

14.3665

Le président (Rossini Stéphane, président): La commission propose d'adopter la motion. Le Conseil fédéral propose de la rejeter.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 14.3665/11 538)

Für Annahme der Motion ... 134 Stimmen

Dagegen ... 25 Stimmen

(9 Enthaltungen)

14.3666

Le président (Rossini Stéphane, président): La commission propose d'adopter la motion. Le Conseil fédéral propose de la rejeter.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 14.3666/11 539)

Für Annahme der Motion ... 128 Stimmen

Dagegen ... 37 Stimmen

(10 Enthaltungen)

14.3667

**Motion RK-NR.
Bundesgericht.
Dissenting Opinions**

**Motion CAJ-CN.
Tribunal fédéral.
Dissenting opinions**

Nationalrat/Conseil national 11.03.15

Antrag der Mehrheit
Annahme der Motion

Antrag der Minderheit

(Brand, Guhl, Nidegger, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Schwander, Stamm, von Graffenried)
Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité
Adopter la motion

Proposition de la minorité

(Brand, Guhl, Nidegger, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Schwander, Stamm, von Graffenried)
Rejeter la motion

Vogler Karl (CE, OW), für die Kommission: Kurz zur Vorgeschichte dieser Kommissionsmotion: Am 7. Dezember 2013 behandelte die RK-NR die Motion 13.3660, «Live-Stream-Direktübertragung öffentlicher Urteilsberatungen des Bundesgerichtes», und empfahl diese zur Ablehnung. Anlässlich dieser Diskussion wurde der Antrag gestellt, der Bundesrat sei zu beauftragen, einen Entwurf zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes vorzubereiten, damit Urteile des Bundesgerichtes auch abweichende Meinungen, sogenannte Dissenting Opinions, wiedergeben können. Dieser Antrag wurde in der Sitzung der RK-NR vom 14. August 2014 wiederaufgenommen und beraten. Ihre Kommission stimmte diesem zu, und zwar mit 12 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung. Zur Kommissionsmotion an sich: Die Abgabe einer Dissenting Opinion durch ein am Entscheid beteiligtes Mitglied des Gerichtes ist nur möglich, wenn eine öffentliche und mündliche Urteilsberatung stattfindet. Eine öffentliche und mündliche Urteilsberatung findet gemäss Artikel 58 des Bundesge-

richtsgesetzes dann statt, wenn der Abteilungspräsident oder die Abteilungspräsidentin eine solche anordnet, ein Richter oder eine Richterin eine solche verlangt oder sich keine Einstimmigkeit ergibt. In mündlicher Form sind entsprechende abweichende Meinungen bereits im geltenden Recht bekannt.

Der Anteil der öffentlichen Beratungen liegt beim Bundesgericht aktuell unter einem Prozent. Unter den öffentlich beratenen Entscheiden gibt es aber auch solche, denen alle beteiligten Richterinnen und Richter zugestimmt haben. Bei den blossen Mehrheitsentscheiden bliebe es den unterlegenen Richtern und Richterinnen überlassen, ob sie dem Urteil eine abweichende Meinung, also eine Dissenting Opinion, beifügen möchten oder nicht. Die Motion betrifft somit relativ wenige Fälle und beschränkt sich darauf, für eine bereits bestehende mündliche Publizität die Möglichkeit einer schriftlichen Verankerung vorzusehen.

Was sind die Überlegungen, die die Mehrheit Ihrer Kommission veranlasst haben, dieser Motion zuzustimmen? Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass die Möglichkeit der Aufnahme einer Dissenting Opinion der Transparenz der Urteilsfindung des Gerichtes dient und der Fortentwicklung der Rechtsprechung förderlich ist. Minderheitsmeinungen von gestern können zu Mehrheitsmeinungen von morgen werden und dienen der wissenschaftlichen Debatte. Die Veröffentlichung von Minderheitsmeinungen kann aber auch dem Rechtsfrieden dienen. Urteile können so eine grössere Akzeptanz finden, weil sich die unterlegene Partei weniger übergangen fühlt. Zudem können abweichende Meinungen auf eine mögliche Praxisänderung hindeuten. Schliesslich können Dissenting Opinions der Qualität der Entscheidungsfindung dienen, weil sich das Gericht auch schriftlich mit diesen auseinandersetzen muss.

Die Minderheit sieht das anders. Sie sieht in den Dissenting Opinions kein taugliches Mittel für die Rechtentwicklung. Es gebe heute immer weniger öffentliche Beratungen am Bundesgericht, und Dissenting Opinions könnten als Profilierungsmöglichkeit genutzt werden. Zudem wurde gesagt, es wäre nicht konsequent, heute diese Kommissionsmotion anzunehmen, weil vor nicht allzu langer Zeit die Motion 13.3660, das heisst die Live-Stream-Direktübertragungen, abgelehnt worden seien, welche der Transparenz gedient hätten.

Die Kommissionsmehrheit teilt diese Bedenken nicht und beantragt Ihnen, wie bereits gesagt, die Kommissionsmotion anzunehmen – dies auch aufgrund der positiven Erfahrungen in den Kantonen, welche das Instrument der Dissenting Opinions kennen. Was den Vorwurf der Inkonsequenz betrifft, so gilt es festzuhalten, dass die Nichtannahme der Motion 13.3660, also der Live-Stream-Direktübertragungen, aus anderen Gründen erfolgte und mit dem Anliegen der aktuellen Kommissionsmotion in keinem unmittelbaren Zusammenhang steht.

Zusammengefasst ersuche ich Sie, die Kommissionsmotion anzunehmen.

Merlini Giovanni (RL, TI), pour la commission: La Commission des affaires juridiques de notre conseil a rejeté la motion Schmid Martin 13.3660, «Retransmission en direct des délibérations publiques du Tribunal fédéral», qui avait été adoptée le 11 septembre 2013 par le Conseil des Etats par 34 voix contre 6.

Suite à cela, Monsieur Caroni a proposé à la même commission de déposer une motion portant le titre «Tribunal fédéral. Dissenting opinions» et chargeant le Conseil fédéral de préparer une modification de la loi sur le Tribunal fédéral afin que ses arrêts mentionnent également les opinions dissidentes – il en résulte la motion 14.3666 qui nous occupe actuellement. Il ne s'agit donc pas de permettre une retransmission en direct des délibérations du Tribunal fédéral, comme le demandait la motion Schmid Martin, mais uniquement d'avoir une base légale permettant d'indiquer et expliquer brièvement, ou d'une façon plus articulée selon les cas, les arguments minoritaires dans les motifs des jugements du Tribunal fédéral. Margrith von Felten, alors conseillère natio-

nale, s'était autrefois fait l'auteur d'une proposition similaire dans le cadre de la motion 97.3368, «Arrêts du Tribunal fédéral. Opinions dissidentes».

La commission vous invite, par 12 voix contre 8, à adopter cette motion car elle estime qu'il est opportun de prévoir cette faculté dans la loi. Il convient de souligner qu'il s'agit seulement d'une possibilité accordée au Tribunal fédéral et non d'une obligation; la clause est donc potestative et non obligatoire. Cette clause se justifie d'autant plus que, aujourd'hui, les délibérations publiques sont de plus en plus rares et ne permettent par conséquent pas toujours de connaître les différentes lignes argumentatives des jugements de la Haute Cour. En outre, le fait que les opinions dissidentes puissent être mentionnées dans le cadre de la motivation du jugement est un élément important pour le développement de la doctrine juridique et de la jurisprudence. Une minorité de la commission estime que la possibilité de faire connaître les opinions divergentes n'est pas à même de contribuer au développement du droit et amènerait certains juges à trop se profiler.

La publication des opinions dissidentes est une part indispensable de la jurisprudence anglo-américaine, du «common law», mais elle est de plus en plus appréciée aussi dans la jurisprudence continentale, le «civil law». Les «dissenting opinions» sont en effet très utiles au progrès matériel du droit et de sa science, particulièrement pour les questions juridiques qui n'ont pas encore été éclaircies. Ajoutons qu'une synthèse des opinions dissidentes est utile à la compréhension du droit en tant que processus social dynamique, vu qu'une conception infaillible de notre plus haute jurisprudence est désormais dépassée.

La possibilité d'exposer les opinions minoritaires des juges favorise de manière déterminante la clarification des questions d'interprétation et contribue donc à la sûreté du droit. Une exposition articulée des positions minoritaires peut aussi servir à discuter ou annoncer un changement de jurisprudence qui se profile ou qui est imminent – ce qui se passe d'ailleurs déjà maintenant mais de manière très synthétique.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à adopter la motion de votre commission.

Brand Heinz (V, GR): Ich möchte Ihnen im Namen der Kommissionsminderheit beantragen, diese Kommissionsmotion abzulehnen. Gestatten Sie mir dazu zwei, drei Vorbemerkungen. Die Sprecher der Kommissionsmehrheit haben bereits die Rahmenbedingungen dieses Vorhabens dargelegt, ich kann mithin darauf verzichten. Ich möchte aber einfach noch darauf hinweisen, dass die Dissenting Opinions vor allem aus dem angelsächsischen Raum kommen, wo die Rechtsprechung sehr viel stärker auf dem Wege der Urteilsfindung und weniger auf dem Wege der Rechtsetzung, wie wir es in der Schweiz gewohnt sind, erfolgt. Es ist auch bereits gesagt worden, dass ein früherer Versuch negativ ausgefallen ist. Man hat das 1997 schon einmal versucht. Die Befürworter machen geltend – damit komme ich zu den Argumenten, welche für eine Ablehnung sprechen –, dass Dissenting Opinions einerseits für die Transparenz der Entscheide besser seien, dass sie aber auch für die Rechtsfortbildung und die Qualität der Entscheide relevant seien. Wir alle wissen, dass die Entscheidungsfindungen heute in wichtigen Fällen – ich betone: in wichtigen, entscheidenden Fällen – öffentlich sind. Man kann also die Beratungen bereits heute mitverfolgen und auf diese Art und Weise die Argumente kennenlernen, welche für oder gegen einen Entscheid sprechen. Zudem werden ja alle wichtigen Entscheide publiziert. Ich möchte jetzt noch auf die Redaktion der Entscheide zu sprechen kommen. Es ist ja so, dass heute in den guten Urteilen auf die Argumente dafür und dagegen vertieft eingegangen wird. Man lernt die Dissenting Opinions also auch auf diesem Wege kennen. Für die Rechtsfortbildung ist viel entscheidender, dass ein Urteil per se gut, ausführlich und dokumentiert begründet wird. Es gibt viel mehr Gründe, welche gegen eine Pflicht zur Aufnahme der Dissenting Opinions in die Urteilsbegründungen

sprechen. Ein formeller Grund ist von den Sprechern der Kommissionsmehrheit bereits erwähnt worden. Man hat in der Kommission, aber auch im Plenum die Möglichkeit der unmittelbaren Kenntnisnahme abgelehnt, indem man auf die Möglichkeit der Live-Stream-Übertragung verzichtete.

Heute können die Gerichte mit ihrer Urteilsbegründung schon genügend Einblick in wichtige Entscheide und deren Argumentationslinien vermitteln. Die Aufnahme von Dissenting Opinions hat eine wesentlich aufwendigere Urteilsbegründung zur Folge, das heisst, dass es erstens mehr Manpower braucht und dass es zweitens länger dauert. Dass die Gerichte damit zusätzlich belastet werden, hat auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zugegeben. Wir belasten damit die Gerichte also noch mehr, statt dass wir sie entlasten und die Entscheidredaktion beschleunigen. Das ist meines Erachtens ein ganz wesentlicher Grund.

Es darf aber auch nicht übersehen werden, dass die Aufnahme von Dissenting Opinions für einzelne Richter zur Möglichkeit einer Profilierung führen kann. Das wollen wir mit Sicherheit nicht. Es besteht damit auch die Möglichkeit, Profile der an einem Gericht tätigen Richter zu erstellen. Das ist ebenfalls nicht erwünscht.

Die Sprecher der Kommissionsmehrheit haben es bereits gesagt: Wir kennen in wichtigen Fällen bereits heute die Möglichkeit der öffentlichen Urteilsberatung, und nur in wichtigen Fällen sind Dissenting Opinions von Relevanz. Verzichteten wir also auf eine solche Erweiterung, welche mit Zusatzaufwand und mit Kosten verbunden ist, ohne dass sie in der Sache wirklich wesentliche Fortschritte bringt.

Ich beantrage Ihnen, im Sinne der Kommissionsminderheit zu stimmen und den Antrag der Kommissionsmehrheit abzulehnen.

Sommaruga Simonetta, Bundespräsidentin: Ein Gerichtsmitglied, das mit einem Urteil nicht einverstanden ist, hat mit der heutigen Gesetzgebung die Möglichkeit, seine Auffassung an einer öffentlichen Urteilsberatung darzulegen. Das ist die Möglichkeit, die heute besteht. Ins schriftliche Urteil kann allerdings eine abweichende Meinung, die nur von einzelnen Richterinnen oder Richtern verantwortet wird, heute nicht aufgenommen werden. Die vorliegende Motion möchte das jetzt über eine Gesetzesänderung möglich machen, mit der Aufnahme einer sogenannten Dissenting Opinion. Dissenting Opinions können in den schriftlichen Urteilen doch auch dazu beitragen, dass alternative Lösungsansätze und die Meinungsbildung im Gericht für die Öffentlichkeit vermehrt sichtbar sind. Das Recht ist ja bekanntlich keine exakte Wissenschaft, die nur zu einem bestimmten Resultat führen kann – das haben Sie heute Morgen ja auch gesehen. Die Offenlegung von Minderheitsmeinungen trägt zur Transparenz in der Rechtsprechung bei, und in einem modernen, demokratischen Rechtsstaat sollten Minderheitsmeinungen bei der Urteilsfällung durch die Gerichte auch offengelegt werden können – ich betone: können. Im Übrigen kann das auch Anstoss geben, um Minderheitsmeinungen in den rechtspolitischen und rechtswissenschaftlichen Diskussionen besser zu berücksichtigen.

Die Fragen, die Herr Nationalrat Brand gestellt hat, hat sich der Bundesrat bei der Prüfung dieser Motion auch gestellt: Könnte die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter mit Dissenting Opinions gefährdet werden? Führen Dissenting Opinions zu einem unnötigen Mehraufwand? Oder könnten einzelne Richterinnen und Richter versuchen, sich mit abweichenden Meinungen zu profilieren? Ich möchte dazu Folgendes sagen: Auch nach geltendem Recht lässt es sich nicht vermeiden, dass bei rechtspolitisch brisanten Entscheiden die Auffassungen der einzelnen Bundesrichterinnen und Bundesrichter bekanntwerden. Urteile mit abweichenden Meinungen werden nämlich bereits heute öffentlich beraten, und dann können Sie ja eben auch feststellen, wer was gesagt hat und wer was entschieden hat, das heisst, eine Profilierung ist auch nach heute geltendem Recht nicht ausgeschlossen. Im Übrigen wäre die Offenlegung von abweichenden Meinungen fakultativ – deshalb habe ich vorhin gesagt: offengelegt werden «können». Heute wird weniger als

ein Prozent der Urteile des Bundesgerichtes nicht einstimmig getroffen, und nur bei diesen Urteilen könnte ein Richter oder eine Richterin verlangen, eine abweichende Meinung beizufügen, das heisst, der potenzielle Mehraufwand hält sich auch in Grenzen.

Aus diesen Gründen empfiehlt Ihnen der Bundesrat die Motion zur Annahme.

Le président (Rossini Stéphane, président): La commission et le Conseil fédéral proposent d'adopter la motion. Une minorité propose de la rejeter.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 14.3667/11 540)

Für Annahme der Motion ... 106 Stimmen

Dagegen ... 65 Stimmen

(3 Enthaltungen)

14.3671

**Motion APK-NR (12.3980).
Umsetzung des rechtsvergleichenden
Berichtes des Bundesrates
über die Verantwortung
von Unternehmen bezüglich
Menschenrechten und Umwelt**

**Motion CPE-CN (12.3980).
Mise en oeuvre du rapport
de droit comparé du Conseil fédéral
sur la responsabilité des entreprises
en matière de droits humains
et d'environnement**

Nationalrat/Conseil national 11.03.15

Nationalrat/Conseil national 11.03.15 (Ordnungsantrag – Motion d'ordre)

Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

Antrag der Minderheit

(Fiala, Büchel Roland, Estermann, Lüscher, Mörgeli, Müller Walter, Nidegger, Pfister Gerhard, Reimann Maximilian, Schneider-Schneiter)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion

Proposition de la minorité

(Fiala, Büchel Roland, Estermann, Lüscher, Mörgeli, Müller Walter, Nidegger, Pfister Gerhard, Reimann Maximilian, Schneider-Schneiter)

Rejeter la motion

John-Calame Francine (G, NE), pour la commission: La Commission de politique extérieure a examiné cette motion le 1er septembre 2014. Cette motion propose de mettre en oeuvre les dispositions du rapport de droit comparé du Conseil fédéral sur la responsabilité des entreprises en matière de droits humains et d'environnement.

Durant cette séance, nous avons entendu Monsieur Martin Dumermuth, directeur de l'Office fédéral de la justice, Madame Lene Wendland, «adviser on business and human rights» du Bureau du Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et Madame Christine Kaufmann, professeure de droit à l'Université de Zurich.

Dans son rapport, le Conseil fédéral souligne la grande responsabilité de la Suisse dans le domaine du respect des droits humains et de la protection de l'environnement, va-

leurs qui sont les fondements de sa politique étrangère. La Suisse endosse une responsabilité particulière car de très nombreuses multinationales sont domiciliées sur son territoire et parce qu'elle occupe une place de choix dans le négoce des matières premières. De plus, notre pays abrite le siège de plusieurs entreprises actives dans l'extraction de minerais. Entreprises qui, ces dernières années, ont été dénoncées par les ONG pour leur manque de volonté à mettre en place, à leur siège comme dans leurs filiales, une véritable stratégie pour que leurs différentes activités s'opèrent en respectant les droits humains et l'environnement. Trop nombreuses sont celles qui ont été accusées de polluer l'eau des populations indigènes, d'embaucher des enfants en toute illégalité ou d'utiliser des produits toxiques sans protéger les travailleurs, mais en profitant du cadre législatif défaillant de pays moins avancés ou en développement.

Que propose la motion de notre commission? Elle propose qu'une obligation de diligence raisonnable en matière de droits humains et d'environnement soit mise en oeuvre dans les entreprises, comprenant un devoir de rapporter sur le sujet. Grâce à cet instrument préventif – j'insiste sur le mot «préventif» – les entreprises s'engagent à évaluer leurs activités en matière d'impact sur les droits humains et l'environnement, à prendre des mesures pour diminuer les impacts négatifs identifiés, à faire un suivi de ces mesures pour vérifier leur efficacité et à communiquer sur les mesures prises. Certaines entreprises ont pris conscience du fait que le respect des droits humains et de l'environnement n'est pas qu'une tendance à la mode, mais s'inscrit dans un changement plus fondamental de la manière d'aborder les activités économiques, ce qu'on appelle aussi le «business model».

La Suisse doit tirer les leçons des différentes crises qu'elle a connues au niveau international et qui ont entaché grandement sa réputation et sa crédibilité au niveau international. Pour mémoire, je citerai ici les fonds en déshérence, la crise UBS et l'évasion fiscale liée au secret bancaire.

Notre pays est reconnu et apprécié pour la fiabilité de ses institutions et la stabilité de son économie et aussi pour sa tradition humanitaire. Il serait regrettable que, cette fois encore, la Suisse se fasse dicter des dispositions prises par d'autres pays, comme dans le domaine fiscal, alors qu'actuellement elle pourrait occuper une place de leader dans la définition des critères nécessaires pour bâtir au niveau international les principes de bonne conduite applicables au domaine des affaires.

Plusieurs multinationales ont compris les enjeux et pris des dispositions de manière volontaire. Il s'agit des entreprises Kuoni, ABB, SwissRe et Nestlé, ainsi que des grandes banques du groupe de Thoune. Ces entreprises démontrent par l'exemple que cela est possible et que les mesures prises n'affectent pas leur compétitivité. Bien au contraire, elles considèrent qu'il s'agit d'un avantage à mettre en avant dans leur communication.

La motion mentionne aussi explicitement que les PME peuvent être exclues du champ d'application et que le Conseil fédéral doit veiller à ce que la réglementation ne décourage pas les entreprises.

Comme l'a mentionné John Ruggie, ancien représentant spécial des Nations Unies pour la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales, dans son courrier adressé au Conseil fédéral en novembre dernier, il s'agit d'un pas important en faveur de la mise en oeuvre par la Suisse des principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

La majorité de la commission pense qu'il s'agit d'un projet extrêmement raisonnable, et que, vu son exposition au niveau international, dans le secteur extractif notamment, la Suisse doit anticiper les dangers qu'elle a parfaitement identifiés et mettre en oeuvre le principe de diligence raisonnable de manière proactive.

La minorité de la commission reconnaît les problèmes, mais pense qu'il n'y a pas de nécessité à introduire de nouvelles obligations et que ces principes doivent être mis en oeuvre de manière volontaire par les acteurs économiques.