen sich dafür die Frauenorganisationen aus. Von den sechs konsultierten Organisationen äusserte sich einzig der Schweizerische Gemeinnützige Frauenverein nicht eindeutig bejahend, indem er die Meinung vertrat, ein Organ erscheine jedenfalls für den Moment nicht als notwendig. Die Auffassung der Kantone - soweit sie zur Frage eines Organs überhaupt Stellung bezogen - war sehr unterschiedlich. Befürwortern standen ungefähr gleichviel Opponenten gegenüber. Sehr positiv äusserten sich die Arbeitnehmerorganisationen. Die Arbeitgeberorganisationen nahmen dagegen mehrheitlich in negativem oder doch skeptischem Sinne Stellung. Was die Parteien betrifft, so schlug die Freisinnig-demokratische Partei wohl die Einsetzung einer Expertenkommission vor, vorderhand aber lediglich für die Auswertung der Untersuchung; die Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz wies auf das Bestehen zahlreicher Frauenorganisationen hin, deren Arbeit vorrangig unterstützt werden sollte; die Sozialdemokratische Partei erachtete eine eidgenössische Kommission als unerlässlich; die Schweizerische Volkspartei nahm zur Schaffung eines Organs nicht speziell Stellung; der Landesring der Unabhängigen befürwortete ein eidgenössisches Organ; die Evangelische Volkspartei wünschte ebenfalls ein Organ, wobei sie sich für eine(n) Delegierte(n) einsetzte. Aus den Antworten der kirchlichen Organisationen ging keine klare Stellungnahme für oder gegen ein eidgenössisches Organ hervor. Zu den ausdrücklichen Befürwortern eines Organs zählten ferner der Eidgenössische Verband Pro Familia sowie der Schweizerische Verband für Berufsberatung.

Von den Befürwortern eines Organs wurde nahezu einhellig eine Eidgenössische Kommission gewünscht. Die Einsetzung einer Delegierten oder eines Bundesamtes für Frauenfragen wurde abgelehnt.

2 Resolutionen des 4. Schweizerischen Frauenkongresses in Bern 1975

1975 war von den Vereinten Nationen zum Internationalen Jahr der Frau erklärt worden. Unter dem Motto "Gleichheit, Entwicklung, Frieden" sollte in allen Ländern die Stellung der Frau im gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben erörtert werden.

Aus Anlass der UNO-Proklamation fand vom 17. bis 19. Januar 1975 in Bern der 4. Schweizerische Frauenkongress statt, an dem sich 3'000 bis 5'000 Frauen aus allen Teilen unseres Landes beteiligten. An der Schlussversammlung wurden 7 Resolutionen verabschiedet, von denen die wichtigsten Massnahmen des Bundes forderten. Zwei dieser Resolutionen - die Resolutionen 3 und 4 -, deren Annahme mit besonders grossen Mehrheiten erfolgte, verlangten von ihm die Schaffung eines Organs für Frauenfragen und umschrieben bereits auch dessen wesentliche Aufgaben. Diese beiden Resolutionen

- Resolution 3: Eidgenössisches Organ für Frauenfragen

Der Kongress fordert die schweizerischen Dachverbände auf, sich bei den eidgenössischen und kantonalen Behörden dafür einzusetzen, dass noch im "Jahr der Frau" ein eidgenössisches Organ für Frauenfragen geschaffen werde.

Der Kongress ersucht den Bundesrat und das Eidgenössische Parlament, die für eine solche Stelle nötigen Geldmittel zur Verfügung zu stellen.

- Resolution 4: Aufgabenkatalog für das eidgenössische Organ für Frauenfragen

Dieses Organ wird in Zusammenarbeit mit den für Frauenfragen zuständigen Organisationen insbesondere die folgenden Aufgaben zu erfüllen haben:

a) Förderung

- der Anpassung der Gesetzgebung an den Grundsatz der Gleichbehandlung von Mann und Frau, insbesondere bei der Revision des Familienrechts und des Bürgerrechtsgesetzes.
- der Anpassung der Sozialgesetzgebung mit besonderer Berücksichtigung der Doppelaufgabe von Mann und Frau in Familie und Beruf sowie der Anliegen

der alleinstehenden Frau

- der Anwendung des Grundsatzes "Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit" gemäss der Konvention Nr. 100 und des Diskriminationsverbotes gemäss der Konvention Nr. 111 der internationalen Arbeitsorganisation, welche die Schweiz unterzeichnet hat
- der Gestaltung von Schul- und Berufsbildung auf das Ziel hin, dass Mann und Frau die gleichen Chancen im wirtschaftlichen und öffentlichen Leben haben.
- b) Weiterführung der Studien über die Stellung der Frau in der Schweiz, um, gestützt auf Sachinformation, die Vorurteile und Gewohnheiten, welche die Partnerschaft zwischen Mann und Frau noch hindern, abzubauen und um eine neue Geisteshaltung zu schaffen, die eine solche Zusammenarbeit in Familie, Beruf, öffentlichem und kulturellem Leben ermöglicht.
- c) Veröffentlichung regelmässiger Berichte über die zur Verbesserung der Stellung der Frau in der Schweiz getroffenen Massnahmen.

3 Einsetzung der Eidg. Kommission für Frauenfragen durch den Bundesrat

Knapp ein Jahr nach dem Frauenkongress, am 28. Januar 1976, setzte der Bundesrat die Eidg. Kommission für Frauenfragen ein. Aufgabe der Kommission ist in erster Linie die Beratung des Bundesrats. Im einzelnen hat sie vier Aufgaben:

- Sie äussert sich zu Rechtsetzungsvorhaben des Bundes.
- Sie führt im Auftrag des Bundesrats oder der Departemente Untersuchungen durch.
- Sie schlägt Massnahmen zur Besserstellung der Frauen vor.
- Sie berichtet dem Eidg. Departement des Innern periodisch über die Lage der Frau in der Schweiz.

Unter dem Präsidium der Zürcher Stadträtin und Ständerätin Dr. Emilie Lieberherr vereinigt die 19köpfige Kommission paritätisch Männer und Frauen. Die Mitglieder stammen aus den grossen Frauenverbänden, den Organisationen der Sozialpartner, der Wissenschaft. Berücksichtigt sind die

grössten Parteien, die verschiedenen Konfessionen, drei Landessprachen. Auch regionale Gesichtspunkte wurden bei der Zusammensetzung berücksichtigt.

Die Kommission ist administrativ dem Eidg. Departement des Innern unterstellt. Ihr Sekretariat wird vom Bundesamt für Kulturpflege geführt. Obwohl nicht Teil der Bundesverwaltung, ist die Kommission doch am Rand der Administration angesiedelt und auf diese angewiesen. Im Budget des Bundesamts für Kulturpflege sind ihr finanzielle Mittel zugesprochen, für 1979 und 1980 je 60'000 Franken.

Nach kurzer Erfahrungszeit hat sich die Kommission eine Struktur und eine Geschäftsordnung gegeben. Oberstes Organ ist das Plenum. Es tritt vier-, fünfmal im Jahr zusammen und hat vorwiegend zu genehmigen und zu verabschieden, was Unterorganisationen vorbereitet haben. Zwei Subkommissionen beschäftigten sich im Rahmen eines Auftrags des Plenums langfristig mit Öffentlichkeitsarbeit und mit der Beobachtung und Analyse von Veränderungen der Stellung der Frau. Von Fall zu Fall werden Arbeitsgruppen eingesetzt oder einzelne Mitglieder mit Abklärungen und Berichterstattungen betraut. Koordination, Steuerung und Vorbereitung sämtlicher Vorhaben obliegen dem Geschäftsausschuss, der die Kommission auch gegen aussen vertritt.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben steht der Kommission ein Sekretariat bei. Dieses besteht derzeit aus einer Juristin, die sich zu 80% mit Frauenfragen befasst, aus einer Soziologin, welche halbtags die Bibliothek und die Dokumentation betreut, sowie aus einer Halbtagessekretärin.

4 Was sind Frauenfragen?

Gegenstand der Kommissionsarbeit sind "Frauenfragen". Die Kommission fasst die so umschriebene Zuständigkeit sehr weit auf. Vorläufig begreift sie als Frauenfragen alles, was Frauen mittelbar oder unmittelbar angeht, ohne dass eine besondere Betroffenheit gegeben sein muss. Im Zweifel nimmt die Kommission sich einer Frage erst einmal an, bis sich je nachdem herausstellt, dass sie keine frauenspezifische Antwort erfordert oder zulässt.

Um ein wenig deutlicher zu machen, was für sie Frauenfragen sind, und auch um das Aktivitätsfeld einzuzäunen, hat die Kommissi-

on 1977 einen umfangreichen Problemkatalog nach Prioritäten eingestuft. Danach stehen für sie - und ihre Arbeit im Interesse der Frauen - zuoberst

- die Vorbereitung der Frauen und Männer auf eine neue Lebensweise, bei der sie Partner sind
- die Aufhebung der Rollenfixierung von Frau und Mann sowie die Erfüllung des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Frau und Mann durch entsprechende Anpassung der Gesetzgebung
- die Förderung der staatsbürgerlichen Ausbildung und der politischen Beteiligung der Frau
- die Bewusstseinsbildung für die Interessen der Frau, unter anderem durch Einflussnahme auf das von den Massenmedien vermittelte Bild der Frau
- der Einsatz zugunsten des gleichen Zugangs für Frau und Mann zur Ausbildung, zum Beruf und zum Aufstieg, besonders die Verbesserung der beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten für Frauen
- regelmässige Berichte über Massnahmen, die zur Verbesserung der Stellung der Frau getroffen wurden, und über deren Wirkung
- Aufbau einer Bibliothek und Dokumentationsstelle für Frauenfragen.

Ein eigentliches Programm zum Abbau der mannigfachen Diskriminierung der Frau im Recht, in Gesellschaft und Wirtschaft ist als Abschluss der in Teilen erfolgenden Publikation des ersten umfassenden Berichts über die Stellung der Frau in der Schweiz (dessen erster Teil im November 1979 publiziert wurde) vorgesehen.

5 Die Arbeit der Kommission in den Jahren 1976-1979

In den ersten vier Jahren hat sich die Kommission mit Schwergewicht auf drei Gebieten betätigt: sie beteiligte sich am Vorverfahren der Rechtsetzung im Bund; sie arbeitete Berichte aus; sie baute eine Dokumentation auf und gab das Mitteilungsblatt "F-Frauenfragen" heraus.

5.1 Rechtsetzung

Die Kommission war an zahlreichen Vorhaben zum Teil sehr intensiv beteiligt. So nahm sie an den Vernehmlassungsverfahren über die Vorentwürfe zum Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz (wo sie

einen Subventionszuschlag für den Anteil der Frauen an der Zahl der Studierenden sowie des in Lehre, Forschung und Hochschulverwaltung tätigen Personals (Vorschlag), zum Ausländergesetz (bei dem in vielen Bestimmungen Verbesserungen der Rechtslage der Frau und der Familie im Hinblick auf erleichterte Integration gewünscht wurden) und zur Revision des Ehe- und Ehegüterrechts (die man abgesehen von geringfügigen Retouches als zeitgemässe und gerechte Lösung begrüsst) teil.

Sie nahm sodann Stellung zur Frage eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Sozialcharta, wobei sie die Absicht des Bundesrats unterstützte, den eidgenössischen Räten die Genehmigung dieser Konvention (des Pendantes zur Europäischen Menschenrechtskonvention) zu empfehlen, und riet, das Ratifikationsverfahren solle möglichst sofort eingeleitet werden.

Weiter stimmte die Kommission dem Vorentwurf zu einer Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes zu in der Aussicht, dass bald eine für Frauen bessere Totalrevision vorbereitet werde. Im einzelnen wird allerdings die vorgeschlagene Beibehaltung ungleicher Kassenbeiträge von Frau und Mann abgelehnt und verlangt, diese Diskrimination müsse mittels höherer Bundessubventionen an die Krankenkassen möglichst bald beseitigt werden. Die vorgesehenen Leistungsverbesserungen bei Mutterschaft werden vorläufig - bis zur geforderten Schaffung eines eigenständigen Sozialwerks - gutgeheissen, sollen aber durch einen stärkeren Kündigungsschutz ergänzt werden.

Die Kommission hält weiter eine Totalrevision der Bundesverfassung für wünschbar. Sie drückt aber ein gewisses Unbehagen an der Sprache des Expertenentwurfs aus, worin der Männerstaat seinen Ausdruck findet. Als Korrektur wird vorgeschlagen, in der Verfassung ausdrücklich festzuhalten, dass die Wörter 'Schweizer' und 'jedermann' soweit ihre Bedeutung nicht explizit eingeschränkt wird, sowohl Männer wie auch Frauen meinen. Das Diskriminationsverbot soll ergänzt und seine Konkretisierung in der Gesetzgebung durch eine sachlich ausreichende, aber klar begrenzte Frist

für vordringlich erklärt werden. Alle Verfassungsbestimmungen sollen überdies im Einklang mit dem Diskriminationsverbot angewendet werden. Die vorgeschlagene Möglichkeit einer Dienstpflicht der Frauen wird befürwortet.

Ferner hat sich die Kommission mit der Volksinitiative "Gleiche Rechte für Mann und Frau", die für die rechtliche Gleichstellung der Frau mit dem Mann ein umfassendes Programm darstellt, eingehend auseinandergesetzt. Sie stimmt mit den Zielvorstellungen der Initiative überein und stellt sich, verschiedenen Bedenken zum Trotz, mehrheitlich auch hinter den Text des Begehrens. Die Kommission, deren Sekretariat schon an der Auswertung der Vernehmlassungen beteiligt war, hatte Gelegenheit zur Partizipation an der Gestaltung des Gegenvorschlags, den der Bundesrat mit den Anträgen zur Initiative dem Parlament im Dezember vorlegen muss. Das Sekretariat hat auch an der Botschaft zur Initiative mitgearbeitet.

Schliesslich hat sich die Kommission, auf Wunsch des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit, zu Vorschlägen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und zur Anwendung der Uebereinkommen Nr. 100 und 111 der IAO vernehmen lassen.

1976 führte die Kommission ein Hearing durch zur Frage, ob und in welchem Umfang die Kosten gynäkologischer Präventivuntersuchungen von den Krankenkassen als freiwillige Leistung übernommen werden sollten. Diese Befragung führte indirekt zu einer entsprechenden Vereinbarung zwischen dem Konkordat der schweizerischen Krankenkassen und der Verbindung der Schweizer Aerzte (1978).

52. Berichte

521 Beobachtung der Lage der Frau

In Erfüllung ihres Mandats ist die Kommission daran, einen umfassenden Bericht über die Stellung der Frau in der Schweiz auszuarbeiten. Damit wird in gewissem Sinne die 1974 erschienene UNESCO-Studie fortgesetzt. Allerdings konnte nicht wie damals eine eigentliche Primärerhebung durchgeführt werden. Die Kommission stützte sich auf existierendes Material. Daten, die in anderem Zusammenhang erhoben und grösstenteils bereits veröffentlicht worden sind, wurden unter bestimmten Fragestellungen neu ausgewertet; wenige gezielte Umfragen

ergänzen das Bild. Als erster von vier Teilen dieses Berichts publizierte die Kommission im November 1979 den Rapport über die 'Condition féminine' in Gesellschaft und Wirtschaft. In vier umfangreichen Kapiteln wurden möglichst alle verfügbaren Daten in den Bereichen Bildung, Wirtschaft, Staat und Politik sowie Öffentliches Leben zusammengetragen. Es erweist sich eine nach wie vor beträchtliche Schlechterstellung der Frau allenthalben. Aus den Befunden hat die Kommission bereichsweise vorsichtige Folgerungen gezogen und realisierbare Empfehlungen formuliert.

Teil II wird die persönliche Situation der Frau (Familie und Familienlosigkeit) behandeln. Gegenstand des Teils III sollen Ungleichheiten im Recht sein. Teil IV wird zeigen, wie die Benachteiligung der Frau wahrgenommen (von der Politik, den Massenmedien, der Kunst) und was dagegen unternommen wird. Die Teile II und III dürften 1980 publiziert werden, Teil IV vermutlich erst 1981.

522 Rezessionsbericht

Unter Beizug verschiedener Experten setzte die Kommission sich mehrmals eingehend mit den rezessionsbedingten Problemen der Frau auseinander und fasste ihre Einsichten und Empfehlungen in einem Bericht ("Die Folgen der Rezession für die Frau") zusammen, der im Oktober 1976 veröffentlicht wurde und auf reges Interesse stiess. Hauptkenntnis: Berufstätige Frauen werden von der Rezession direkt stärker betroffen als Männer, vor allem durch den Verlust von Teilzeitstellen und Heimarbeit; die Frauen scheinen im Auf und Ab der Wirtschaft eine Reservefunktion zu haben.

Der Bericht mündete in eine Reihe von Empfehlungen, deren wichtigste für eine Verbesserung der Datenlage, für die Bereitstellung von mehr Teilzeitstellen und für die Vorbereitung des Wiedereinstiegs von Frauen ins Erwerbsleben plädierten. Im Laufe der Rezession erwies sich die Richtigkeit der im Bericht geäußerten Befürchtungen und die Notwendigkeit der Empfehlungen: während der Anteil der Männer am Total der Ganz- und Teilzeitarbeitslosen seit 1977 zurückgeht, steigt derjenige der Frauen noch immer. Und auch nach der "Normalisierung" der Wirtschaftslage hat die Zahl der für Frauen besonders wichtigen Teilzeitstellen noch bei weitem

nicht den Stand von vor der Rezession erreicht. Der Verlust an Arbeitsplätzen ist auch nach Schätzungen des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit zu einem guten Teil auf Kosten der Frauen gegangen.

523 Strafvollzugsbericht

Aus Anlass der 1977 von zahlreichen Insassinnen der Anstalten in Hindelbank an den damaligen Bundespräsidenten Furgler gerichteten Petition hat sich die Kommission mit dem Strafvollzug an Frauen in der Schweiz befasst. Erstes Ergebnis der im Kontakt mit den Behörden des Kantons Bern getanen Arbeit ist ein Bericht, der am 21. November 1978 der Öffentlichkeit vorgestellt und mit grossem Interesse aufgenommen wurde. Im Bericht wird der Vollzug in den Hindelbanker Anstalten geschildert; wird die in Hindelbank geltende Hausordnung mit denjenigen anderer Strafanstalten der Schweiz verglichen; wird die Strafurteilsstatistik der letzten Jahre analysiert; wird zur Petition Stellung genommen und ein Strauss von Massnahmen zur Verbesserung des Strafvollzugs an Frauen vorgeschlagen. Der Anhang enthält u.a. ein Exposé des Tessiner Justizdepartements über die Frauenabteilung der kantonalen Strafanstalt La Stampa.

Bisher hat der Bericht keine konkreten Ergebnisse gezeitigt. Dass man sich mit ihm beschäftigen muss, zeigt immerhin der Umstand, dass die Polizeidirektion des Kantons Bern in einem Gegenbericht (der uns bei Verabschiedung dieser Bilanz, am 22.11.1979, noch nicht im einzelnen bekannt war) an einzelnen unserer Feststellungen Kritik übt. Die Arbeit zugunsten einer Verbesserung des Strafvollzugs soll wennmöglich 1980 wieder aufgenommen werden.

53 Mitteilungsblatt

Um zu zeigen, was die Kommission tut und meint, wurde im Mai 1978 erstmals das Mitteilungsblatt "F-Frauenfragen" herausgegeben. Das Blatt soll die Anliegen der Kommission, bekanntmachen. Verbreitet werden Stellungnahmen und Berichte der Kommission, aber ebenso fremde Beiträge, mit deren Tendenz die Kommission einig geht.

Bisher sind 7 Hefte erschienen. Von Heft zu Heft stieg, dank dem erfreulichen Interesse, die Auflage, die jetzt bei 3'000 Exemplaren steht.

Hauptthemen von "F" waren: der Stand der Mutterschaftsversicherung und die Vorstösse, diese zu verbessern; die Frau in der Bildungsstatistik; die Leistungen der Krankenkassen bei gynäkologischen Vorsorgeuntersuchungen; die Frau in der Wirtschaft (nach dem Gutachten über Lage und Probleme der Schweizer Wirtschaft); die Stellung der Frau im Spiegel der internationalen Entwicklung; die Frauen in der Bundespolitik; die Initiative "Gleiche Rechte für Mann und Frau"; Gewerkschaften und Teilzeitarbeit; Frauen in der Emigration; feministische Theologie; Politik als Frauensache. Das jüngste Heft war eine Sondernummer zu Fragen der Familienpolitik.

54 Dokumentationsstelle

Um den Kern der vom Bund schweizerischer Frauenorganisationen Ende 1977 erworbenen Bibliothek herum ist 1979 eine Dokumentation für Frauenfragen aufgebaut worden. Ab Januar 1980 ist sie allen Interessierten zugänglich. Die Bücher, Broschüren und Zeitungsausschnitte sind nach einem Schlagwortregister geordnet, das aktuelle Fragen der Politik, der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Kultur spiegelt. Die Dokumentationsstelle liegt in Bern zentrumsnah und ist halbtags offen.

Die Dokumentationsstelle soll kein Datenfriedhof sein, sondern aus genauer und umfassender Kenntnis ein Aktivwerden der Kommission vorschlagen und bei Hochschulen, Frauenverbänden usw. Untersuchungen und Veranstaltungen zur Mehrung und Vertiefung der Kenntnisse in Frauenfragen anregen.

6 Tätigkeitsprogramm 1980

1980 muss die Kommission in erster Linie begonnene Arbeiten weiter- und teilweise zu Ende führen. Sodann gilt es, Fragen wieder aufzugreifen, zu denen bereits Berichte verfasst oder Stellungnahmen abgegeben worden sind. Zudem wird sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten neue Probleme aufgreifen.

61 Weiterführen begonnener Arbeiten

611 Bericht über die Stellung der Frau
 Nach der Publikation von Teil I des Berichts über die Stellung der Frau in der Schweiz und der Ankündigung weiterer drei Teile steht die Kommission in der Pflicht, diese Arbeit vordringlich zu leisten. Dass dies rasch geschieht,

wird auch vom Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten gewünscht, dem daran liegt, für die im Juli 1980 in Kopenhagen stattfindende UNO-Konferenz zur Halbzeit im Jahrzehnt der Frau einen möglichst vollständigen Ueberblick über die Condition féminine hierzulande zu haben. Die Teile II (Die persönliche Situation der Frau: Familie und Familienlosigkeit) und III (Recht) sollen 1980 publiziert werden. Teil IV (Emanzipationspolitik, Frauenszene) wird 1981 veröffentlicht. Schon dies setzt eine beträchtliche Anstrengung voraus.

612 Stellungnahme z. Gesamtenergiekonzeption

Mit dem Bundesamt für Energiewirtschaft ist abgesprochen, dass die Kommission nicht im Rahmen des ordentlichen Vernehmlassungsverfahrens Stellung nimmt, sondern eine ihr gemässe Aufgabe zu erfüllen sucht, indem sie die der GEK zugrunde liegenden Szenarien im Hinblick auf Möglichkeiten bzw. Hindernisse für eine Aufweichung der geschlechtsspezifischen Rollenbilder und für eine Aenderung der Lebensweise von Frau und Mann weiterdenkt. Das Bundesamt ist daran interessiert und darum bereit, einen solchen Beitrag der Kommission noch im März 1980 entgegen und in die Auswertung des Konsultationsverfahrens (das Ende November abläuft) aufzunehmen.

613 Vorbereitung der 10. AHV-Revision

In dem mit der Vorarbeit zur 10. AHV-Revision beauftragten Ausschuss der Eidg. AHV-Kommission wird erwartet, dass die Kommission für Frauenfragen an den Verhandlungen nicht nur durch vier Delegierte teilnimmt, sondern auch einen vom Plenum gedeckten eigenen Beitrag in der Sache leistet. Mag dies mangels Spezialistenwissen und Arbeitszeit auch weitgehend ausgeschlossen sein, so hat die Kommission doch

- die wichtigsten "fremden" Vorschläge gründlich zu prüfen und ihren Delegierten Leitlinien zu geben.
- je nachdem zu entscheiden, welchem Postulat sie Priorität einräumt.

Zur Vorberatung solcher Kommissionsentscheide ist die Arbeitsgruppe "Sozialpolitik" vergrössert worden. Durch Beizug unabhängiger externer Experten soll sie noch verstärkt werden.

614 Mitteilungsblatt. Dokumentation

Selbstverständlich gilt es, daneben weiterhin das Mitteilungsblatt der Kommission "F-Frauenfragen" zu redigieren und herauszugeben. Nach ihrem fürs erste abgeschlossenen Aufbau und der Oeffnung der Dokumentation für alle Interessierten, muss diese weitergeführt und als Informationszentrum der Kommission, aber auch der ganzen Frauenszene genutzt werden.

62 Fragen wieder aufgreifen

621 Strafvollzug

Anlässlich der Veröffentlichung des Strafvollzugsberichts und auch im Jahresbericht 1978 versprach die Kommission, dabei solle es nicht bleiben. In Aussicht gestellt wurde: eine Liste externer Arbeitsplätze in der Umgebung der Anstalt für Hindelbanker Insassinnen aufzunehmen sowie Ausbildungsprogramme, abgestuft nach Strafdauern, aufzustellen. Beides ist nur im Einvernehmen mit der Polizeidirektion des Kantons Bern sinnvoll und in Zusammenarbeit mit möglichst vielen geeigneten Organisationen (etwa Frauenverbänden, Institutionen der Erwachsenenbildung, Arbeitgeberorganisationen, Schulen für soziale Arbeit, Universitäten) möglich. Der Kommission kann nurmehr die Anregung, Begleitung und Koordination der einzelnen Vorhaben zukommen. Bisher konnte nichts realisiert werden, da die Autoren des Strafvollzugsberichts 1979 voll mit dem Bericht über die Stellung der Frau ausgelastet waren. 1980 sollte indes wenigstens ein Teil des Versprechens eingelöst werden. Dies setzt in erster Linie den guten Willen und die Kooperationsbereitschaft der Strafvollzugsbehörden voraus, woran der soeben erschienene Gegenbericht (vgl. S. 6) indes zweifeln lässt.

622 Mutterschaftsversicherung, Krankenversicherung

Nach ihrer Sitzung vom 16. März 1978 teilte die Kommission dem Bundesamt für Sozialversicherung in einer Eingabe ihre Auffassung zur Verbesserung der Mutterschaftsversicherung mit. Im Frühjahr 1979 nahm sie Stellung zum Vorentwurf für eine Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes und verlangte eine Verstärkung der vorgeschlagenen Leistungen und des Schutzes bei Mutterschaft, gleiche Kassenbeiträge für Frau und Mann sowie - mittelfristig - die Schaffung eines eigenständigen Sozialwerks für Leistungen bei Mutterschaft. Nachdem die eidgenössischen Räte Motionen in dieser

Sache wenigstens teilweise überwiesen haben und die Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative im Gang ist, muss die Kommission aktiv werden, zumindest jedoch aufmerksam bleiben, um ihre Vorstellungen (die weiterer Verfeinerungen und Konkretisierung bedürfen) möglichst erfolgreich verfechten zu können.

63. Neue Vorhaben

631 Postulat Hubacher

Bekanntlich hat sich der Bundesrat bereit erklärt, ein Postulat Hubacher entgegenzunehmen und folglich zu prüfen und zu berichten, "ob nicht in wirksamer Form eine Art Frauenreferat bzw. eine Stabsstelle für Frauenpolitik als neue Verwaltungsabteilung aufgebaut werden könnte". Es ist u.E. an der Kommission, in dieser Frage die Initiative zu ergreifen und die nötigen organisatorischen, rechtlichen, finanziellen, personellen Abklärungen zusammen mit den zuständigen Bundesämtern (Eidg. Personalamt, Finanzverwaltung, Bundesamt für Organisation) durchzuführen. Dafür soll eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden.

632 Frau in der Gesamtverteidigung

Die ehemalige Chef-FHD, Andrée Weitzel, hat im Auftrag des EMD eine Studie über die Frau in der Gesamtverteidigung ausgearbeitet. In die Diskussion über die Frage im allgemeinen und die Studie im speziellen will sich auch die Kommission mit einem Beitrag einschalten, zumal ja unter den Frauenverbänden dieses Thema kontrovers ist.

633 Vorarbeiten für eine umfassende Gesetzgebung zur Verwirklichung der Gleichheit

Logisches Ergebnis der bisherigen Kommissionsarbeiten, festes Fundament für ihre weitere Existenz und Aktivität, aber auch Rahmen der "Ausführungsgesetzgebung" zur Volksinitiative "Gleiche Rechte für Mann und Frau" oder des bundesrätlichen Gegenvorschlags müsste eigentlich ein umfassendes Rechtsetzungsprogramm zur Verwirklichung der Gleichheit zwischen den Geschlechtern sein. Antidiskriminationsgesetze gelten seit einiger Zeit in der USA und Grossbritannien. In der Bundesrepublik Deutschland sind entsprechende Vorarbeiten im Gang. Ist es, nach ihrem Mandat, nicht an der Kommission, die notwendigen Revisionen geltender und den Bedarf neuer Gesetze

möglichst lückenlos zu erfassen und in einer Uebersicht darzulegen? Drohen sonst nicht eine fragmentarische Betrachtungsweise und langsames Vorgehen das angestrebte verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot von Frau und Mann zum leeren Wort werden zu lassen? Wichtig und zur Verbesserung der Chancen von Initiative oder Gegenvorschlag nötig scheint fürs erste schon nur eine realisierbare Idee darüber, wie man später bei einer Konkretisierung und der Verwirklichung eines Geschlechtergleichheitssatzes in der Bundesverfassung vorgehen könnte. Noch vor der Volksabstimmung sollte dann freilich auch so präzis wie möglich bekannt sein, welche Aenderungen bzw. Neuerlasse nötig sind.

7 Bewertung

71 Wenig Aufträge

Die Kommission ist bis jetzt weitgehend frei gewesen in dem, was sie getan hat. Beschränkungen auferlegen musste sie sich nur wegen des kleinen Sekretariats und der knappen Dotierung mit finanziellen Mitteln. Im ausdrücklichen Auftrag des Bundesrats erarbeitete die Kommission nur den Bericht über die Stellung der Frau in der Schweiz. Sonst hat die Regierung von ihrem Recht, die Kommission mit der Durchführung von Untersuchungen zu betrauen, bisher keinen Gebrauch gemacht. Auch die einzelnen Departemente haben ihr Konsultativorgan selten eingespannt. Abgesehen von Aufforderungen des Justiz- und Polizeidepartements, zum Vorentwurf des neuen Ehe- und Ehegüterrechts Stellung zu nehmen und bei der Behandlung der Volksinitiative "Gleiche Rechte für Mann und Frau" mitzuwirken, ausser einigen Anfragen des Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit sowie dem Einverständnis des Bundesamts für Energiewirtschaft mit dem Vorschlag für einen eigenständigen Beitrag zur Diskussion der Gesamtenergiekonzeption, blieben Aufträge aus.

72 Die Wünsche "der Frauen"

Im Widerspruch zur Reserve des Bundesrates stehen die Hoffnungen, welche die weibliche Bevölkerung in die Kommission setzt. Viele Frauen - so wie uns ihre Meinung aus Briefen, Anrufen, Gesprächen, aus der Frauenpresse und aus den Frauenverbänden bekannt ist - erwartet viel von der Kommission. Was seit langem aus- oder ohne Erfolg geblieben ist, soll jetzt - alles auf einmal - von der Kommission geleistet werden. So wird etwa erwartet,

die Kommission sollte:

- in der Gesetzgebung des Bundes vorbereitend mitwirken
- "schlechte" Vorlagen des Bundesrats oder Beschlüsse der eidgenössischen Räte öffentlich bemängeln
- über alles im Bild sein, was im weitesten Sinn als Frauenfragen gelten mag
- ein offenes Ohr für Sorgen, Nöte, Probleme einzelner Frauen haben; zudem fähig und willens sein, ihnen direkt zu raten und zu helfen
- bei Kantonen, Gemeinden, privaten Unternehmungen und Organisationen intervenieren, wann immer sie eine Diskrimination (von grundsätzlicher Bedeutung oder grösserer Auswirkung) feststellt
- in der Oeffentlichkeit über die Situation und Interessen der Frauen informieren, für die Gleichberechtigung von Mann und Frau eintreten, eine "Emanzipations"-Politik zur Diskussion und dann unter Beweis stellen
- die traditionellen Frauenorganisationen zu Neuem anregen und für die eigenen Zwecke einspannen.

Das ist viel auf einmal. Und das meiste weist in eine Richtung, die der Bundesratsauftrag nicht vorzuzeichnen scheint: die Wirkung in der Oeffentlichkeit. Nun besteht für die Kommission keine Barriere zur Oeffentlichkeit. Ein Wirken in der Oeffentlichkeit ist nötig, um aus der Oeffentlichkeit etwas empfangen zu können. In dieser Erkenntnis gibt die Kommission ihr Informationsbulletin "Frauenfragen" hinaus, das auf starkes und positives Echo gestossen ist.

Gewiss ist also die Kommission von ihrem Auftrag her nicht auf die eine Beziehung (zum Bundesrat) beschränkt. Sie darf in beiden Richtungen (auch in die Oeffentlichkeit hinaus) tätig werden. Sie tut es auch. Freilich kann sie nicht alles machen, was von ihr erwartet wird und was etwa ein Amt oder eine Delegierte für Frauenfragen zu leisten vermöchten. Aber darauf zu bauen, dass in absehbarer Zeit die personellen oder finanziellen Mittel wesentlich zunehmen, wäre unrealistisch - was nicht davon abhalten soll, auf eine Zunahme hin zu arbeiten.

In hohem Mass und wie kaum bei einem anderen vergleichbaren Organ fallen bei der Kommission der Grund und die Hemmnisse ihrer Arbeit zusammen: was entschiedenes Engagement nötig macht, verhindert es auch weitgehend. Vier Erscheinungsformen dieses scheinbaren Paradoxes seien beispielhaft genannt. Der Bundesrat, zum einen, der sich mit der Kommission ein beratendes Organ schuf, hat es (wie gesagt) bis jetzt unterlassen, eine Politik zur Gleichstellung von Frau und Mann zu entwerfen, obschon vorhandene rechtliche Ungleichheiten im einzelnen da und dort ausgemerzt werden. Es fehlt aber die grosse Linie, das Programm zur Herbeiführung der Gleichberechtigung.

Mangelt der Kommission also ein anerkanntes Leitbild für ihre Bestrebungen, so muss sie - zweites Hemmnis - auch ohne feste Basis auskommen. Frauenfragen werden in der Bundesverwaltung nirgends in ihrer Gesamtheit behandelt, sondern von Fall zu Fall und in jedem Bereich als Unter- oder Nebenfragen. Dabei widerspiegelt die Verwaltung nur das allgemein noch zu schwache Bewusstsein - dritte Schranke - für die Lage der Frau, für die Notwendigkeit und Möglichkeit ihrer Besserstellung. Die Aktionen, Postulate und Stellungnahmen der zahlermässig bedeutenden Frauenverbände haben - viertens - in der Öffentlichkeit nicht die gewünschte Wirkung. Sie tragen dafür bei zur Bewusstseinsbildung innerhalb der eigenen Reihen.

73 Einige Folgerungen aus diesem Befund

731 Ein Programm für den Abbau von Diskriminierungen

Die Kommission hat sich bei jeder Gelegenheit entschieden für den Abbau rechtlicher und faktischer Diskriminierungen eingesetzt. Im Bestreben, alle nicht mit der Mutterschaft zusammenhängenden Ungleichheiten von Frau und Mann nach und nach zu eliminieren, unterstützt sie einstimmig die Zielvorstellungen der Volksinitiative "Gleiche Rechte für Mann und Frau" und heisst mehrheitlich den Wortlaut des Begehrens gut. Im Hinblick auf die Annahme dieser Initiative in einer Volksabstimmung in den Jahren 1981 oder 1982 hält sie es für nötig, jetzt schon darüber Klarheit zu gewinnen, wie dereinst die Verfassungsbestimmung durch den Gesetzgeber

auszuführen ist. Gleichberechtigung und Chancengleichheit von Frau und Mann konkret herbeizuführen, ist eine vordringliche Aufgabe der Politik in unserem Land. Indem sie untersucht, welche Gesetze wo abzuändern und welche Erlasse neu zu schaffen wären, will die Kommission daran einen Beitrag leisten. Gleichzeitig will sie damit für den Fall einer Ablehnung der Initiative zeigen, dass auch ohne Verfassungsbestimmung verbessert werden kann, und Zeit gewinnen, indem sie für mögliche Verbesserungen einige Vorschläge parat hält. Nur so kann verhindert werden, dass ein eventueller Misserfolg der Initiative sich zeitlich und stimmungsmässig als Rückschlag für die Sache der Frau auswirken muss.

732 Vergrösserung der Kapazität

Um indirekt die beschränkten personellen und finanziellen Kapazitäten der Kommissionen zu erweitern, soll unverzüglich eine möglichst enge Zusammenarbeit mit den Frauenorganisationen aller Schattierungen praktisch versucht werden. Dabei könnte allenfalls ein gemeinsames Konzept für die Verwendung der diesen Verbänden von der Bundesfeierspende 1979 zufallenden recht beträchtlichen Mittel aufgestellt werden. Es wäre der Arbeit dienlich, wenn um die Kommission - und in Ergänzung zu ihr - eine Aktionsgemeinschaft, eine Interessengruppe entstünde. Eine solche Organisation könnte aus Kräften der bestehenden Frauenverbände gebildet werden und tun, was der Kommission trotz nachweisbarem Bedarf unmöglich ist (etwa "Klagemauer" sein, d.h. Briefe, Anrufe usw. entgegennehmen, einzelne Auskunftswünsche und Fragen den bestehenden regionalen und kommunalen Beratungsstellen zuleiten, exemplarische Fälle aber selbst verfolgen).

Die Kooperation mit Bundesverwaltungsstellen ist systematisch auszubauen!

Weiter soll, nach positivem Beginn, der Kontakt zu den Frauen im Bundesparlament regelmässig und eng werden. Dabei versteht sich die Kommission in erster Linie als Dienstleistungsstelle, welche informiert und dokumentiert.

733 Dokumentationsstelle. Oeffent- lichkeitsarbeit

Die Edition des Mitteilungsblatts "F-Frauenfragen" soll vorläufig mindestens im 1979 erreichten Umfang (5 Nummern im Jahr) weitergeführt, später dann möglichst gesteigert werden.

Mit der Oeffnung einer umfangreichen Dokumentation für die Oeffentlichkeit ist ein wichtiger Schritt getan. Die Dokumentation soll nun à jour gehalten und nach Möglichkeit ausgebaut werden. Zur Planung der Kommissionsarbeit und zur Auskunftserteilung unentbehrlich, aber nur mühsam zusammenzustellen, sind etwa ständig nachgeführte Kataloge

- der bundesrechtlichen und dann auch der kantonalen Diskriminationsnormen und der Diskriminationspraxis
- der Verbände, Gruppen, Zentren, Treffpunkte, Buchläden usw., welche die Frauenbewegung ausmachen oder wo die Frauenbewegung fassbar wird
- der Rechtsetzungsvorhaben auf Bundesebene (in möglichst frühem Stadium)
- der infrastrukturellen Dienste für die Frauen (Horte, Krippen, Tagesschulen, Tagesmütter, Spielgruppen, Beratungsstellen usw.)
- der aus öffentlichen und privaten Mitteln finanzierten Forschungsvorhaben, welche im weitesten Sinn die Stellung der Frau betreffen, und der Lehrveranstaltungen zu diesem Thema
- darüber, was die politischen Parteien in bezug auf Chancengleichheit und Gleichberechtigung für Vorstellungen haben und wie sie diese Vorstellungen zu realisieren gedenken.

8. Erste Bilanz

Nach vier Jahren steht die Kommission noch immer am Anfang. Aber sie weiss besser, was überhaupt zu tun ist und was sie zu tun hat. Sie verfügt über ein tauglicheres Instrumentarium als zu Beginn (Sekretariat, Dokumentation, Budget). Und in einigen Bereichen hat sie durch Berichte, Stellungnahmen, Eingaben vorgespürt. Die nächsten vier Jahre werden mehr Schritte erlauben. Hoffentlich rückt das Ziel nicht in grössere Ferne.

(22.11.1979)

Mission et travail de la Commission
fédérale pour les questions féminines.
Un bilan après quatre ans

Une citation pour légitimer sa propre
existence

"L'une des tâches premières de l'Etat de droit est de supprimer les discriminations de toutes sortes et de prendre des mesures effectives en vue de la protection de l'humanité et du développement de la personnalité de ceux qui vivent sur son territoire. Est-ce que la Suisse peut prétendre avoir accompli cette tâche complètement? Les résultats des modifications juridiques, sociales et économiques réalisées en faveur des minorités et des déshérités, qui ont eu lieu lors de la création de la Confédération et depuis cette date jusqu'à nos jours, sont évidents. Il serait cependant erroné d'admettre que le problème de l'égalité des droits et des chances est aujourd'hui déjà résolu sous toutes ses formes. Ceci est vrai, notamment en ce qui concerne l'égalité entre les sexes: en Suisse, l'homme et la femme ne sont pas encore égaux en droits, et à de nombreux égards, ils ne sont, en fait, pas encore traités de façon égale. Des enquêtes ont démontré que des inégalités de traitement, de fait et de droit, continuent toujours d'exister entre hommes et femmes, et ceci malgré les efforts intensifs qui ont été déployés ces dernières années, afin d'éliminer des différences dépassées, basées spécialement sur le sexe. Il est vrai que plusieurs révisions législatives, visant à l'égalité des droits entre hommes et femmes à différents niveaux et dans différents domaines, sont en cours. Cependant, il est aujourd'hui encore impossible de prévoir quels seront les résultats concrets apportés par ces révisions, ni quand elles seront terminées. Dans d'autres pays

européens et extra-européens, une très grande partie de ces travaux préparatoires constitue déjà une partie intégrante concrète de l'ordre juridique et de la pratique et fait indubitablement partie du standard international".
(Extrait du message du Conseil fédéral sur l'initiative populaire "pour l'égalité des droits entre hommes et femmes").

C'est mû par la même préoccupation que le Conseil fédéral s'est doté d'un organe consultatif en constituant la Commission fédérale pour les questions féminines. Nous retraçons ici l'histoire de la commission et faisons prudemment un premier bilan.

1 Procédure de consultation relative à
l'enquête sur la situation de la femme
en Suisse"

Le conseiller national Leuenberger (Soc., BE) a présenté en 1969 un postulat demandant la constitution d'une commission fédérale qui serait chargée de soumettre au Conseil fédéral et au Parlement des propositions visant à améliorer la situation des femmes, en droit et en fait. S'agissant de l'amélioration de cette situation, le conseiller national Allgöwer (AI, Bâle-Ville) a lui aussi fait une proposition.

L'Institut de sociologie de l'Université de Zurich a mené il y a quelques années, pour le compte de la Commission nationale suisse pour l'UNESCO, une enquête sur la situation de la femme en Suisse. Les résultats de cette enquête (auprès de couples et de femmes célibataires entre 20 et 65 ans) ont été publiés en 1974. Résumés à l'extrême, ils se présentent ainsi:

- Il y a dans tous les secteurs de la société, notamment dans ceux de l'instruction, de l'économie et de la politique, des inégalités de traitement, dont certaines sont graves. Leur dénominateur commun est la sous-représentation des femmes. Ce phénomène s'amplifie. Il atteint sa plus grande acuité dans les

centres de décision politico-économiques (p.ex. conseils exécutifs, associations faïtières, conseils d'administration).

- Le domaine familial, la position de la femme dans la famille, revêtent souvent des aspects encore plus difficiles et conflictuels que les inégalités extra-domestiques. La situation "normale" de la mère/ménagère sans activité professionnelle implique le risque d'isolement social avec ses conséquences pour le mari et les enfants. La mère qui exerce une activité professionnelle peut être littéralement écrasée par sa double tâche. Des problèmes résultent aussi des disparités entre les normes et la réalité, principalement en ce qui concerne la répartition des rôles entre la femme et l'homme.

Ces problèmes ne touchent pas toutes les femmes de la même manière. Outre les différences connues dues à l'âge et à l'état civil, l'étude montre celles, très marquées, qui existent entre les couches sociales (milieu urbain ou rural, cantons riches ou pauvres). Ces différences se retrouvent dans la nature de la protestation des femmes contre leur discrimination et leur situation individuelle.

Le Département fédéral de l'intérieur a soumis l'étude à une procédure de consultation auprès des cantons, partis, associations économiques faïtières, Eglises et organisations féminines dominantes. Il leur a notamment demandé leur avis sur la nécessité d'un organisme fédéral chargé de la condition féminine (commission, délégué). L'enquête a fait apparaître une majorité en faveur de la création d'un organisme fédéral. Des six organisations consultées, seule la Société d'utilité publique des femmes suisses a nié la nécessité d'un organisme fédéral, du moins dans l'immédiat. Les cantons étaient partagés, à peu près autant de non que de oui, et des abstentions. Avis très positif de la part des syndicats, mais majoritairement négatif ou du moins sceptique du côté des organisations patronales. En ce qui concerne les partis: oui à une commission d'experts chargée pour commencer de la seule tâche d'évaluer les résultats de l'étude (PRD); il faut soutenir en priorité les nombreuses organisations féminines (PDC); une commis-

sion fédérale est indispensable (PSS); sans avis déterminé (UDC); oui à un organisme fédéral (AI); oui à un/e délégué/e (PEP). Du côté des Eglises, aucun avis nettement pour ou contre. Oui très net de la part de la Fédération suisse Pro Familia et de l'Association suisse pour l'orientation scolaire et professionnelle. Enfin, la préférence des oui est allée pour ainsi dire unanimement à une commission fédérale. L'institution d'un délégué ou d'un office a été rejetée.

2 Résolutions du 4e Congrès féminin suisse, en 1975, à Berne

Les Nations Unies avaient proclamé 1975 Année internationale de la femme. Placée sous la devise "Egalité, développement, paix", cette année internationale devait inciter tous les pays à parler de la situation de la femme dans la vie sociale, politique et économique. En Suisse, l'Année internationale de la femme commença par le 4e Congrès féminin suisse (du 17 au 19 janvier, à Berne), auquel participèrent de 3'000 à 5'000 femmes de toutes les régions du pays. Lors de la séance de clôture, le congrès adopta 7 résolutions, dont les plus importantes exigeaient des mesures fédérales. Deux d'entre elles, les résolutions 3 et 4, adoptées à des majorités particulièrement fortes, demandent la création d'un organisme fédéral chargé des questions féminines et en indiquent les tâches principales. Ces deux résolutions ont la teneur suivante:

Résolution 3:

Organisme fédéral chargé des questions féminines

Le Congrès demande aux organisations de faire d'agir auprès des autorités fédérales (Conseil fédéral et Parlement) et cantonales compétentes pour qu'un organisme chargé des questions féminines soit créé encore en 1975. Année Internationale de la Femme. Il demande au Conseil fédéral et au Parlement de prévoir les crédits nécessaires au financement de cet organisme.

Résolution 4:

Cahier des charges de l'organisme fédéral chargé des questions féminines

En collaboration avec les organisations féminines, cet organisme aura entre autres pour tâches:

a) Promouvoir

- l'adaptation de la législation aux exigences du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, en particulier lors de la révision du droit de la famille et de la loi sur la nationalité;
- l'adaptation de la législation sociale en tenant compte des doubles tâches des hommes et des femmes dans la famille et dans l'emploi ainsi que de la situation des femmes seules;
- l'application du principe "salaire égal à travail égal" conformément à la convention no 100 et du principe de non-discrimination dans l'emploi conformément à la convention no 111 de l'Organisation internationale du travail, que la Suisse a signées;
- l'aménagement de la formation scolaire et professionnelle de telle sorte que l'homme et la femme aient des chances égales dans le domaine économique et dans la vie publique.

b) Poursuivre les études

- Sur la situation de la femme en Suisse, afin de réduire, grâce à une information basée sur les faits, les préjugés et les habitudes qui empêchent encore la collaboration dans l'égalité entre l'homme et la femme, et afin de créer un nouvel état d'esprit qui permette une telle collaboration dans la famille, dans l'emploi, dans la vie publique et culturelle.

c) Publier régulièrement des rapports sur les mesures prises pour l'amélioration de la situation de la femme.

3 Création par le Conseil fédéral de la Commission fédérale pour les questions féminines

Tout juste une année après le congrès féminin, le 28 janvier 1976, le Conseil fédéral créait la Commission fédérale pour les questions féminines, dont la tâche consiste avant tout à conseiller le gouvernement. Concrètement, elle doit

- donner son avis sur les projets législatifs de la Confédération;
- faire des enquêtes demandées par le Conseil fédéral ou les départements;
- proposer des mesures propres à améliorer la condition féminine;

- présenter au Département fédéral de l'intérieur des rapports périodiques sur la situation de la femme en Suisse.

Présidée par Emilie Lieberherr, membre du conseil exécutif de la ville de Zurich et député au Conseil des Etats, la commission comprend 19 membres (10 femmes et 9 hommes), issus des grandes associations féminines, des organisations des partenaires sociaux, des milieux scientifiques, et appartenant aux plus grands partis et aux diverses confessions. La composition de la commission tient aussi compte des trois langues officielles et de considérations régionales.

La commission est subordonnée administrativement au Département fédéral de l'intérieur. Son secrétariat est tenu par l'Office fédéral des affaires culturelles. La commission ne fait pas partie de l'administration fédérale, mais elle a besoin de ses services. Le budget de l'Office fédéral des affaires culturelles lui attribue des moyens financiers qui s'élèvent à 60'000 francs pour 1979. La même somme est prévue pour 1980.

La commission n'a pas tardé à se donner une structure et un règlement. Le pouvoir suprême appartient à l'assemblée plénière, qui se réunit quatre ou cinq fois par an, principalement pour approuver et adopter ce qui a été préparé par des organes inférieurs. Deux sous-commissions sont chargées de tâches à long terme, l'une des relations publiques et l'autre de l'observation analytique de l'évolution de la condition féminine. Des groupes de travail sont constitués selon les besoins; des membres peuvent être chargés de faire des investigations ou de présenter des rapports. La coordination, l'orientation et la préparation de tous les travaux relèvent d'un comité de direction, qui est aussi compétent pour représenter la commission.

La commission est assistée par un secrétariat comprenant présentement une juriste, qui consacre aux questions féminines 80 pour cent de son temps, d'une sociologue, qui s'occupe à mi-temps de la bibliothèque et de la documentation, ainsi qu'une secrétaire à mi-temps également.

4 Que faut-il entendre par questions féminines?

La commission doit s'occuper de "questions féminines". Elle donne à cette compétence un sens très large. Pour le moment, elle comprend par "questions féminines" tout ce qui concerne directement ou indirectement les femmes. Dans les cas douteux, la commission inclut la question dans son programme de travail, quitte à l'abandonner le jour où il apparaîtra qu'elle n'exige ou ne permet pas de réponse spécifiquement féminine.

Pour donner une idée un peu plus précise de ce qu'elle entend par "questions féminines", mais aussi pour délimiter son champ d'activité, elle a établi en 1977 un vaste catalogue de problèmes classés selon leur priorité. Dans cette optique, s'agit d'abord de

- préparer les femmes et les hommes à vivre autrement, comme des partenaires,
- renoncer au partage traditionnel des rôles et assurer l'égalité des droits en adaptant la législation,
- promouvoir l'instruction civique et l'activité politique de la femme,
- sensibiliser l'opinion aux intérêts de la femme, notamment en agissant sur l'image que les médias donnent de la femme,
- donner aux femmes et aux hommes les mêmes possibilités sur le plan de l'instruction et de la profession et aux femmes de meilleures chances d'avancement,
- présenter des rapports périodiques sur les mesures prises pour améliorer la condition féminine et sur leurs effets,
- développer la bibliothèque et le service de documentation de la commission.

Un programme proprement dit pour la suppression des discriminations de la femme dans la législation, la société et l'économie, viendra couronner le premier rapport général sur la situation de la femme en Suisse (dont la première partie a été publiée en novembre 1979).

5 Le travail de la commission de 1976 à 1979

Durant ses quatre premières années d'activité, la commission s'est consacrée principalement à trois tâches: Elle a participé aux procédures législatives préliminaires, élaboré des rapports et créé les bases d'un service de documentation et d'information (bibliothèque et bulletin d'information).

5.1 Législation

La commission a participé à l'élaboration de nombreux projets législatifs, dans quelques cas très activement. Ainsi, elle a pris part aux procédures préliminaires concernant la loi sur l'aide aux universités et la recherche (à propos de laquelle elle propose l'octroi de subsides additionnels calculés selon la part de femmes dans l'effectif des étudiants et du personnel occupé dans l'enseignement, la recherche et l'administration universitaire), la loi sur les étrangers (au sujet de laquelle elle proposa de nombreux amendements visant à améliorer la situation juridique de la femme et de la famille pour faciliter leur intégration) et la révision des dispositions sur les effets généraux du mariage, les régimes matrimoniaux et les successions (dans laquelle la commission voit une oeuvre législative conforme aux exigences du temps et de la justice, qui n'appelle que quelques amendements mineurs).

En outre, la commission s'est exprimée sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Charte sociale européenne. Elle a approuvé l'intention du Conseil fédéral de recommander au Parlement de ratifier cette convention (qui est le pendant la Convention européenne des droits de l'homme) et lui a conseillé d'ouvrir la procédure de ratification aussi rapidement que possible.

La commission a aussi approuvé l'avant-projet de révision partielle de la loi sur l'assurance-maladie; elle l'a fait dans l'espoir d'une mise en chantier prochaine d'une révision totale qui améliore la situation de la femme. Elle n'approuve cependant pas le maintien de l'inégalité des primes pour les femmes et les hommes et en exige la suppression par une augmentation des subventions fédérales aux caisses-maladie. Quant à l'amélioration des prestations en cas de maternité,

la commission l'approuve provisoirement en attendant la création d'un régime d'assurance-maternité autonome. L'amélioration des prestations devrait toutefois être complétée par un renforcement des dispositions sur la garantie de l'emploi.

La commission estime qu'une révision totale de la constitution fédérale est souhaitable, mais elle éprouve un certain malaise du fait de la langue du projet des experts, dans laquelle l'"Etat masculin" trouve son expression. Elle propose de la corriger par une disposition selon laquelle les mots "Suisse" et "chacun" comprennent les hommes et les femmes, à moins que la signification n'en soit expressément restreinte. Elle propose aussi de compléter l'interdiction de toute discrimination et de la concrétiser dans la législation par un dé-lai, matériellement suffisant certes, mais bien défini. De plus, toutes les dispositions constitutionnelles doivent être appliquées conformément à l'interdiction des discriminations. La commission approuve la proposition des experts de prévoir la possibilité d'une obligation de servir pour les femmes.

La commission a aussi examiné attentivement l'initiative populaire "pour l'égalité des droits entre hommes et femmes", qui présente un programme complet pour l'égalité juridique. Elle approuve les objectifs de l'initiative, dont le texte, qui appelle quelques réserves, a également l'agrément de la majorité de ses membres. La commission, dont le secrétariat avait déjà participé au dépouillement des résultats de la procédure de consultation préliminaire, a été associée à l'élaboration du contre-projet que le Conseil fédéral doit soumettre en décembre au Parlement avec ses propositions relatives à l'initiative. Le secrétariat a également collaboré à la rédaction du message.

Enfin, à la demande de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, la commission s'est prononcée sur des propositions de l'Organisation internationale du travail (OI) et sur l'application des conventions 100 et 111 de l'OIT.

En 1976, la commission a entendu des experts sur la question de savoir si et dans quelle mesure les frais des examens gynécologiques préventifs devraient être

bénévolement pris en charge par les caisses-maladie. Cette consultation a mené indirectement à une convention entre le Concordat des caisses-maladie suisses et la Fédération des médecins suisses (1978).

52 Rapports

521 L'observation de la situation de la femme

Conformément à son mandat, la commission a entrepris l'élaboration d'un rapport général sur la situation de la femme en Suisse, qui constitue en quelque sorte la continuation de l'étude de l'UNESCO publiée en 1974. Mais contrairement à cette étude, il n'a pas été possible de faire une véritable enquête de base. La commission s'est fondée sur les données existantes. Certaines d'entre elles, réunies dans un autre contexte et en grande partie, déjà publiées, ont été l'objet d'une nouvelle évaluation sous des aspects bien définis; quelques enquêtes limitées sont venues compléter le tableau.

La première des quatre parties de ce rapport a été publiée en novembre 1979. Traitant de la condition féminine dans la société et l'économie, elle présente en quatre chapitres toutes les données disponibles dans les secteurs de l'instruction, de l'économie, de l'Etat et de la politique, ainsi que de la vie publique. Ces données révèlent que la femme est dans une situation sensiblement moins bonne. La commission a tiré de ses constatations de prudentes conclusions et formulé pour chaque secteur des recommandations réalisables.

La deuxième partie exposera la situation personnelle de la femme (avec ou sans famille). La troisième partie aura pour objet les inégalités juridiques. Quant à la quatrième et dernière partie, elle montrera comment la discrimination de la femme est perçue (par la politique, les médias, les arts) et ce que l'on fait pour y remédier. Les IIe et IIIe parties seront publiées en 1980, la IVe en 1981.

522 Rapport sur la récession

Après avoir étudié de manière approfondie les conséquences de la récession pour la femme et s'en être entretenue avec des experts, la commission a présenté ses conclusions et ses recommandations dans

un rapport ("Les conséquences de la récession pour la femme") publié en octobre 1976 et accueilli avec un vif intérêt. La conclusion principale est que les femmes actives ont été touchées plus durement que les hommes par la récession, avant tout par la diminution des emplois à temps partiel et du travail à domicile; il semble que les femmes jouent le rôle de main-d'oeuvre de réserve.

Le rapport contient une série de recommandations, dont les principales concernent l'amélioration des statistiques, l'accroissement des emplois à temps partiel et la préparation des femmes désireuses de reprendre une activité professionnelle. L'évolution de la récession a démontré le bien-fondé des craintes exprimées dans le rapport et la nécessité des recommandations émises. En effet, alors que la proportion d'hommes dans le nombre total de chômeurs complets et partiels a diminué depuis 1977, celle des femmes continue à progresser. Et en dépit de la "normalisation" de la situation économique, le nombre des postes à temps partiel, particulièrement importants pour les femmes, n'est de loin pas encore revenu à ce qu'il était avant la récession. La perte de places de travail touche avant tout les femmes; les estimations de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, le confirment.

523 Rapport sur l'exécution pénale

La pétition adressée en 1977 à M. Furgler, alors président de la Confédération, par de nombreuses détenues des établissements de Hindelbank, a incité la commission à se pencher sur les problèmes de l'exécution pénale pour les femmes en Suisse. Les premiers résultats de ses travaux; au cours desquels elle fut en contact avec les autorités cantonales bernoises, ont été exposés dans un rapport publié le 21 novembre 1978 et accueilli avec beaucoup d'intérêt. Le rapport décrit l'exécution pénale à Hindelbank, compare le règlement en vigueur à Hindelbank avec ceux d'autres pénitenciers du pays, analyse la statistique des jugements pénaux des dernières années, prend position sur la pétition et propose une série de mesures propres à améliorer l'exécution pénale pour les femmes. L'annexe contient notamment un exposé du département tessinois de la justice sur la section féminine du pénitencier cantonal de La

Stampa.

Le rapport n'a pas encore eu d'effets concrets. Mais on ne peut ignorer son existence. Preuve en soit le fait que la direction de police du canton de Berne critique certaines constatations de la commission; son contre-rapport n'était pas connu in extenso le 22.11.79 au moment où la commission a approuvé ce bilan. Le travail en faveur d'une amélioration de l'exécution pénale sera repris si possible en 1980.

53 Bulletin d'information

Pour exposer ses activités et ses opinions, la commission publie depuis 1978 le bulletin d'information "F-Questions au féminin" qui, tout en faisant part des préoccupations de la commission et en diffusant ses prises de position et ses rapports, contient aussi des contributions venant du dehors, mais conformes aux tendances de la commission.

Grâce à un intérêt réjouissant, les 7 éditions du bulletin ont connu un tirage croissant, qui est présentement de 3'000 exemplaires.

Le bulletin a traité des thèmes principaux suivants: L'état de l'assurance-maternité et les démarches entreprises pour l'améliorer; la femme dans la statistique scolaire; les prestations des caisses-maladie pour les examens gynécologiques préventifs; la femme dans l'économie; la situation de la femme du point de vue de l'évolution internationale; les femmes dans la politique fédérale; l'initiative "Pour l'égalité des droits entre hommes et femmes"; les syndicats et le travail à temps partiel; les femmes et l'émigration; la théologie féministe; la politique en tant qu'affaire de femmes. Le dernier numéro a été consacré entièrement à la politique de la famille.

54 Service de documentation

Un service de documentation a été créé en 1979 à partir de la bibliothèque de l'Alliance de sociétés féminines suisses acquise à fin 1977. Cette documentation sera accessible dès février 1980 à toutes les personnes intéressées. Les livres, brochures et extraits de presse sont classés selon des matières répertoriées en fonction de l'actualité politique, économique, scientifique et culturelle. Le

service de documentation est installé à proximité du centre de la ville de Berne et ouvert à la demi-journée.

Le centre de documentation ne doit pas être un cimetière de données. Il doit contribuer à animer l'activité de la commission et inciter les instituts universitaires, les associations féminines, etc., à entreprendre des études et à organiser des manifestations pour accroître et approfondir les connaissances sur les questions féminines.

6 Programme d'activité pour 1980

En 1980, la commission devra principalement poursuivre des travaux commencés et en achever certains. Il s'agira aussi de reprendre des questions qui ont déjà été l'objet de rapports ou de prises de position. De plus, dans la mesure du possible, elle examinera également d'autres problèmes.

61 Poursuite de travaux commencés

611 Rapport sur la situation de la femme
Ayant publié la première partie du rapport sur la situation de la femme en Suisse et annoncé la parution de trois nouvelles parties, la commission se voit dans l'obligation de donner la priorité à ce travail, ce qui répond aussi à l'attente du Département fédéral des affaires étrangères, qui désire disposer d'une documentation aussi complète que possible pour la conférence de l'ONU convoquée à Copenhague en juillet 1980, mi-temps de la décennie de la femme. Les deuxième et troisième parties (consacrées respectivement à la situation personnelle de la femme, avec ou sans famille, et aux inégalités juridiques) paraîtront en 1980. La quatrième partie (la politique d'émancipation) sera publiée en 1981. La commission devra faire un très gros effort pour réaliser ce programme.

612 Prise de position sur la conception globale de l'énergie

Selon entente avec l'Office fédéral de l'économie énergétique, la commission ne s'exprimera pas dans le cadre de la procédure ordinaire de consultation, mais elle donnera son avis sur les effets positifs ou négatifs que les scénarios envisagés pourraient avoir sur le partage des rôles et la modification du mode de

vie des hommes et des femmes. Bien que la procédure de consultation soit close à la fin de ce mois de novembre, ledit office pourra tenir compte d'un rapport qui lui parviendrait d'ici à mars 1980.

613 Préparation de la 10e révision de l'AVS

Le groupe de travail de la Commission fédérale de l'AVS chargé des travaux préliminaires pour la 10e révision de l'AVS désire non seulement que la commission pour les questions féminines participe à ses délibérations avec quatre délégués, mais aussi qu'elle apporte une contribution propre approuvée par l'assemblée plénière. Faute de temps et de connaissances techniques, la commission ne pourra guère fournir la contribution souhaitée. En revanche, elle devra

- examiner de manière approfondie les principales propositions "étrangères" et donner à ses délégués des directives générales,
- se déterminer, le cas échéant, sur un ordre de priorité des postulats.

Pour préparer les décisions de la commission, la commission a décidé d'élargir son groupe de travail pour la politique sociale, qui sera encore renforcé par des experts indépendants.

614 Bulletin d'information, documentation

La commission devra naturellement aussi continuer à rédiger et à publier son bulletin d'information "F-Questions au féminin". Quant à la documentation réunie jusqu'ici et accessible au public, il s'agira de la tenir à jour et de l'utiliser comme centre d'information de la commission, mais aussi de la "scène féminine" dans son ensemble.

62 Problèmes à reprendre

621 Exécution des peines

Lors de la publication de son rapport sur l'exécution des peines, mais aussi dans son rapport pour 1978, la commission a promis que les choses n'en resteraient pas là. Elle a annoncé l'élaboration d'une liste d'emplois externes pour les détenues de Hindelbank et de programmes de formation adaptés à la durée des peines. Cela n'est cependant possible qu'avec la collaboration de la direction de la police du canton de Berne et du plus grand nombre possible d'organisations appropriées (asso-

ciations féminines, institutions pour l'éducation des adultes, organisations patronales, écoles de service social, universités, etc.). La commission ne peut plus assumer que des tâches d'animation, d'accompagnement et de coordination des projets. Elle n'a rien pu réaliser jusqu'ici, les auteurs du rapport sur l'exécution des peines ayant été cette année entièrement absorbés par le rapport sur la situation de la femme. En 1980, il faudrait qu'une partie au moins des promesses soit tenue. Cela exige avant tout la bonne volonté et la coopération des autorités compétentes. Le contre-rapport qui vient d'être publié (cf. p 17) inspire cependant quelques doutes à ce sujet.

622 Assurance-maternité, assurance-maladie
Après sa séance du 16 mars 1978, la commission a fait part à l'Office fédéral des assurances sociales de son avis sur l'amélioration de l'assurance-maternité. Au printemps 1979, elle s'est prononcée sur l'avant-projet de révision partielle de la loi sur l'assurance-maladie et a demandé une augmentation des prestations proposées et un renforcement de la protection en cas de maternité, des cotisations identiques pour les femmes et les hommes et, à moyen terme, la création d'un régime autonome d'assurance-maternité. Les chambres fédérales ayant accepté au moins partiellement des motions en la matière et la cueillette des signatures pour une initiative populaire étant en cours, il faut que la commission entre en scène ou demeure pour le moins attentive aux événements, si elle veut assurer le succès de ses conceptions, qui doivent encore être précisées et concrétisées.

63 Nouveaux projets

631. Postulat Hubacher

Comme l'on sait, le Conseil fédéral a accepté le postulat Hubacher l'invitant à "examiner s'il ne conviendrait pas de créer, en tant que nouvel office de l'administration et en lui donnant une forme efficace, une sorte de bureau de la condition féminine, autrement dit un service d'état-major chargé de la politique de la condition de la femme". C'est notamment à la commission qu'il incombe de prendre l'initiative dans cette question et d'en étudier les multiples aspects (juridiques, financiers, etc.) avec les offices fédéraux compétents (office du personnel, administration des finances,

office de l'organisation). Un groupe de travail ad hoc sera constitué.

632 La femme et la défense générale

L'ancien chef du SCF, Andrée Weitzel, a fait à la demande du DMF une étude sur la femme dans la défense générale. Ce thème étant controversé dans les associations féminines, la commission devra elle aussi apporter sa contribution au débat sur la question en général et l'étude en particulier.

633 Travaux préliminaires pour une

législation globale assurant l'égalité
Une législation globale assurant l'égalité entre les sexes constituerait le résultat logique des travaux accomplis à ce jour par la commission, une base solide pour son existence et ses activités futures, mais aussi le cadre de la "législation d'application" de l'initiative populaire "pour l'égalité des droits entre hommes et femmes". Une telle législation existe aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, notamment, dans un contexte constitutionnel différent, cependant. La République fédérale d'Allemagne, dont l'ordre juridique ressemble au nôtre, a entrepris des travaux dans ce sens. N'incombe-t-il pas à la commission, en vertu de son mandat, d'établir le catalogue des lois qui doivent être révisées et de celles qu'il y a lieu d'adopter, afin qu'une optique fragmentaire et une procédure trop lente ne transforment pas une éventuelle disposition constitutionnelle en lettre morte?

Ce qui est important et nécessaire pour améliorer les chances de l'initiative, c'est qu'il y ait au moins une idée réalisable sur la manière de concrétiser un article 4bis de la constitution. Il faudrait toutefois aussi que l'on sache dès avant la votation populaire quelles lois il faut réviser et quelles nouvelles lois sont nécessaires.

7 Appréciation

71 Peu de missions

La commission a joui jusqu'ici d'une large liberté d'action. Les seules restrictions sont dues au fait qu'elle ne dispose que d'un petit secrétariat et de moyens financiers mesurés. Le rapport sur la situation de la femme en Suisse est l'unique travail accompli à la demande expresse du Conseil fédéral, qui n'a pas

fait plus ample usage de son droit de charger la commission de procéder à des enquêtes. Les départements ont eux aussi rarement requis les services de leur organe consultatif: Le Département de justice et police lui a demandé de s'exprimer sur l'avant-projet de revision du code civil (effets généraux du mariage, régimes matrimoniaux) et de participer aux travaux concernant l'initiative populaire "pour l'égalité des droits entre hommes et femmes"; l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, a sollicité quelques renseignements, et l'Office fédéral de l'économie énergétique a accepté qu'elle apporte une contribution propre au débat sur la conception globale de l'énergie.

72 Les désirs "des femmes"

La réserve du Conseil fédéral ne donne que plus de relief aux espoirs que la population féminine fonde sur la commission. Nombreuses sont les femmes qui attendent beaucoup d'elle, c'est du moins l'impression qui se dégage de leurs lettres et de leurs appels téléphoniques, de la presse féminine et des associations féminines. La commission devrait faire tout à la fois, par exemple,

- collaborer à la préparation des lois fédérales,
- critiquer publiquement les "mauvais" projets du Conseil fédéral ou du Parlement,
- être au courant de tout ce qui peut être considéré comme une question féminine,
- prêter une oreille attentive aux femmes qui ont des soucis et des problèmes, avoir les moyens et la volonté de les conseiller et de les aider directement,
- intervenir auprès des cantons, communes, entreprises privées et organisations dans tous les cas de discrimination qui soulèvent un problème de principe ou ont des conséquences majeures,
- informer le public sur la situation et les intérêts des femmes, s'engager pour l'égalité des droits entre hommes et femmes, proposer et justifier une politique d'émancipation,
- inciter les organisations féminines traditionnelles à innover et à oeuvrer en faveur de ses propres objectifs.

C'est beaucoup à la fois. Et la plupart de ces souhaits vont dans une direction que le Conseil fédéral n'a pas indiquée, c'est-à-dire l'action publique. A vrai dire, il n'y a pas d'obstacle de ce côté-là. La commission doit agir sur l'opinion publique pour que celle-ci puisse agir sur elle. C'est le sens du bulletin d'information "F-Questions au féminin", qui a eu un grand et favorable écho.

Du point de vue de son mandat, les relations de la commission ne sont certainement pas limitées à ses rapports avec le Conseil fédéral. La commission peut donc aussi oeuvrer sur la scène publique. Elle ne s'en prive d'ailleurs pas, mais elle ne peut faire tout ce qu'on attend d'elle ou que pourrait faire, par exemple, un office ou une déléguée à la condition féminine. Il ne serait cependant pas réaliste de croire que son personnel et ses moyens financiers seront sensiblement augmentés dans un avenir plus ou moins proche, ce qui ne doit pas retenir la commission de tendre à un renforcement de son appareil.

Comme ce n'est guère le cas dans cette mesure pour d'autres organismes comparables, ce qui appelle un engagement résolu de la commission constitue en même temps une entrave à cet engagement. Paradoxe apparent qui prend des formes diverses, dont nous citerons quatre exemples. Première entrave: Le Conseil fédéral, qui s'est doté d'un organe consultatif, a omis jusqu'ici d'élaborer une politique visant à l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Quelques inégalités juridiques ont été supprimées, certes, mais il manque la grande ligne d'un programme cohérent et systématique. Deuxième entrave, conséquence de la première: La commission n'a pas de base solide. Aucun service fédéral ne traite les questions féminines dans leur globalité; ces questions sont traitées isolément et accessoirement. Cette situation n'est que le reflet de la troisième entrave, savoir l'absence quasi générale d'ouverture aux problèmes de la femme, à la nécessité et à la possibilité d'améliorer sa situation. Les campagnes, revendications et prises de position des grandes associations féminines n'ont pas sur l'opinion publique l'effet souhaité (quatrième entrave). En revanche, elles contribuent à sensibiliser leurs membres.

73 Quelques conclusions de ce qui précède

731 Un programme pour la suppression des discriminations

La commission n'a pas manqué une seule occasion de s'engager résolument en faveur de la suppression des discriminations de droit ou de fait. Voulant contribuer à éliminer progressivement toutes les inégalités étrangères à la maternité, l'initiative populaire "pour l'égalité des droits entre hommes et femmes", à l'unanimité quant aux objectifs, à la majorité quant à la teneur. Dans l'hypothèse d'un vote populaire favorable, elle estime nécessaire de faire dès maintenant la lumière sur la manière dont le législateur devra appliquer la nouvelle disposition constitutionnelle. La réalisation concrète de l'égalité des droits et des chances entre hommes et femmes est une tâche politique prioritaire dans notre pays. La commission veut y contribuer en établissant la liste des lois qu'il faudrait modifier et des nouvelles lois qu'il faudrait promulguer. Ce faisant, elle veut aussi indiquer à titre préventif ce qui pourrait être amélioré même en cas de refus de l'initiative, afin que cette éventualité n'ait pas de conséquences trop graves pour la cause de la femme.

732 Augmentation des moyens d'action

Afin d'accroître indirectement les modestes moyens de la commission (personnel et finances), nous allons tenter un essai de collaboration aussi étroite que possible avec toutes les organisations féminines. On pourrait, par exemple, élaborer ensemble une conception pour l'utilisation des moyens assez importants que ces organisations recevront du Don suisse de la fête nationale 1979. On pourrait aussi créer une communauté de travail qui compléterait le travail de la commission. Une organisation de ce genre pourrait fonctionner en recourant aux forces dont disposent les associations féminines et jouer le rôle (nécessaire, mais impossible pour la commission) de "mur des lamentations", c'est-à-dire se charger de répondre à toutes les demandes, soit en les transmettant aux services consultatifs régionaux et communaux, soit en les traitant elle-même en cas d'exemplarité.

La coopération avec les services fédéraux doit être développée systématiquement. En outre, il s'agit, après un bon début, de faire en sorte que les contacts avec les femmes du Parlement fédéral deviennent périodiques et étroits. De ce côté-là, la commission entend être avant tout un service d'information et de documentation.

733 Service de documentation, relations publiques

La publication du bulletin d'information "F-Questions au féminin" sera poursuivie avec au moins 6 numéros par an, comme en 1979.

La création d'une documentation à l'intention du public constitue une étape importante. Cette documentation sera tenue à jour et si possible développée. Pour planifier le travail de la commission et assurer le service de renseignements, il est indispensable de disposer d'un certain nombre de catalogues, notamment:

- des dispositions et pratiques discriminatoires en droit fédéral et cantonal,
- des associations, groupements, centres, lieux de réunion, librairies, etc., autour desquels s'articule le mouvement féministe,
- des projets législatifs fédéraux (dans une phase aussi précoce que possible),
- des services infrastructurels pour les femmes (garderies d'enfants, écoles à horaire continu, foyers d'accueil pour la journée, groupes de jeux, services consultatifs, etc.),
- des projets de recherches publics ou privés et des cours qui concernent la situation de la femme au sens le plus large,
- des conceptions des partis politiques sur l'égalité des chances et des droits et les moyens de la réaliser.

8 Premier bilan

Quatre ans après sa constitution, la commission n'en est encore qu'à ses débuts. Mais elle sait mieux ce qu'il y a à faire. Elle dispose de moyens accrus (secrétariat, documentation, budget). Et

dans certains domaines, elle a ouvert la voie par des rapports, des prises de position, des requêtes. Les quatre prochaines années lui permettront d'accroître son activité et, nous l'espérons, de se rapprocher du but.

Incarico e lavoro della Commissione federale per i problemi della donna. Un bilancio dopo quattro anni di attività

Una citazione a giustificazione della propria esistenza

"Uno dei compiti preminenti dello Stato di diritto è la soppressione delle discriminazioni di ogni tipo e l'adozione di misure efficaci per la protezione della dignità umana e per lo sviluppo della personalità di quanti vivono sul suo territorio. Può la Svizzera pretendere di avere adempiuto a pieno tale compito? I risultati di modificazioni giuridiche, sociali ed economiche attuate a favore delle minoranze e dei gruppi diseredati, dalla creazione della Confederazione sino ai giorni nostri, sono certo evidenti. Sarebbe tuttavia errore credere che l'uguaglianza dei diritti e delle possibilità sia attuata già ovunque e in tutti i casi. Ciò vale, in particolare, per quanto concerne l'uguaglianza tra i sessi: in Svizzera, l'uomo e la donna non godono ancora di uguali diritti e, per più d'un aspetto, essi non sono ancora a beneficio di parità di trattamento, di fatto e di diritto, continuano a esistere tra uomo e donna, nonostante siano stati impressi sforzi intensi, questi ultimi anni, onde eliminare le diversità ormai sorpassate basate specialmente sulla disparità di sesso. E' vero che sono in opera parecchie revisioni legali, volte ad attuare l'uguaglianza di diritti tra uomo e donna, a diversi livelli. Non è tuttavia possibile prevedere quali saranno i risultati concreti tali revisioni, nè quando le stesse avranno termine. Una parte rilevante di quanto, nel nostro Paese, si trova nello stadio dei lavori preliminari, è ormai parte integrante, in altri Paesi europei o extra-europei, dell'ordinamento legislativo e della pratica ed è divenuto ormai, senza dubbio, un modello internazionale".
(Estratto del messaggio sull'iniziativa popolare "per l'uguaglianza dei diritti tra uomo e donna").

Il Consiglio federale nominò quattro anni fa allo stesso scopo e nell'identico intento la Commissione federale per i problemi della donna. Ci accingiamo ora a descriverne la storia ed a fare un primo bilancio della sua attività.

1 Procedura di consultazione riferentesi alla "Inchiesta sulla condizione della donna in Svizzera"

Nel 1969, il consigliere nazionale Leuenberger, di Berna, presentò un postulato chiedendo la nomina di una commissione federale che avrebbe avuto il compito di presentare al Consiglio federale ed al Parlamento delle proposte intese a migliorare la condizione giuridica ed effettiva della donna. Un altro tentativo in questo senso lo fece il consigliere nazionale Allgöwer, indipendente di Basilea.

Nel 1974, furono pubblicati i risultati dell'inchiesta sulla condizione della donna in Svizzera, svolta dall'Istituto di sociologia dell'università di Zurigo per conto della Commissione nazionale svizzera per l'UNESCO. L'inchiesta comprendeva soprattutto coppie di coniugi e donne nubili, di età compresa tra i 20 ed i 65 anni, residenti in tutta la Svizzera. Riassumendo brevemente, si può affermare che:

- in tutte le cerchia sociali, ma soprattutto nell'istruzione, nell'economia e nella politica, le donne sono sempre ancora notevolmente svantaggiate, essendo sottorappresentate. Più sono ritenute importanti le funzioni, e meno donne vi si trovano. Il maggior squilibrio è stato rilevato presso i centri decisionali politici - economici veri e propri (p.es. associazioni centrali, centri esecutivi, consigli d'amministrazione ecc.).
- sono problematici anche l'ambito familiare e la condizione della donna nella famiglia. A volte, questa condizione è anche più difficile e complessa che non quella che si ritrova nelle cerchia extra-famigliari. La condizione "normale" della madre e casalinga senza attività professionale reca in sé il pericolo dell'isolamento sociale e dell'impovertimento: sono il marito ed i figli a subirne le conseguenze. Alla madre che svolge un'attività professionale invece a volte si chiede troppo, imponendole due ruoli ben distinti. Problematica diviene

pure la discrepanza tra le norme e le effettive condizioni, soprattutto per quanto attiene alla distribuzione dei ruoli tra l'uomo e la donna.

- questi problemi non toccano tutte le donne allo stesso modo e nella stessa misura. Oltre a confermare le divergenze esistenti tra gruppi di età e di stato civile diversi, lo studio dell'UNESCO ha dimostrato che la situazione differisce notevolmente tra i diversi strati sociali e nei diversi contesti (città - campagna, cantoni ricchi - cantoni poveri). Ciò vale anche per la protesta femminile contro la discriminazione, tanto quella generale che quella personale.

L'inchiesta formò l'oggetto di una consultazione condotta dal Dipartimento dell'interno presso i cantoni, i partiti, le associazioni centrali, le chiese e le maggiori organizzazioni femminili. Fu chiesto, tra l'altro: "Siete d'avviso che dovrebbe essere creato, a livello federale, un organo (commissione, delegato) per trattare dei problemi della donna?"

Dall'inchiesta risultò che la maggioranza degli interpellati era propensa alla creazione di un organo federale. Le organizzazioni femminili furono le più chiaramente favorevoli: delle sei consultate, soltanto il "Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein" non rispose chiaramente di sì, ma disse di non ritenere necessario, almeno per il momento, un organo federale. Divergenti le risposte dei cantoni (per quanto rispondessero alla domanda): il numero dei fautori fu press'a poco uguale a quello degli oppositori. Positive le risposte delle organizzazioni dei lavoratori, meno favorevoli, a volte scettiche, quelle delle organizzazioni padronali. Il partito liberal-democratico propone sì l'insediamento di una commissione, ma soltanto il tempo necessario per analizzare le risposte ottenute a mezzo dell'inchiesta. Il partito democratico-cristiano fece rilevare che già esistevano diverse organizzazioni, il cui lavoro avrebbe dovuto essere assecondato in maggior misura. Il partito socialista ritenne indispensabile la creazione di una commissione federale. L'Unione democratica di centro non si pronunciò. Gli indipendenti espressero parere favorevole. Il partito evangelico popolare chiese

la nomina di un delegato/una delegata. Le risposte delle organizzazioni religiose non furono nè negative, nè positive. L'associazione "Pro familia" ed il "Schweiz. Verein für Berufsberatung" si dichiararono invece chiaramente favorevoli. I fautori di un organo federale si espressero comunque quasi all'unanimità per una commissione, rifiutando un delegato o un ufficio federale per la condizione femminile.

2 Risoluzioni del quarto congresso femminile svizzero, tenutosi a Berna nel 1975

Il 1975 fu dichiarato dalle Nazioni Unite anno internazionale della donna. La massima "Uguaglianza, sviluppo, pace" avrebbe dovuto essere un invito rivolto a tutti paesi a dibattere sulla condizione della donna nella società, nella politica e nell'economia.

A seguito della proclamazione delle Nazioni Unite, si svolse a Berna (dal 17 al 19 gennaio 1975) il quarto congresso femminile svizzero. Vi parteciparono da 3'000 a 5'000 donne, provenienti da tutte le parti del paese. L'assemblea di chiusura approvò sette risoluzioni, con le quali chiedeva alla Confederazione di prendere delle misure di vasta portata. Due di queste risoluzioni, la 3 e la 4, approvate a larga maggioranza, domandavano la creazione di un organo per i problemi della donna, definendone nel contempo i compiti più importanti. Il testo delle due risoluzioni è il seguente

- Risoluzione 3:
Il Congresso chiede alle organizzazioni centrali di agire presso le autorità federali (Consiglio federali e Parlamento) e cantonali competenti affinché sia creato un organismo incaricato delle questioni femminili ancora durante il 1975, Anno Internazionale della Donna. Esso chiede al Consiglio federale e al Parlamento di prevedere i crediti necessari al finanziamento di detto organismo.
- Risoluzione 4:
I compiti che detto organismo dovrà assolvere con le organizzazioni femminili, saranno tra l'altro: -

- a) Promuovere
 - l'adattamento della legislazione alle esigenze di principio dell'uguaglianza di trattamento tra uomo e donna, in particolare nella revisione del diritto di famiglia e della legge sulla cittadinanza
 - l'adattamento della legislazione sociale, tenendo conto dei compiti dell'uomo e della donna tanto nella famiglia quanto nell'impiego, nonché della situazione della donna sola
 - l'applicazione del principio "salari uguale per lavoro uguale" conformemente alla convenzione N. 100 e del principio di non-discriminazione nell'impiego, conformemente alla convenzione N. 111 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, sottoscritte dalla Svizzera
 - l'ordinamento della formazione scolastica e professionale in modo che l'uomo e la donna abbiano le stesse possibilità nel campo economico e nella vita pubblica.
- b) Proseguire gli studi sulla situazione della donna in Svizzera in modo da ridurre, mediante una informazione basata sui fatti, i preconcetti e le abitudini che ancora impediscono la collaborazione nell'uguaglianza tra uomo e donna, e perché si crei un nuovo spirito che renda possibile tale collaborazione nella famiglia, nell'impiego, nella vita pubblica e culturale.
- c) Pubblicare regolarmente rapporti sulle misure prese per migliorare la situazione della donna.

3 Costituzione della commissione federale per i problemi della donna da parte del Consiglio federale

La commissione fu costituita il 29 gennaio 1976, quasi esattamente un anno dopo il congresso. Primo compito del nuovo organo: consigliare il Consiglio federale. Alla commissione furono assegnati anche altri compiti, segnatamente:

- vagliare l'attività legislativa della Confederazione
- eseguire delle inchieste su incarico del Consiglio federale e dei dipartimenti
- proporre misure atte a migliorare la condizione della donna

- informare periodicamente il Dipartimento dell'interno circa la condizione della donna in Svizzera.

La commissione, presieduta dall'on. Emilie Lieberherr, consigliere municipale di Zurigo e consigliere agli stati, è composta da 19 membri (oltre alla presidente, 9 donne e 9 uomini), che provengono dalle grandi organizzazioni femminili, dai partner sociali dalla scienza. Sono pure rappresentati i maggiori partiti politici, le diverse confessioni, le tre lingue nazionali. Formando la commissione, si tenne conto anche delle diverse regioni.

La commissione dipende amministrativamente dal Dipartimento dell'interno ed il suo segretariato si trova presso l'Ufficio federale della cultura. Benchè non faccia parte dell'amministrazione federale, la commissione le è molto vicina. Il mezzi a sua disposizione sono compresi nel preventivo dell'Ufficio federale della cultura ed ammontano, per il 1979, a 60'000 franchi. Per il 1980, dovrebbe trattarsi dello stesso importo.

Dopo un breve periodo in cui fece tesoro delle esperienze raccolte, la commissione si diede una struttura ed un regolamento. Organo supremo è l'assemblea plenaria, che si riunisce 4 o 5 volte l'anno, ed il cui compito principale è vagliare il lavoro preliminare svolto dalle organizzazioni dipendenti. Due sottocommissioni si occupano, infatti, entro i limiti delle competenze accordate loro dall'assemblea plenaria, del lavoro pubblico a lunga scadenza ed osservano ed analizzano i cambiamenti intervenuti nella condizione della donna. Di volta in volta, vengono formati dei gruppi o viene chiesto a singoli membri di provvedere a dei lavori particolari o di condurre delle inchieste. Il comitato ristretto, che rappresenta la commissione verso terzi, si occupa del coordinamento, del controllo e dei lavori preliminari.

Per adempiere a questi compiti, la commissione dispone di un segretariato, che comprende attualmente una giurista (l'80% del suo lavoro si riferisce a problemi femminili), una sociologa (che lavora al 50% per la biblioteca ed il servizio di documentazione) e una segretaria a mezzo tempo.

4. Cosa sono problemi femminili?

Il lavoro della commissione consiste nello studio dei problemi femminili. Essa interpreta largamente questa formulazione: attualmente, considera problema femminile tutto ciò che tocca, da vicino o da lontano, la donna, anche se non sussiste una ragione particolare. La commissione analizza un problema per poi, se non dovesse risultare specificatamente femminile, rinunciare in un secondo tempo.

Nell'intento di meglio definire chiò che considera problemi femminili, ed anche per delimitare il suo campo d'attività, la commissione stese nel 1977 un catalogo di problemi, le cui priorità furono stabilite in base al lavoro svolto dalla commissione nell'interesse della donna. Ai primi posti troviamo:

- preparare le donne ad un nuovo modo di vita, con uomo e donna che sono compagni
- eliminare i ruoli fissi uomo/donna ed adempiere al principio dell'uguaglianza tra uomo e donna, adattando le disposizioni legali
- incoraggiare lo studio del diritto civico e incrementare la partecipazione della donna alla vita politica
- rendere cosciente la donna dei suoi diritti, tra l'altro influenzando il ritratto femminile imposto dai mass-media
- adoperarsi affinché la donna abbia le stesse chances che l'uomo nella formazione, nel lavoro e nella carriera, particolarmente migliorando le sue possibilità d'avanzamento sul piano professionale
- informare regolarmente circa le misure prese per migliorare la condizione della donna, e l'effetto riscontrato
- istituire una biblioteca ed un servizio di documentazione per i problemi femminili.

Un vero e proprio programma intenso ad abolire le molteplici discriminazioni cui è oggetto la donna nel diritto, nella società e nell'economia è previsto al termine della pubblicazione, effettuata in diversi tempi, del primo rapporto completo sulla condizione della donna in Svizzera. La prima parte del rapporto è stata pubblicata nel novembre del 1979.

5 Il lavoro della commissione negli anni 1976-1979

Nei suoi primi quattro anni di vita, la commissione è stata attiva soprattutto

- partecipando ai lavori per gli avamprogetti concernenti l'attività legislativa della Confederazione
- disponendo una documentazione e pubblicando il periodico d'informazione "F-Problemi al femminile"
- redigendo dei rapporti.

5.1 Giurisprudenza

La commissione ha collaborato, in parte intensamente, a diversi progetti di legge ed ha partecipato alla procedura di consultazione sugli avamprogetti delle seguenti leggi: legge sulle università e sulla ricerca (proponendo delle sovvenzioni particolari per le donne agli studi e per il personale femminile nell'insegnamento, nella ricerca e presso le amministrazioni delle università); legge sugli stranieri (chiedendo che in diversi ordinamenti fosse migliorata la posizione giuridica delle donne e della famiglia, allo scopo di rendere più facile l'integrazione); revisione del diritto matrimoniale e del regime dei beni (ritenendo la nuova legge, salvo qualche piccolo ritocco, adatta ai tempi ed equa).

La commissione ha poi preso posizione in merito all'adesione della Svizzera alla convenzione sociale europea (un pendant della convenzione europea sui diritti dell'uomo), appoggiando l'intenzione del Consiglio federale di raccomandarne la ratifica al Parlamento e consigliando di dar corso al più presto alla relativa procedura.

La commissione ha pure approvato l'avamprogetto per una revisione parziale della legge sull'assicurazione malattia, augurandosi che tra non molto venga preparata una revisione totale, più favorevole alla donna. La commissione disapprova comunque il fatto che i contributi degli uomini e delle donne non siano uguali e chiede una rapida eliminazione di questa discriminazione a mezzo di sovvenzioni federali più elevate, da versare alla casse malattia. Il previsto miglioramento delle prestazioni in caso di ma-

ternità è provvisoriamente accettato - e cioè fino al momento in cui sarà fondato il richiesto ente sociale indipendente. Si chiede comunque sin d'ora una migliore protezione contro il licenziamento.

La commissione ritiene auspicabile una revisione totale della Costituzione. Essa si è comunque sentita alquanto a disagio leggendo il progetto, redatto in un linguaggio da "stato degli uomini", e propone di far rilevare che le parole "svizzero" ed "ognuno", per quanto il loro significato non sia specificatamente restrittivo, sono applicabili tanto agli uomini quanto alle donne. Il divieto di discriminazione dovrebbe essere completato e concretato nella legislazione a mezzo di una scadenza chiaramente limitata, ma materialmente sufficiente. Inoltre, tutte le disposizioni costituzionali dovrebbero essere applicate alla luce del divieto di discriminazione. La commissione è poi favorevole ad un eventuale obbligo femminile nell'ambito della difesa.

La commissione ha discusso in modo approfondito dell'iniziativa popolare "Uguali diritti per l'uomo e per la donna", che costituisce un chiaro e completo programma per l'uguaglianza sul piano giuridico. Essa è d'accordo con gli scopi dichiarati dell'iniziativa, e la maggioranza dei suoi membri ne approva il testo, nonostante qualche timore ed esitazione. Il segretario della commissione ha collaborato allo spoglio del materiale rilevante dalla consultazione ed ha avuto occasione di partecipare alla redazione del controprogetto che il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento in dicembre, unitamente con le proposte relative all'iniziativa. Il segretariato della commissione ha pure aiutato a stendere il messaggio concernente l'iniziativa.

Su richiesta dell'ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro, la commissione ha espresso il suo parere in merito alle proposte dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) ed all'applicazione delle convenzioni n. 10 e n. 111 dell'OIL.

Nel 1976, la commissione ha proceduto ad un'inchiesta per sapere se, ed eventualmente in quale misura, le casse malattia dovrebbero partecipare volontariamente alle spese per una visita ginecologica preventi-

va. Quest'inchiesta ha condotto, anche se indirettamente, ad un accordo tra il concordato delle casse malattia svizzere e l'associazione dei medici svizzeri (1978).

52 Rapporti

521 Osservazione della condizione della donna

La commissione è in procinto di redigere, come da mandato conferitole, un rapporto particolareggiato sulla condizione della donna in Svizzera, continuando così, in un certo senso, il lavoro iniziato nel 1974 con il rapporto dell'UNESCO. Non è stato ovviamente possibile condurre un'inchiesta di così vasta portata come quella del 1974, e la commissione ha dovuto basarsi su materiale già esistente. Dati rilevati all'occasione di altre inchieste, per la maggior parte già pubblicati, sono stati elaborati in modo diverso. Alcune inchieste, dalla portata limitata ma ben determinata, hanno completato il quadro.

Questo rapporto sarà pubblicato in quattro parti. La prima parte, apparsa nel novembre del 1979, riguarda la "condition féminine" nella società e nell'economia. Comprende quattro capitoli: la formazione, l'economia, lo stato e la politica, la vita pubblica. Ne risulta che in tutti questi ambiti la posizione della donna è sempre ancora notevolmente peggiore di quella dell'uomo. La commissione giunge a delle prudenti conclusioni per i diversi settori e formula delle raccomandazioni realizzabili. La seconda parte riguarderà la condizione personale della donna (famiglia, mancanza di famiglia), la terza le disparità esistenti sul piano giuridico. Nella quarta parte si procederà ad un'analisi per determinare in che modo l'opinione pubblica si rende conto della situazione della donna (nella politica, nei mass-media, nell'arte) e si proporranno dei rimedi. La seconda e la terza parte dovrebbero essere pubblicate nel 1980, la quarta probabilmente nel 1981.

522 Rapporto sulla recessione

La commissione ha studiato, dettagliatamente e ripetutamente, l'influenza avuta dalla recessione sulla situazione della donna. Essa ha pubblicato il suo parere e le sue raccomandazioni ("Le

consequenze della recessione per le donne") nell'ottobre de 1978, suscitando vivo interesse. Se ne deduce che: La recessione ha più duramente colpito le donne che lavorano che non gli uomini. Sono infatti andati persi molti posti di lavoro a tempo parziale, ed anche il lavoro a domicilio è diminuito. Apparentemente, la funzione assegnata alle donne nell'economia è una funzione "di riserva" - la più vulnerabile quindi in caso di recessione. La commissione raccomandava una serie di misure da prendere per ovviare a questo stato di cose: rendere disponibili sufficienti posti di lavoro a tempo parziale per le donne e prendere delle misure intese a reinserirle nella vita lavorativa. Durante la recessione, ci si rese conto della fondatezza dei timori espressi dalla commissione e della necessità di seguirne le raccomandazioni: mentre il numero degli uomini disoccupati prendeva a scendere nel 1977, quello delle donne continuava ad aumentare, di modo che dopo la "normalizzazione" della situazione economica erano a disposizione delle donne meno posti di lavoro a tempo parziale (per esse tanto importanti) che non prima della recessione. Risulta anche da stime effettuate dall'UFIAML che furono in buona parte le donne a fare le spese della perdita di posti di lavoro.

523 Rapporto sull'esecuzione delle pene per le donne

A seguito della petizione inoltrata nel 1977 all'on. Kurt Furgler, capo del Dipartimento di giustizia e polizia, da parte di numerose donne che si trovavano all'epoca nell'istituto di pena di Hindelbank, la commissione si interessava all'esecuzione delle pene per le donne. Il primo risultato di questo lavoro, al quale la commissione ha provveduto in collaborazione con le autorità del Cantone di Berna, è rappresentato da un rapporto, largamente e positivamente discusso, presentato al pubblico il 21 novembre 1978. La commissione vi illustra l'esecuzione delle pene a Hindelbank, confronta il regolamento ivi applicato con quelli vigenti in altri istituti di pena, analizza la statistica delle condanne penali pronunciate negli ultimi anni, prende posizione in merito alla petizione e propone diverse misure atte a migliorare l'esecuzione delle pene. Nella pubblicazione si trova anche un esposto del Dipartimento di polizia del

Cantone del Ticino relativo alla sezione femminile del carcere della Stampa.

Finora, il rapporto non ha dato risultati concreti. Ma che se ne è preso atto è dimostrato dal fatto che la Direzione di polizia del Cantone di Berna ha redatto un controrapporto (che non conoscevamo dettagliatamente al momento in cui stendevamo il presente rapporto, ossia il 22 novembre 1979). Se possibile, il lavoro in vista di un miglioramento dell'esecuzione delle pene sarà ripreso nel 1980.

53 Periodico d'informazione

La commissione decise, nell'intento di rendere pubblico il suo lavoro ed il suo parere, di curare l'edizione di un periodico d'informazione. "F-problemi al femminile" apparve per la prima volta nel maggio del 1978. La rivista stampa le prese di posizione ed i rapporti della commissione nonché articoli di altre autrici e di altri autori, le cui opinioni corrispondono alla tendenza espressa dalla commissione.

Sono stati pubblicati finora 7 numeri. La tiratura di "F" aumentò di volta in volta, il che dimostra l'interesse sempre maggiore riscontrato dal periodico (attualmente ne vengono stampati 3'000 esemplari).

I temi principali di "F" erano: l'assicurazione maternità e le richieste avanzate per migliorarla, la donna e la formazione, le prestazioni delle casse malattia per la visita ginecologica preventiva, la donna nell'economia (la situazione ed i problemi nell'economia svizzera), la posizione della donna nello specchio dello sviluppo internazionale, la donna nella politica della Confederazione, l'iniziativa "Uguali diritti per uomo e donna", sindacati e lavoro a tempo parziale, la donna nell'emigrazione, la teologia femminista. L'ultimo numero era un'edizione speciale, dedicata ai problemi della politica familiare.

54 Servizio di documentazione

Nel 1977, l'associazione delle organizzazioni femminili svizzere acquistò una biblioteca. Questa biblioteca è stata ora ampliata e trasformata (1979) in un servizio di documentazione per i problemi della donna. A partire dal prossimo mese di gennaio, il servizio

sarà a disposizione del pubblico. Libri, opuscoli ed articoli sono stati catalogati in base a diversi voci dell'economia, della politica, della scienza e della cultura. Il servizio di documentazione si trova a Berna, in prossimità del centro, e rimarrà aperto diverse ore tutti i giorni.

Non dovrà trattarsi, nel caso del servizio di documentazione, di un "cimitero di cifre". L'intento della commissione è di approfondire la conoscenza dei problemi della donna e di indurre istituti universitari, organizzazioni femminili ed altri ad occuparsene attivamente.

6 Programma d'attività per il 1980

Nel 1980, la commissione vuole avantutto proseguire, e se possibile terminare, i lavori in corso. Inoltre, essa intende riesaminare problemi anteriormente trattati in rapporti o che hanno formato l'oggetto di prese di posizione, ed iniziare, se possibile, lo studio di nuovo materiale.

61 Proseguimento dei lavori in corso

611 Rapporto sulla condizione della donna
La commissione deve provvedere avantutto a terminare il rapporto sulla condizione della donna in Svizzera, la cui prima parte è stata pubblicata e le altre preannunciate. Il Dipartimento federale degli affari esteri desidera infatti che essa presenti al più presto questo rapporto, in quanto intende presentare un esposto possibilmente completo sulla "condition féminine" in Svizzera alla conferenza delle Nazioni Unite, che si terrà a Copenaghen nel luglio del 1980. La seconda parte (situazione personale della donna) e la terza (diritto) dovrebbero essere pubblicate nel 1980; la quarta (la politica dell'emancipazione) nel 1981. Tutto ciò chiede uno sforzo non indifferente.

612 Presenza di posizione sulla concezione globale dell'energia

D'accordo con l'Ufficio federale dell'energia, la commissione non darà il suo parere nel quadro della procedura di consultazione, ma tenterà di adempiere al suo compito studiando la concezione globale dell'energia, portando avanti il discorso sulle possibilità, rispettivamente gli ostacoli che si oppongono al rimodellamento dei ruoli tradizionali rilevanti dal sesso, e tentando di far intervenire un

cambiamento nel modo di vita dell'uomo e della donna. L'Ufficio federale dell'energia, essendo interessato a questo contributo, è disposto ad accettarlo ancora nel marzo del 1980 e ad integrarlo nell'elaborazione della procedura di consultazione (che terminava nel mese di novembre del 1979).

613 Preparazione della 10.ma revisione AVS

Il comitato ristretto emanante dalla commissione federale dell'AVS, incaricato di occuparsi dei lavori preliminari in vista della 10.ma revisione AVS, desidera che la commissione per i problemi della donna non partecipi solamente alla discussione (la commissione dispone di 4 delegati in seno alla commissione federale dell'AVS), ma che vi porti un suo contributo nel senso voluto dall'assemblea plenaria. Anche se ciò, al momento attuale, appare praticamente impossibile per mancanza sia di esperti, sia di tempo, la commissione dovrà:

- esaminare attentamente le proposte "straniere" più importanti ed istruire i suoi delegati
- decidere, se del caso, circa le priorità dei postulati.

La commissione ha rinforzato il gruppo "politica sociale" in vista della discussione preliminare su questi problemi. Se necessario, essa intende chiedere l'intervento di esperti esterni indipendenti.

614 Periodico d'informazione, documentazione

Bisognerà naturalmente continuare a redigere ed a pubblicare il periodico d'informazione "F-problemi al femminile". In quanto al servizio di documentazione, ormai in attività ed aperto al pubblico, si tratterà di renderne nota l'esistenza, affinché tutte le correnti femminili possano usufruirne.

62 Problemi da riesaminare

621 Esecuzione delle pene

La commissione promise, all'occasione della pubblicazione del rapporto sull'esecuzione delle pene ed anche nel suo rapporto annuale del 1978, che avrebbe continuato gli sforzi a questo proposito. Essa intende: redigere un elenco di posti di lavoro esterni che, trovandosi in prosimità dell'istituto, potrebbero essere

occupati da detenute di Hindelbank; preparare dei programmi di formazione, graduati a seconda della durata delle pene. La realizzazione di questi due progetti è comunque solamente possibile in collaborazione con la Direzione di polizia del cantone di Berna e con - possibilmente - tante altre organizzazioni qualificate (p.es. organizzazioni femminili, istituzioni per la formazione di adulti, organizzazioni padronali, scuole per assistenti sociali, università).

Alla commissione rimarrebbe il compito di partecipazione e coordinamento. Finora, purtroppo, nulla è stato concretizzato, in quanto gli autori del rapporto sull'esecuzione delle pene (edito nel 1978) erano pienamente occupati con la redazione del nuovo rapporto sulla condizione della donna. Nel 1980, comunque, le promesse dovrebbero essere, almeno in parte, mantenute. Ciò presuppone però la buona volontà e la disposizione alla collaborazione da parte delle autorità preposte all'esecuzione delle pene. Leggendo il controrapporto della Direzione di polizia del Cantone di Berna (cf. pag. 28), sorgono dei dubbi in proposito.

622 Assicurazione maternità, assicurazione malattia

La commissione comunicava all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali in data 16 marzo 1978 il suo parere in merito ad un miglioramento dell'assicurazione maternità. Nella primavera del 1979, la commissione prendeva posizione in merito all'avamprogetto di revisione parziale della legge sull'assicurazione malattia, chiedendo un miglioramento delle prestazioni, una più efficace tutela della maternità, uguaglianza di premi per uomini e donne, la fondazione (a media scadenza) di un ente sociale indipendente per le prestazioni in caso di maternità. Dato che le camere hanno accettato, almeno parzialmente, delle mozioni e che si stanno raccogliendo delle firme per un'iniziativa popolare, la commissione intende, per quanto possibile, intervenire attivamente per difendere le sue idee (che comunque dovranno ancora essere perfezionate e rese concrete).

63 Nuovi propositi

631 Postulato Hubacher

Come noto, il Consiglio federale si è dichiarato pronto ad esaminare un postulato, presentato dal consigliere nazionale Hubacher di Basilea, con il quale si chiede "se non fosse possibile creare un ufficio o nominare un delegato per lo studio dei problemi connessi alla politica femminile, ciò nell'ambito di una nuova divisione amministrativa". A nostro avviso, spetterebbe alla commissione per i problemi della donna prendere l'iniziativa e provvedere ai necessari chiarimenti di natura organizzativa, legislativa, finanziaria e di personale, in collaborazione con gli uffici competenti (Ufficio federale del personale, Amministrazione delle finanze, Ufficio per l'organizzazione). A tale scopo, si intende formare un gruppo di lavoro.

632 Le donne e la difesa globale

Andrée Weitzel, già Capo del Servizio ausiliare femminile, ricevette dal Dipartimento militare federale l'incarico di procedere ad uno studio sulla situazione della donna nella difesa globale. La commissione intende partecipare alla discussione in generale, ed a quella sullo studio in particolare, anche perchè il tema è piuttosto controverso presso le organizzazioni femminili.

633 Lavori preliminari in vista di una legislazione per la realizzazione dell'uguaglianza

Una legislazione per la realizzazione dell'uguaglianza tra i sessi dovrebbe essere la conseguenza logica dei lavori finora svolti dalla commissione. Tale legislazione dovrebbe servire da base per la ulteriore esistenza ed attività della commissione e dovrebbe formare la cornice della "legislazione d'applicazione" per l'iniziativa popolare "Uguali diritti per l'uomo e per la donna".

Qualcosa di simile esiste negli Stati Uniti ed in Gran Bretagna, anche se i presupposti costituzionali sono diversi. Nella Repubblica federale tedesca - ove vige un ordinamento legale simile al nostro - dei lavori preliminari sono in corso. Sta quindi alla commissione, in adempimento del mandato conferitole, chiedere le necessarie revisioni delle leggi attualmente in vigore ed il varo di nuove leggi, di modo che la legisla-

zione risulti possibilmente adeguata e completa. Se ciò non avvenisse, non corriamo forse il rischio che l'articolo costituzionale le rimanga lettera morta?

Importante per migliorare le chances dell'iniziativa è, almeno per il momento, sapere come si potrebbe procedere, in un secondo tempo, alla concretizzazione ed alla realizzazione dell'articolo 4bis della Costituzione. Ma già prima che si arrivi al voto popolare, bisognerebbe sapere quali cambiamenti, rispettivamente quali nuove leggi sono necessarie.

7 Valutazione

71 Pochi gli incarichi

Finora, la commissione è stata abbastanza libera nella scelta del suo lavoro. Se dovuto limitarsi, ciò era imputabile alle ridotte possibilità del segretariato ed alla scarsità dei mezzi finanziari a disposizione. La commissione ha elaborato, per esplicito incarico del Consiglio federale, solamente il rapporto sulla condizione della donna in Svizzera. Il governo - ed altrettanto vale per i dipartimenti - non ha ulteriormente approfittato dal fatto d'avere a sua disposizione una commissione cui chiedere di condurre delle inchieste. I soli altri incarichi pervenuti alla commissione furono:

- da parte del Dipartimento federale di giustizia e polizia: la domanda di una presa di posizione in merito al nuovo diritto matrimoniale e regime dei beni e la richiesta di collaborare all'inchiesta sull'iniziativa popolare "Uguali diritti per l'uomo e per la donna"
- da parte dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro: alcune richieste di pareri
- da parte dell'Ufficio federale dell'energia: la proposta di contribuire alla discussione sulla concezione globale dell'energia.

72 I desideri "delle donne"

La popolazione femminile ha riposto molte speranze nella commissione nonostante la riserva manifestata dal Consiglio federale. Ciò risulta da lettere, telefonate, colloqui, opinioni espresse dalla stampa e dalle organizzazioni femminili,

che sperano che tutto ciò che non si è potuto fare finora possa essere portato a buon fine grazie alla commissione, dalla quale ci si attende, tra l'altro:

- che collabori all'opera legislativa sul piano federale
- che critichi progetti "cattivi" presentati dal Consiglio federale o dalle Camere
- che sia al corrente di tutto ciò che concerne il mondo femminile
- che presti l'orecchio ai pensieri, alle lamentele, ai problemi esposti da singole donne, che sia in grado di aiutarle ed assisterle direttamente
- che intervenga presso cantoni, comuni, aziende private ed organizzazioni in tutti quei casi in cui costata una discriminazione (di vasta portata o d'importanza fondamentale)
- che informi l'opinione pubblica circa la situazione e gli interessi della donna, che difenda il diritto all'uguaglianza, che vagli e realizzi una "politica dell'emancipazione"
- che induca le organizzazioni femminili tradizionali a seguire nuove vie ed a cercarsi nuovi scopi.

Ciò è, oseremmo dire, molto, ed il tutto sembra indicare in una direzione che l'incarico del Consiglio federale non comprende: l'effetto sull'opinione pubblica. La commissione, ovviamente, è libera di rivolgersi all'opinione pubblica, alla quale anzi deve rivolgersi, se desidera che essa divenga l'eco delle sue rivendicazioni. Rendendosi conto di ciò, la commissione pubblica il periodico "F-problemi al femminile", letto e commentato largamente e positivamente.

La commissione, certamente, non è limitata nelle sue relazioni ad un solo interlocutore, il Consiglio federale: essa può rivolgersi anche all'opinione pubblica, cosa che d'altronde già fa. Ciononostante, essa non può fare tutto ciò che ci si attende da lei, ciò che un delegato o un ufficio sarebbero in grado di portare a termine. Ma significherebbe ignorare la realtà se si pensasse che, in un prossimo futuro, la situazione (in quanto a mezzi finanziari e di personale) potrebbe cambiare. Entro il limite delle sue competenze, la commissione farà ciò-

nonostante tutto il possibile.

Accade raramente che, come per la Commissione federale per i problemi della donna, i motivi e gli impedimenti al lavoro siano tanto vicini: ciò che richiede un vero impegno, lo ostacola nello stesso tempo. Elencheremo qui quattro forme di questo apparente paradosso:

- il Consiglio federale istituì la Commissione federale per i problemi della donna volendo disporre di un organo consultivo. Ma, finora, non ha tracciato le grandi linee per una politica d'uguaglianza tra l'uomo e la donna, benché alcune disparità minori, sul piano giuridico siano state eliminate. Manca infatti il grande progetto, quello inteso a porre in atto la vera uguaglianza
- alla commissione manca un piano direttivo per il suo lavoro, ed inoltre essa non ha una base stabile. Nell'amministrazione federale i problemi della donna non vengono mai trattati nel loro insieme, ma singolarmente e su di un livello inferiore o secondario
- l'amministrazione rispecchia la condizione in cui si trova la donna, delle cui necessità non ci si rende quasi conto, e trascura le possibilità atte a darle uno statuto migliore
- infine, i postulati delle organizzazioni femminili numericamente più importanti non riscontrano l'eco voluta nell'opinione pubblica, pur contribuendo alla presa di coscienza tra le proprie fila.

73 Alcune conclusioni tratte da queste considerazioni

731 Un programma per ridurre le discriminazioni

La commissione ha tentato, ad ogni occasione che le si è presentata, di ridurre le discriminazioni esistenti sul piano giuridico e di fatto. La commissione appoggia all'unanimità gli scopi dichiarati dall'iniziativa popolare "Uguali diritti per l'uomo e per la donna" e ne ha accettato, con voto maggioritario, il testo. Ciò è avvenuto nell'intento di eliminare tutte le disparità, salvo quelle connesse alla maternità.

Ritenendo che il voto popolare che verrà espresso nel 1981 o nel 1982 sarà positivo, la commissione considera necessario chiarire fin d'ora in che modo l'articolo

costituzionale potrà essere reso operante da parte del legislatore. E compito prioritario della politica del nostro paese provvedere alla realizzazione dell'uguaglianza, tanto quella giuridica che quella di fatto, tra l'uomo e la donna. A quest'uguaglianza, la commissione vuole contribuire esaminando le leggi vigenti e determinando quali decreti debbono essere rivanduti e quali ordinanze emesse. Inoltre, nel caso di un voto popolare negativo, la commissione intende avere pronte delle soluzioni alternative, intese a migliorare la condizione della donna anche senza l'introduzione di un articolo costituzionale. Ciò per evitare che la situazione si deteriori ulteriormente.

732 Aumentare le capacità

La commissione vuole tentare d'istaurare una collaborazione con le altre organizzazioni femminili; ciò nell'intento di aumentare le sue capacità finanziarie e di personale. Se possibile, essa vuole elaborare una concezione comune per l'utilizzazione dei notevoli fondi devoluti a queste istituzioni grazie al done federale 1979. Sarebbe utile se, attorno alla commissione, si formasse una comunità d'azione, un gruppo d'interesse. Una simile organizzazione potrebbe essere formata con le forze a disposizione delle organizzazioni già esistenti e suo compito sarebbe di intervenire laddove la commissione non lo può fare. Essendo, per esempio, una specie di "muro del pianto", incaricato di ricevere ed evadere la corrispondenza, di rispondere a domande telefoniche, di inoltrare ai competenti organi regionali e comunali quanto di loro competenza, di seguire direttamente, se necessario, casi esemplari.

Dovrà essere sistematicamente allargata la collaborazione con gli uffici dell'amministrazione federale. Le relazioni con le donne che siedono alle Camere dovranno essere intensificate, istaurando contatti regolari. La commissione intende comunque essere e rimanere una "impresa di servizi".

733 Servizio di documentazione, lavoro pubblico

La tiratura del periodico d'informazione "F-problemi al femminile" dovrebbe mantenersi almeno al livello del 1979 per essere, se possibile, aumentato in

seguito. E prevista la pubblicazione di 6 numeri l'anno.

Con l'apertura al pubblico del servizio di documentazione si è fatto un bel passo avanti. Si tratta ora, se possibile, di raccogliere anche più materiale. I cataloghi, di cui la commissione ha bisogno per il suo lavoro, devono essere sempre aggiornati, in special modo sui seguenti temi:

- norme discriminatorie emananti da leggi federali o cantonali, prassi discriminatorie
- associazioni, gruppi, centrali, luoghi d'incontro, librerie ecc. riferentesi al movimento femminile
- leggi che la Confederazione intende emanare (possibilmente allo stadio iniziale)
- infrastrutture a disposizione delle donne (asili, nidi, scuole, assistenza durante il giorno, gruppi di giochi, consultori)
- progetti di ricerca, finanziati con mezzi pubblici o privati, che si collegano alla condizione della donna; seminari previsti a questo proposito
- il modo, il tempo ed i concetti con cui i partiti politici intendono realizzare l'uguaglianza ai diversi livelli.

8 Un primo bilancio

Dopo quattro anni di attività, la commissione si trova sempre ancora agli inizi, ma si rende conto, meglio e più chiaramente, di ciò che può e deve essere fatto. Essa dispone ora dei mezzi necessari (segretariato, servizio di documentazione, finanze) ed ha scelto una linea di condotta, rendendo noto il suo parere riguardo alcuni problemi. Nel corso dei prossimi quattro anni, la commissione farà di più e di meglio. Speriamo che lo scopo che essa si prefigge possa essere raggiunto tra non molto.