

01.023

Bundesrechtspflege. Totalrevision

Organisation judiciaire fédérale. Révision totale

Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 28.02.01 (BBI 2001 4202)
 Message du Conseil fédéral 28.02.01 (FF 2001 4000)
 Stellungnahme des Bundesgerichtes 23.02.01 (BBI 2001 5890)
 Prise de position du Tribunal fédéral 23.02.01 (FF 2001 5622)
 Stellungnahme des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 22.12.00
 (BBI 2001 5890)
 Prise de position du Tribunal fédéral des assurances 22.12.00
 (FF 2001 5622)
 Zusatzbotschaft des Bundesrates 28.09.01 (BBI 2001 6049)
 Message additionnel du Conseil fédéral 28.09.01 (FF 2001 5751)
 Zusatzbericht RK-SR 16.11.01 (BBI 2002 1181)
 Rapport additionnel CAJ-CE 16.11.01 (FF 2002 1128)
 Ständerat/Conseil des Etats 06.12.01 (Erstrat – Premier Conseil)
 Ständerat/Conseil des Etats 19.03.02 (Fortsetzung – Suite)
 Zusatzbericht RK-SR 23.05.02 (BBI 2002 5903)
 Rapport additionnel CAJ-CE 23.05.02 (FF 2002 5487)
 Ständerat/Conseil des Etats 05.06.02 (Fortsetzung – Suite)
 Nationalrat/Conseil national 13.06.02 (Zweitrat – Deuxième Conseil)
 Ständerat/Conseil des Etats 19.06.02 (Differenzen – Divergences)
 Nationalrat/Conseil national 20.06.02 (Differenzen – Divergences)
 Ständerat/Conseil des Etats 21.06.02 (Schlussabstimmung – Vote final)
 Nationalrat/Conseil national 21.06.02 (Schlussabstimmung – Vote final)
 Text des Erlasses 7 (AS 2003 2163)
 Texte de l'acte législatif 7 (RO 2003 2163)
 Nationalrat/Conseil national 17.09.02 (Fortsetzung – Suite)
 Nationalrat/Conseil national 17.09.02 (Fortsetzung – Suite)
 Ständerat/Conseil des Etats 24.09.02 (Differenzen – Divergences)
 Nationalrat/Conseil national 30.09.02 (Differenzen – Divergences)
 Ständerat/Conseil des Etats 04.10.02 (Schlussabstimmung – Vote final)
 Nationalrat/Conseil national 04.10.02 (Schlussabstimmung – Vote final)
 Text des Erlasses 2 (AS 2003 2133)
 Texte de l'acte législatif 2 (RO 2003 2133)
 Text des Erlasses 4 (AS 2002 3147)
 Texte de l'acte législatif 4 (RO 2002 3147)
 Ständerat/Conseil des Etats 02.12.02 (Differenzen – Divergences)
 Nationalrat/Conseil national 10.12.02 (Differenzen – Divergences)
 Ständerat/Conseil des Etats 11.12.02 (Differenzen – Divergences)
 Ständerat/Conseil des Etats 13.12.02 (Schlussabstimmung – Vote final)
 Nationalrat/Conseil national 13.12.02 (Schlussabstimmung – Vote final)
 Text des Erlasses 5 (AS 2003 2119)
 Texte de l'acte législatif 5 (RO 2003 2119)
 Text des Erlasses 8 (AS 2003 2159)
 Texte de l'acte législatif 8 (RO 2003 2159)
 Ständerat/Conseil des Etats 22.09.03 (Fortsetzung – Suite)
 Ständerat/Conseil des Etats 23.09.03 (Fortsetzung – Suite)
 Zusatzbotschaft des Bundesrates 25.08.04 (BBI 2004 4787)
 Message complémentaire du Conseil fédéral 25.08.04 (FF 2004 4481)
 Nationalrat/Conseil national 04.10.04 (Fortsetzung – Suite)
 Nationalrat/Conseil national 05.10.04 (Fortsetzung – Suite)
 Nationalrat/Conseil national 06.10.04 (Fortsetzung – Suite)
 Nationalrat/Conseil national 06.10.04 (Fortsetzung – Suite)

Präsident (Binder Max, Präsident): Wir führen zu den drei Vorlagen 1, 3 und 9 eine gemeinsame Eintretensdebatte durch.

Thanei Anita (S, ZH), für die Kommission: Mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege werden Organisation und Verfahren des Bundesgerichtes und seiner Vorinstanzen sowie die Rechtsmittel, die an das oberste Gericht führen, umfassend neu geregelt. Erklärtes Ziel der Vorlage ist eine wirksame und nachhaltige Entlastung des Bundesgerichtes. Das oberste Gericht soll genügend Zeit für die Behandlung von Grundsatzfragen sowie für die Rechtsfortbildung haben. Zudem wird mit der Vorlage auch eine Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen durch die Vereinfa-

chung der Verfahren und der Rechtswege – Stichwort Einheitsbeschwerde – angestrebt.

Verfassungsgrundlage für die Revision bildet die Justizreform, die am 12. März 2000 von Volk und Ständen angenommen wurde. Heute und morgen geht es um die Beschlüsse 1, 3 und 9, d. h. um das Bundesgerichts- und das Bundesverwaltungsgerichtsgesetz sowie um den Beschluss über das vollständige Inkrafttreten der Justizreform; bereits beraten haben wir das Strafgerichtsgesetz.

Nun kurz zum Beschluss 1: Die heute zu komplizierten Beschwerdewege an das Bundesgericht sollen vereinfacht werden. Anstelle einer Vielzahl von Rechtsmitteln, die für die Rechtsuchenden und zum Teil auch für die Anwälte und Anwältinnen zu Problemen führt, soll es nur noch eine Einheitsbeschwerde in jedem Rechtsbereich geben, d. h. eine für Zivilsachen, eine für Strafsachen und eine für öffentlich-rechtliche Angelegenheiten. Diese Verbesserung wurde von niemandem bestritten. Unbestritten war auch die Stärkung der Vorinstanzen.

Zu Kontroversen und langwierigen Diskussionen in der Kommission haben jedoch die vorgesehenen Zulassungsbeschränkungen geführt. Ihre Kommission wollte nicht nur eine Entlastung des Bundesgerichtes erreichen, sondern auch den gleichen Zugang zu eben diesem Gericht für alle Schichten der Bevölkerung ermöglichen. Bundesrat und Ständerat haben in Zivilsachen eine Streitwertgrenze von 40 000 Franken und in Strafsachen eine differenzierte Skala mit Bussen und Tagessätzen vorgesehen. Ihre Kommission für Rechtsfragen war mit diesen Einschränkungen nicht einverstanden. Knapp die Hälfte der arbeits- und mietrechtlichen Streitigkeiten könnte mit dieser Streitwertgrenze nicht mehr vom Bundesgericht überprüft werden. Umstritten war weiter die Einschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht; angeprangert wurde zudem der Wegfall der staatsrechtlichen Beschwerde.

Ihre Kommission hat trotzdem Eintreten – ohne Gegenstimme – beschlossen. Ein Rückweisungsantrag mit dem Auftrag, eine Verfassungsprüge zu gewährleisten, wurde mit 13 zu 7 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt.

Während der Beratungen im Jahre 2004 kam dann jedoch die glückliche Wendung: An der Sitzung vom 16. Januar 2004 wurden die Präsidenten des Bundesgerichtes und des Bundesversicherungsgerichtes angehört.

Angesichts der negativen Beurteilung der Vorlage durch den Ständerat und auch der in der Eintretensdebatte durch die Kommissionsmitglieder vorgebrachten Rügen hat sich Herr Bundesrat Blocher bereit erklärt, eine Arbeitsgruppe einzusetzen. Diese setzte sich aus Mitgliedern des Bundesgerichtes, des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes sowie der Verwaltung zusammen. Diese Arbeitsgruppe befasste sich insbesondere mit den Zulassungsbeschränkungen und auch mit der Frage des Wegfalles der staatsrechtlichen Beschwerde. Am 1. und 2. Juli 2004 hat dann Ihre Kommission einen Kompromiss betreffend die Streitwertgrenze errungen, und zwar dahin gehend, dass im Zivilrecht im Allgemeinen eine Streitwertgrenze von 30 000 Franken besteht, für miet- und arbeitsrechtliche Streitigkeiten eine solche von 15 000 Franken. Wir haben lange darum gerungen; wir werden zu dieser Bestimmung dann noch konkrete Ausführungen machen.

Am 9. und 10. September dieses Jahres gelang in der Kommission der Durchbruch im Bereich der Kognition im Sozialversicherungsrecht. Im Weiteren haben wir den Vorschlag der Arbeitsgruppe für die subsidiäre Verfassungsbeschwerde übernommen.

Zu Beginn lag uns eine Vorlage vor, die nie eine Mehrheit gefunden hätte. Jetzt ist es so, dass wir Ihnen eine Vorlage mit Kompromissen in den umstrittenen Bereichen vorlegen können.

Weniger problematisch war die Beratung des Bundesverwaltungsgerichtsgesetzes. Es wird ein Verwaltungsgericht geschaffen, das die rund dreissig Rekurskommissionen ablöst. Das Bundesverwaltungsgericht soll zudem in den Bereichen der Verwaltungsrechtspflege des Bundes eine Lücke schliessen, in denen heute noch keine richterliche Vorin-

stanz des Bundesgerichtes besteht. Drittens wird mit dem Bundesverwaltungsgericht die von der Justizreform garantierte allgemeine Rechtsweggarantie für die Bereiche des Bundesverwaltungsrechtes verwirklicht, in denen heute der Bundesrat oder ein Departement endgültig entscheiden. Das Bundesverwaltungsgericht führt auch zu einer Professionalisierung der Verwaltungsrechtspflege und zu einer Entlastung des Bundesgerichtes.

Ich bitte Sie im Namen der Kommission für Rechtsfragen, auf beide Vorlagen einzutreten.

Glasson Jean-Paul (RL, FR), pour la commission: Le grand oeuvre de la réforme de la justice prend forme. Le souverain en a voté le principe au début de l'an 2000. Depuis, le Parlement s'est efforcé de mettre en place les lois et les éléments propres à la concrétiser dans les faits. Bouleversant l'ordre normal des choses, nous avons tout d'abord établi le Tribunal pénal fédéral de Bellinzone. Nous avons voté une loi sur ce tribunal et élu des juges, en regard surtout de la mise en vigueur du projet «Efficacité» et pour prendre le relais de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral, surchargée – croyait-elle – et aujourd'hui défunte. Nous entamons aujourd'hui, après le Conseil des Etats, d'abord le gros oeuvre avec la loi sur le Tribunal fédéral, puis la loi sur le futur Tribunal administratif fédéral, et enfin l'arrêté 9 sur l'entrée en vigueur de la réforme de la justice.

Survolons rapidement, si vous le voulez bien, ce qui est voulu par cette réforme. Tout d'abord, et c'est l'essentiel, améliorer la qualité du travail de cour suprême du Tribunal fédéral, en le déchargeant et en lui permettant de se concentrer sur l'essentiel, soit dire le droit, et cela dans les meilleures conditions et dans les délais les meilleurs possible. Ensuite, il s'agit de simplifier le système des recours et, enfin, d'assurer aux justiciables l'accès à un juge indépendant, cela valant principalement en matière administrative.

Le Conseil des Etats a mis sous toit la loi sur le Tribunal fédéral à la fin de la dernière législature. D'emblée, d'aucuns, notamment tous les juges de Lausanne, se sont alarmés, estimant que les thèses retenues par la Chambre des cantons n'étaient pas de nature à permettre d'atteindre les buts de la réforme. Au contraire, elles ne déchargeaient pas mais alourdissaient le travail du Tribunal fédéral. J'y reviendrai.

Mais à ce stade, je tiens à relever la part active prise par tous dans la quête de solutions acceptables par la majorité des instances concernées, souvent à l'unanimité des membres de la commission, dans un esprit – et c'était bienvenu – de rechercher des voies praticables. Je crois, sans tomber dans l'autosatisfaction, que la réelle volonté d'aboutir non seulement des commissaires, mais aussi des représentants de l'administration et des tribunaux fédéraux, est à noter et à citer comme exemple de conciliation atteinte au terme de disputes de haute tenue. Je crois qu'il faut remercier chacune et chacun pour les efforts qui ont été faits. Voilà le résultat, vous pouvez en juger.

En matière d'organisation proprement dite, nous n'avons guère apporté de modifications aux décisions du Conseil des Etats, si ce n'est que nous avons introduit une conférence des présidents d'une part, et rétabli la commission administrative en réduisant le rôle du secrétaire général d'autre part. Nous postulons donc en faveur d'un seul tribunal supérieur sur deux sites, ce qui s'appelle «intégration partielle de Lucerne».

Concernant l'unification des recours, nous vous proposons de l'adopter. Nous aurons donc trois recours unifiés pour chacun des domaines du droit: le droit civil, le droit pénal, le droit constitutionnel et le droit administratif. Nous nous éloignons de la version du Conseil des Etats, jugée peu sûre et amenant des complications – relevées par le Tribunal fédéral de Lausanne –, lorsque le premier conseil désire maintenir l'accès au Tribunal fédéral pour tous les litiges soulevant une question juridique de principe ou lorsque des indices de violation d'un droit constitutionnel sont présents. Les juges fédéraux redoutaient particulièrement cette «Novelle»: devoir juger de ceci réduisait déjà l'allègement du travail du Tribunal fédéral à la portion congrue.

La commission vous propose, en revanche, un recours constitutionnel subsidiaire unique contre des décisions cantonales où l'invocation d'une violation de la Constitution existe et si les recours unifiés sont exclus, notamment parce qu'on est en deçà de la valeur litigieuse. Ces valeurs litigieuses, nous les avons voulues plus basses que le Conseil des Etats. Le Conseil fédéral proposait de passer de 8000 à 40 000 francs. Nous avons retenu, dans un esprit de compromis, 30 000 francs en général, et nous sommes même descendus à 15 000 francs pour les litiges en matière de droit du travail ou de droit du bail à loyer.

En fonction de la matière, la commission a revu le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral en matière d'assurances sociales. Contrairement au Conseil des Etats, elle a maintenu un plein pouvoir de cognition dans les domaines des prestations en espèces de l'AI, de l'assurance-accidents et de l'assurance militaire, où le Tribunal fédéral pourra examiner librement les faits. Nous y reviendrons, mais c'est un des éléments de conciliation, sur ce projet, de l'ensemble des parties.

Enfin, la commission a octroyé la surveillance des tribunaux de Bellinzone et de Saint-Gall au Tribunal fédéral, se réservant bien sûr la haute surveillance sur ces deux tribunaux.

Je crois pouvoir vous assurer de la bonne collaboration et du sérieux des travaux de la commission, qui est entrée en matière et a adopté à l'unanimité le présent projet.

Concernant le Tribunal administratif fédéral de Saint-Gall, le but de l'instauration de cette nouvelle instance est notamment de permettre au justiciable de s'adresser à un tribunal indépendant pour toutes les questions relevant du domaine de compétence de l'administration fédérale. Le tribunal de Saint-Gall sera donc l'instance de recours contre les décisions de l'administration fédérale. Il statuera aussi sur certaines plaintes concernant cette même administration et remplacera la Commission fédérale de recours et d'arbitrage et l'ensemble des services de recours des départements. Cela fera beaucoup de monde, beaucoup de juges, encore plus de personnes que le nombre de juges qui est donné puisqu'il y aura des personnes employées à temps partiel et énormément de personnel à Saint-Gall.

Le Conseil des Etats a adopté ce projet de loi et les dizaines de modifications de lois qui en découlent par 33 voix contre 0.

Quant à la commission, elle est aussi entrée en matière à l'unanimité sur ce projet, reconnaissant également que, par là, on décharge le Conseil fédéral de tâches juridictionnelles étrangères à son activité gouvernementale habituelle. La seule grande différence avec le Conseil des Etats réside dans l'octroi au Tribunal pénal fédéral de la compétence de connaître des recours en matière d'entraide pénale internationale comme dernière instance fédérale, alors que jusqu'ici on avait retenu le Tribunal administratif fédéral comme instance compétente.

Avec votre commission, je vous engage à entrer en matière et à accepter le projet tel qu'il vous est présenté.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Die Schweiz ist ein Rechtsstaat, und zu den Qualitäten eines Rechtsstaates gehört vor allem eine demokratische, transparente, aber auch effiziente Justiz. Das sind denn auch die Parameter, an denen die SP-Fraktion die Totalrevision der Bundesrechtspflege misst. Das heißt für uns ganz klar Folgendes: Der ganzen Bevölkerung muss grundsätzlich der Zugang zum obersten Gericht offen stehen. Die Rechtspflege muss unabhängig von politischen Tagesströmungen und politischen Druckversuchen arbeiten können. Die Rechtsprechung muss transparent sein. Effizienz ist zu erzielen, und zwar nicht durch weniger, sondern durch mehr Leistungen. Die Revision der Bundesrechtspflege muss Bestand haben, denn sie hat grosse Anpassungskosten für die Gerichte, für die Anwälte und für den Standort zur Folge, und das heißt für uns auch, dass sie breit getragen sein muss.

Wir wollen kein Bundesgericht, das nur den Reichen offen steht. Wir wollen auch keine Bundesgerichtsreform, die in-



folge der behaupteten Überlastung der Gerichte einen Abbau des Rechtsschutzes für breite Teile der Bevölkerung korrigiert. Wir wollen mehr Effizienz der Justiz. Das bedeutet aber nicht einen Abbau von Leistungen, wie sie jede Zugangsbeschränkung darstellt. Wir wollen bessere Leistungen; nur das ist effizient. Diese Grundsätze sind für uns zentral, und sie sind auch für all jene Organisationen zentral, die sich für eine offene und demokratische Justiz in der Schweiz einsetzen. Dahinter stehen rund 750 000 Mitglieder, die bereits einmal eine undemokratische Justizreform, nämlich die Zugangsbeschränkung mit dem Annahmeverfahren, zu Fall gebracht haben. Es dauerte lange, bis der Bundesrat aus der Niederlage lernte. Es dauerte auch lange, bis er die zahlenmäßig falschen Voraussetzungen in Bezug auf die Belastung des höchsten Gerichtes korrigierte. Damit ist die Totalrevision der Bundesrechtspflege zu einer eigentlichen Zangengeburt geworden. Der unhaltbare Entwurf des Bundesrates wurde – zwar in gut gemeinter Absicht – vom Ständerat noch verschlimmert, sodass er selbst für das Bundesgericht nicht mehr tragbar war. Das hatte dann zur Folge, dass die Vertreter der SP-Fraktion in der nationalrätslichen Kommission in der ersten Debatte auf den Entwurf nicht eintreten wollten.

In einem gemeinsamen Effort des Bundesrates, der Verwaltung, der Bundesgerichte und der Kommission für Rechtsfragen Ihres Rates ist es dann in den letzten Monaten gelungen, eine Kehrtwende einzuleiten. Das Resultat ist die Vorlage, die heute auf dem Tisch liegt. In den umstrittenen Punkten wurde ein Minimalkonsens erzielt. Dafür mussten alle beteiligten Parteien wesentliche Kompromisse eingehen.

Zu den tragenden Elementen dieses Kompromisses gehört die Streitwertgrenze von 30 000 Franken. Dies war für die SP-Fraktion nur tragbar mit der Sonderregelung für die miet- und arbeitsrechtlichen Streitigkeiten mit einem Streitwert von 15 000 Franken. Frau Garbani wird sich einlässlich mit dieser Frage beschäftigen.

Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist für uns wichtig; sie war auch nicht umstritten. Der neue Vorschlag des Bundesrates wurde einstimmig übernommen. Damit können nun wichtige Rechtsschutzlücken geschlossen werden, und es ist auch gesichert, dass nicht gleichsam Strassburg zum Verfassungsgericht für die Kantone wird.

Von zentraler Bedeutung ist für die SP-Fraktion auch die Überprüfungsbefugnis des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes (EVG). Heute überprüft das EVG den Sachverhalt, die Rechtsfragen und die Angemessenheit der angefochtenen Urteile. Bundesrat und Ständerat wollten die Kognition auf Rechtsfragen beschränken. Das hätte zur Folge, dass der Sachverhalt abschliessend von den kantonalen Gerichten beurteilt würde. Eine solche Lösung dient weder den Versicherern noch den Versicherten; sie birgt die Gefahr der rechtsungleichen Behandlung, und sie ist im Übrigen auch nicht sachgerecht. Denn im Sozialversicherungsrecht lassen sich noch viel weniger als in anderen Rechtsgebieten Rechtsfragen vom Sachverhalt trennen.

Das gilt es zu bedenken, wenn Sie sich den Kompromiss vor Augen führen. Der Kompromiss beruht darin, dass der Sachverhalt immer dann überprüft werden kann, wenn es um Geldleistungen der drei Sozialversicherungen – der Invaliden-, der Unfall- und der Militärversicherung – geht. Mir ist der Kompromiss persönlich sehr schwer gefallen. Aber um der Lösung willen haben wir eingewilligt.

Nun kommt zum einstimmigen Antrag der Kommission für Rechtsfragen, hinter dem alle Fraktionen – ich betone: alle Fraktionen – gestanden haben, ein Einzelantrag des Fraktionspräsidenten des Freisinns. Er möchte offenbar ausschieren und den Kompromiss gefährden. Ich bitte Sie zu bedenken, dass für uns weiter gehende Zugeständnisse in dieser Frage nicht tragbar sind. Das gilt wohl auch für alle die Organisationen, die sich für eine demokratische Justiz einsetzen. Das ist ein Punkt, der zu einem Referendum Anlass geben könnte.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und die erzielten Kompromisse, die von allen Seiten ein Nachgeben erforder-

ten, nicht infrage zu stellen. Sie würden damit die ganze Vorlage gefährden.

Garbani Valérie (S, NE): Comme Madame Leutenegger Oberholzer l'a relevé, le groupe socialiste entre en matière sur cette révision totale. Cependant, le groupe socialiste l'approuvera en principe au vote sur l'ensemble, pour autant que le projet remanié par la commission ne soit pas dénaturé, en particulier en ce qui concerne la valeur litigieuse et le pouvoir de cognition du Tribunal fédéral des assurances. Nous sommes évidemment favorables à une justice efficace et à une simplification de la procédure et des voies de droit, de même que nous sommes favorables au fait de permettre d'assurer durablement le bon fonctionnement des tribunaux fédéraux. Mais nous ne pouvions accepter le projet du Conseil fédéral et la version du Conseil des Etats, car ces simplifications avaient pour corollaire une restriction importante de l'accès des justiciables à la plus haute cour.

Par ailleurs, en mars 2000, lorsque le peuple et les cantons ont voté l'article constitutionnel pertinent, on soulevait déjà la question de la surcharge du Tribunal fédéral, et il s'est avéré, dans le cadre des débats en commission, que cette surcharge n'était pas aussi chronique et aussi grave que l'on voulait bien le dire. Par exemple, le nombre de cas soumis au Tribunal fédéral a baissé de 10 pour cent et maintenant, le nombre de cas pendents est presque nul.

Une révision, on l'a vu en 1990 avec le référendum lancé par les Juristes démocrates suisses – référendum accepté par la population –, ne peut être acceptée que si elle respecte les intérêts de toutes et de tous et si elle est équilibrée. Le projet adopté par la commission va dans ce sens-là: des compromis intelligents et pragmatiques ont été trouvés, en collaboration avec le Conseil fédéral, il est vrai. Je vous conseille de respecter ces compromis, surtout quant à la valeur litigieuse et au pouvoir de cognition, dispositions qui s'avéreront, si elles devaient être dénaturées, susceptibles de déclencher le lancement d'un référendum.

On l'a déjà dit, la commission a réduit le seuil de la valeur litigieuse de 40 000 à 30 000 francs pour les affaires civiles et à 15 000 francs en matière de droit du bail et de droit du travail. Si vous ne deviez pas accepter cette proposition de compromis, c'est-à-dire de fixer notamment la valeur litigieuse à 30 000 francs pour tous les domaines civils, cela signifierait que vous accepteriez que 30 pour cent environ des litiges en matière de droit du bail et 54 pour cent environ des litiges en matière de droit du travail, ne puissent plus être portés devant le Tribunal fédéral. Vous accepteriez donc une claire restriction de l'accès au Tribunal fédéral pour les petits salariés et pour la majorité des locataires, puisque seule une augmentation substantielle de loyer de 125 francs par mois pourrait être portée devant le Tribunal fédéral.

La commission – et le groupe socialiste le salue également – a renoncé à introduire des valeurs litigieuses en matière pénale. Si, à nouveau, vous ne deviez pas suivre la commission, cela signifierait, par exemple, que pour des infractions à la loi sur la circulation routière, vous accepteriez d'ouvrir uniquement l'accès au Tribunal fédéral aux hauts revenus, puisque, comme vous le savez, les amendes sont fixées en fonction de la situation personnelle et financière de la personne condamnée, pour respecter le principe de l'égalité des sacrifices.

Finalement, encore un mot sur le pouvoir de cognition: ici aussi, la solution de compromis est raisonnable puisqu'un recours sera ouvert s'agissant de l'octroi de prestations en espèces en matière d'AI, d'assurance-accidents et d'assurance militaire. Refuser de suivre la commission aurait pour conséquence non seulement de limiter l'accès au Tribunal fédéral aux plus vulnérables, mais aussi d'accepter que les communes n'interviennent plus à titre subsidiaire, mais à titre principal en accordant des prestations d'assistance. Le pouvoir de cognition doit rester plein pour assurer le minimum d'existence de ces justiciables.

Aeschbacher Ruedi (E, ZH): Die EVP/EDU-Fraktion steht hinter den Zielen der Totalrevision der Bundesrechtspflege,

denn sie ist überzeugt, dass die Verfahren beschleunigt werden müssen – natürlich immer unter Wahrung der Rechtsstaatlichkeit – und dass das Bundesgericht vom Kleinkram entlastet werden muss. Damit kann es sich verstärkt wieder auf seine Hauptaufgaben, nämlich auf die Fortentwicklung des Rechtes durch Grundsatzentscheide und auf die Vereinheitlichung der Rechtsprechung, konzentrieren. Deshalb hat die EVP/EDU-Fraktion die Totalrevision der Bundesrechtspflege und die Entscheide in den übrigen Vorlagen mitgetragen und, wenn ich beispielsweise an die Vorlage über den Sitz des Bundesstrafgerichtes und des Bundesverwaltungsgerichtes denke, auch aktiv mitgestaltet. Es ist daher keine Frage, dass wir auch heute die weitere Umsetzung der Justizreform unterstützen und auf die beiden Vorlagen 1 und 3 eintreten werden.

Die Fahne zur Vorlage 1, Bundesgerichtsgesetz, zeigt, dass die Kommission in den letzten zwölf Monaten intensiv an diesem Gesetz gearbeitet hat. In Zusammenarbeit mit der Verwaltung sind zahlreiche Bestimmungen nachträglich neu gefasst worden, die jetzt auf der Fahne zu Vorlage 1 unter dem Titel «Neue Anträge des Bundesrates vom 7. April 2004» figurieren. Am Schluss der Kommissionsarbeit sind recht wenige Differenzen mit Mehrheits- und Minderheitsanträgen verblieben. Es handelt sich dabei praktisch ausschliesslich um solche, die eine relativ starke politische Komponente haben.

Die EVP/EDU-Fraktion wird bei diesen Differenzen zumeist mit der Kommissionsmehrheit stimmen. Dies gilt auch für das Bundesgerichtsgesetz, insbesondere für Artikel 1, weil auch wir der Auffassung sind, dass das Bundesgericht und nicht das Parlament – welches ohnehin noch die Oberaufsicht hat – die beiden unteren Bundesgerichte, nämlich Bundesstraf- und Bundesverwaltungsgericht, beaufsichtigen solle. Das Bundesgericht ist für diese Aufgabe besser geeignet; entsprechend werden wir mit der Kommissionsmehrheit stimmen.

Wir schliessen uns ebenfalls der Mehrheit an bei der Frage, ob Richter und Richterinnen am Bundesgericht auch mit Teilzeitpensen arbeiten können sollen. Wegen der zeitlichen Verfügbarkeit für Sitzungen, Urteilsberatungen, Besprechungen, Instruktion der Mitarbeitenden und vielem anderem mehr ist ein volles Arbeitspensum nach unserer Auffassung unerlässlich. Hier ist – ich betone: leider – kein Platz für Teilpensen. Wir brauchen in jeder Hinsicht ganze und nicht halbe Bundesrichter.

Bei der Frage, ob auch Personen ohne Anwaltspatent in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten am Bundesgericht auftreten können sollen, neigen wir wiederum der Mehrheit zu. Am höchsten Gericht unseres Landes sollen nur qualifizierte Berufsleute, Anwältinnen und Anwälte also, auftreten können. Personen mit speziellen Fachkenntnissen können ihr Wissen als Experten und Gutachter für die Rechtsfindung dem Gericht nutzbar machen.

Auch bei der Frage, ob bei Streitigkeiten über Sozialversicherungsleistungen, bei Diskriminierung bezüglich Arbeitsverhältnis und Behinderung stark reduzierte Gerichtskosten zu erheben oder auf solche ganz zu verzichten seien, stimmen wir mit der Kommissionsmehrheit.

Schliesslich will die EVP/EDU-Fraktion bei der Beschwerde über die Einbürgerungsentscheide noch die Diskussion mitverfolgen. Im Moment neigen wir hier eher mehrheitlich der Minderheit zu, die diese Beschwerdemöglichkeit im Gegensatz zum Ständerat vorsehen will.

Die Kommission hat bei ihrer Arbeit wichtige Veränderungen vorgenommen. Diese Veränderungen machen es uns leicht, hinter dem Gesetz zu stehen. Es betrifft dies insbesondere den Mindeststreitwert in Zivilsachen, der von 40 000 auf 30 000 Franken herabgesetzt wurde, dann aber auch den Verzicht auf den Mindeststreitwert in Strafsachen bei Artikel 74, schliesslich die subsidiäre Verfassungsbeschwerde und dann den Kompromiss bei der Überprüfungsbefugnis des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes in Sozialversicherungsstreitigkeiten.

Diese Veränderungen und Verbesserungen am Zugang und an der Möglichkeit der Rechtsfindung durch das oberste Ge-

richt haben es uns leicht gemacht, jetzt voll hinter dieser Vorlage zu stehen, und wir beantragen Ihnen, einzutreten und meistens mit der Mehrheit der Kommission zu stimmen.

Menétry-Savary Anne-Catherine (G, VD): Avez-vous déjà eu affaire au Tribunal fédéral? Moi pas. Mais à Lausanne je côtoie parfois ce sévère édifice qui colle si bien à la représentation que les citoyens se font d'une cour suprême: monumental et imperméable au bruit de la ville et de la vie. Les lois que nous discutons aujourd'hui ont aussi quelque chose de monumental, ne serait-ce que par le poids du papier. Et pourtant, il s'agit aussi de choses simples.

Nous sommes ici sur un terrain sensible, qui a des répercussions sur la vie quotidienne des gens, des assurés, des salariés, des locataires, des femmes discriminées, des citoyens lésés. Et tous ces gens sont si farouchement attachés à la défense de leurs droits qu'ils sont prêts à se mobiliser pour lancer et voter un référendum si l'accès au Tribunal fédéral est menacé. Cela ne serait pas la première fois: une précédente tentative de réforme avait été refusée par référendum. Avec le projet du Conseil fédéral, on était parti d'abord pour un référendum. Et cette éventualité ne sera écartée que si la nouvelle version et les compromis élaborés en commission sont acceptés par cette assemblée, et en particulier seulement si la proposition Pelli à l'article 92 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral est rejetée ou retirée.

Le travail en commission ne s'est pas déroulé comme un long fleuve tranquille. Il y a eu quelques spectaculaires revirements. En effet, depuis que je suis entrée au Conseil national, je n'ai entendu que des plaintes sur la surcharge des tribunaux; une situation si dramatique qu'il fallait de toute urgence prendre des mesures pour limiter l'accès des citoyens à la cour suprême. Et soudain, au début de cette année, on a appris qu'il n'y avait plus vraiment de surcharge.

Alors que le Conseil des Etats avait déjà adopté le projet, Monsieur le conseiller fédéral Blocher, avec un groupe de travail de son département et la collaboration du Tribunal fédéral, s'est employé à «détricoter» le réseau de restrictions élaboré auparavant. On est même revenu tellement en arrière qu'on aurait aussi bien pu ne pas modifier la loi sur le Tribunal fédéral. En tout cas, j'ai le sentiment – et je ne suis peut-être pas la seule – que nous avons été légèrement manipulés, et c'est un peu agaçant. Mais enfin, il faut le reconnaître, la nouvelle version du projet de loi est meilleure. Les Verts voteront ce projet, malgré le fait qu'il reste encore imprégné de la logique défensive restrictive qui a toujours prévalu.

Quelque part, on peut avoir l'impression que les juges fédéraux s'intéressent davantage au droit qu'à la justice. Je le dis sans méchanceté, car je peux comprendre qu'ils aspirent à trancher des questions fondamentales et de haut niveau, des questions qui font avancer la jurisprudence, plutôt qu'à être encombrés par des recours ordinaires et répétitifs. Enfin, il se trouve que la vie de la majorité des justiciables est ordinaire et banale – et on ne peut pas se débarrasser de leurs problèmes sous prétexte qu'ils sont inintéressants. En revanche, on peut se débarrasser de tâches administratives trop absorbantes, telles que celles qui résulteraient de la fusion du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances, de même que de la surveillance des autres Tribunaux fédéraux. Nous reviendrons sur ces questions.

Les Verts soutiendront donc les propositions actuelles: le recours unifié est une simplification à saluer; la valeur litigieuse dans les domaines du droit du bail et du droit du travail est correcte – son augmentation correspond plus ou moins à celle du coût de la vie; ils saluent aussi l'introduction du recours constitutionnel subsidiaire.

Le plus important est peut-être encore le compromis qui a été trouvé dans le rétablissement partiel du pouvoir de cognition du Tribunal fédéral des assurances, c'est-à-dire la



possibilité de critiquer la constatation des faits, et non pas seulement d'en rester à la forme. A cet égard, la fusion entre le Tribunal fédéral des assurances et le Tribunal fédéral, qui n'a été que très peu discutée en commission, n'est peut-être pas une très bonne solution. Nous risquons en effet de perdre la très haute compétence spécifique du Tribunal fédéral des assurances dans l'examen des faits et de la forme pour toutes les causes touchant aux assurances.

D'autres dispositions posent aussi problème, mais nous y reviendrons dans la discussion par article.

Pour l'heure, le groupe des Verts vous recommande d'entrer en matière.

Vischer Daniel (G, ZH): Ständerat und Bundesrat haben der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates einen eigentlichen Scherbenhaufen hinterlassen. Etwas ist sicher: Hätte die Kommission nicht einen Effort unternommen, hätte nicht auch der Departementsvorsteher – offenbar ist das möglich, wenn es nicht um ideologisch besetzte Fragen geht – dazu beigebracht, dass eine Wende eingeleitet wurde, wären wir nicht zum vorliegenden Kompromiss gekommen. Offenbar ist es in diesem Saale noch möglich, zwischen allen Parteien Kompromisse zu schliessen und Reformen einzuleiten, nämlich dann, wenn die Hauptideologien nicht zum Zuge kommen. Dabei handelt es sich ja hier nicht nur um eine harmlose Vorlage. Umso besser ist es, dass in wesentlichen Bereichen sozialverträgliche Lösungen Einkehr gehalten haben.

Für uns ist klar: Die Neuordnung mit dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesstrafgericht sowie dem Bundesgericht gewissermaßen als darüber liegendem Dach ist eine sinnvolle Neuordnung. Wir sagen: Der Zugang zum Bundesgericht muss offen, muss für alle gleichwertig möglich sein. Oft liegt eben der Verfassungsbruch im Detail, aber das Bundesgericht soll sehr wohl – verstehen Sie mich nicht falsch – ein Gericht der Elite im Sinne der Massstäbe sein. Das Bundesgericht soll ein Gericht sein, das bundesrechtliche, verfassungsrechtliche und EMRK-rechtliche Massstäbe setzt. Das zeigt, dass es in diesem Lande ein klares Gleichgewicht gibt zwischen Rechtsstaat und Demokratie. Ich glaube, das ist etwas, was einige in den letzten Tagen übersehen haben, vielleicht auch einige Bundesräte. Es gibt eben weder einen Vorrang des Demokratismus noch einen Vorrang des Rechtsstaates gegenüber der Demokratie. Das Bundesgericht hat in diesem Punkt eine zentrale Scharnierfunktion.

Wir begrüssen den Kompromiss, der in der Frage der Streitwertgrenzen mit Bezug auf arbeits- und mietrechtliche Streitigkeiten gefunden werden konnte. Das sind Angelegenheiten zum Schutz des Schwächeren. Ich glaube, diesbezüglich haben sich alle zu einem Kompromiss durchgerungen. Für uns liegt er an der untersten Grenze. Aber immerhin, es ist ein klarer Fortschritt gegenüber dem, was auch schon vorgesehen war.

Ich denke aber auch, dass die unseligen Vorstellungen betreffend Annahmeverfahren usw. mit Bezug auf staatsrechtliche Beschwerden nun endgültig vom Tisch sind. Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde ist ein Weg gefunden worden, auf dem auch die normale Bürgerin und der normale Bürger tatsächlich weiterhin Zugang zum Verfassungsschutz finden – eines der höchsten Güter in diesem Lande –, und das kann in allen Rechtsbereichen gleichwertig seine Anwendung finden.

Wir haben hier ein neues Korsett für eine Neuausrichtung der gesamten Bundesrechtspflege. Natürlich liegt der Teufel im Detail. Wenn natürlich jetzt Herr Pelli meint – ich weiss nicht, wer ihn beauftragt hat –, er könne diesen Kompromiss in einer zentralen Frage wie dem Sozialversicherungsgericht zerstören, dann tut er mir Leid. Denn es war eigentlich immer das Privileg der Mitte – und dazu gesellt er sich –, zu meinen, sie sei besonders für Kompromisse zuständig.

Ich ersuche Sie, auf die Vorlage einzutreten. Wir werden die Minderheitsanträge im Einzelnen begründen. Im Übrigen

bitte ich Sie, den Anträgen der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 19.00 Uhr
La séance est levée à 19 h 00