



12.425

Parlamentarische Initiative

RK-NR.

Erhöhung der Zahl der Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht

Initiative parlementaire

CAJ-CN.

Augmentation du nombre de postes de juge au Tribunal administratif fédéral

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.12.12 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.03.13 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.06.13 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

Antrag der Kommission
Eintreten

Antrag des Bundesrates
Nichteintreten

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition du Conseil fédéral
Ne pas entrer en matière

Sommaruga Carlo (S, GE), pour la commission: Le 6 octobre 2011, le Tribunal administratif fédéral adressait aux Commissions des affaires juridiques des deux conseils une demande afin de procéder à la révision de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 17 juin 2005 relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral, afin de porter le nombre de juges de cette instance judiciaire de 65 à 70. L'objet a été attribué à la Commission des affaires juridiques du Conseil national et le Tribunal fédéral a été immédiatement interpellé par son président pour se déterminer sur la demande du Tribunal administratif fédéral, vu la qualité d'autorité de surveillance du Tribunal fédéral.

Le 29 mars 2012, la Commission des affaires juridiques de notre conseil a traité l'objet en présence des présidents tant du Tribunal fédéral que du Tribunal administratif fédéral. La commission a décidé de déposer une initiative parlementaire pour procéder à la modification de l'ordonnance sur les postes de juge; la commission proposait de passer de 65 postes à 68 postes, et non à 70 comme le demandait le Tribunal administratif fédéral. La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats s'est ralliée à cette décision le 19 juin 2012.

Le 1er novembre 2012, la Commission des affaires juridiques a adopté, par 15 voix contre 1 et aucune abstention, le projet de modification de l'ordonnance. Il convient de rappeler que la loi sur le Tribunal administratif fédéral dispose que le Tribunal administratif fédéral comprend entre 50 et 70 postes de juge. La loi prévoit également que le nombre exact de postes de juge est fixé par l'Assemblée fédérale.

Au moment de la création et de la mise en place du Tribunal administratif fédéral, un maximum de 64 postes de juge a été fixé. Quelques mois après le début des activités, le Tribunal administratif fédéral demandait déjà



à la Commission judiciaire de mettre au concours des postes supplémentaires, ceux qui n'étaient pas pourvus au départ. Cela était motivé par la surcharge de travail de cette instance judiciaire, notamment la Cour III, qui traite les recours en matière de droits des étrangers, de santé et d'assurances sociales. Il faut noter qu'il a été donné suite à cette demande et que, le 19 mars 2008, l'Assemblée fédérale a fixé le nombre de juges à 64.

En juillet 2008, le Tribunal administratif fédéral a présenté une nouvelle demande pour augmenter le nombre de postes de juge au maximum légal de 70. Les Commissions des affaires juridiques et les chambres ont accepté d'augmenter ce nombre non pas à 70, mais à 65, donc d'une unité. Quelques mois plus tard, en raison de la conclusion de l'accord d'entraide fiscale avec les Etats-Unis, le Tribunal administratif fédéral demanda une modification d'urgence et temporaire de l'ordonnance, afin de disposer de juges supplémentaires. Le nombre de postes a été naturellement augmenté pour une période limitée et est retombé à 65 au 1er décembre 2011. Compte tenu de cette réduction du nombre de postes de juge, le Tribunal administratif fédéral, de nouveau confronté à une surcharge de travail, a demandé que le nombre de postes de juge soit porté à 70, ceci afin de laisser une marge de manoeuvre au Tribunal administratif fédéral pour organiser de manière souple les différentes cours, et afin de pouvoir répondre aux différentes demandes qui pourraient être faites. Le Tribunal administratif fédéral relève que la Cour III a besoin de nouveaux juges en raison de modifications légales adoptées, à savoir d'une part la modification d'une partie de la LAMal, la contestation inéluctable relative aux tarifs hospitaliers cantonaux et à la planification hospitalière, d'autre part la modification de la LAI entrée en vigueur le 1er janvier 2012 et qui impose la révision des décisions de rentes. Ces modifications ont naturellement des conséquences sur le nombre de recours.

Le Tribunal administratif fédéral s'attend également à une augmentation du travail de la Cour I, en raison de la modification du statut du personnel de la Confédération et de la libéralisation du marché de l'électricité. Toutes deux génèrent plus de contestations.

Votre commission, après avoir entendu le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral vous recommande d'entrer en matière et d'accepter la modification de l'ordonnance, non en portant le nombre de postes de juge à 70, comme le demande le Tribunal administratif fédéral, mais à 68, soit une augmentation de trois unités. Pour la commission, l'ordonnance a été modifiée à plusieurs reprises et il convient d'éviter de multiplier les procédures parlementaires lourdes de modifications de l'ordonnance par des mécanismes d'initiative parlementaire. Avec la fixation d'un nombre plus élevé, il sera donné une plus grande marge de manoeuvre à l'Assemblée fédérale et au Tribunal fédéral, mais c'est à la Commission judiciaire de devoir examiner à chaque fois si l'unité supplémentaire demandée par le Tribunal administratif fédéral est justifiée.

La commission n'a pas retenu les objections du Conseil fédéral estimant que le Parlement, par sa Commission judiciaire, était apte à faire la part des choses et à examiner pour chaque demande de nouveau poste si l'augmentation du nombre de juges de 65 à 68 sera possible de manière concrète.

Il y a donc lieu d'entrer en matière et d'accepter la proposition de votre commission.

Markwalder Christa (RL, BE), für die Kommission: Die Anzahl der Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht wurde im Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 auf 50 bis 70 festgelegt. Eine Verordnung der Bundesversammlung konkretisierte die Zahl auf maximal 65 Stellen.

Das Bundesverwaltungsgericht ist am 6. Oktober 2011 mit dem Anliegen an die beiden Kommissionen für Rechtsfragen gelangt, die Zahl der Richterstellen neu auf maximal 70 zu erhöhen. Nach Anhörung des Bundesverwaltungsgerichtes

AB 2012 N 2225 / BO 2012 N 2225

und des Bundesgerichtes als dessen Aufsichtsbehörde beschloss unsere Kommission, mittels einer parlamentarischen Initiative eine Änderung der Richterstellenverordnung einzuleiten. Im Gegensatz zum Bundesverwaltungsgericht kam die Kommission zum Schluss, dass die Zahl der Richterstellen nicht um 5, sondern um 3 auf maximal 68 zu erhöhen sei. Die ständerätliche Kommission für Rechtsfragen hat der parlamentarischen Initiative am 19. Juni 2012 mit 11 zu 1 Stimmen Folge gegeben.

Primär geht es nicht darum, die Anzahl der Richterstellen aufzustocken; es geht vielmehr darum, dem Gericht mehr Flexibilität bei der Besetzung von Richterstellen zu geben, damit es besser auf die sprachlichen Erfordernisse oder auf die schwankende Geschäftslast reagieren kann. Zusätzliche Richterstellen sind gemäss Bundesverwaltungsgericht aktuell für die Abteilung III notwendig. Das betrifft vor allem die Themen "Ausländer", "Gesundheit" und "Sozialversicherungen". In absehbarer Zeit werden die neue Spitalfinanzierung und die Revision des Invalidenversicherungsgesetzes, die eine Überprüfung der laufenden Renten vorsieht, zusätzliche Geschäfte generieren.

Nach der negativen Stellungnahme des Bundesrates, die wir gleich hören werden, hat die Kommission ihren



Entscheid noch einmal geprüft. Sie ist zum selben Schluss gekommen: Die Anzahl der Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht soll von heute höchstens 65 neu auf höchstens 68 erhöht werden, um damit dem Gericht die notwendige Flexibilität zu gewähren.

Wir haben diesen Beschluss mit 9 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen gefasst. Ich bitte Sie, diesem Beschluss zu folgen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Die Verordnung der Bundesversammlung vom 17. Juni 2005 über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht, die Richterstellenverordnung, legt die Zahl der Richterstellen an diesem Gericht fest. Die Kommission für Rechtsfragen Ihres Rates beantragt auf dem Weg der parlamentarischen Initiative, die in der Verordnung vorgesehene Zahl der Richterstellen von höchstens 65 auf höchstens 68 Vollzeitstellen zu erhöhen.

Die letzte unbefristete Anpassung der Richterstellenverordnung datiert aus dem Jahr 2009. Damals wurde die Stellenzahl von 64 auf 65 erhöht, damit eine zusätzliche Richterin oder ein zusätzlicher Richter für die italienische Sprache gewählt werden konnte. Anträge auf eine weiter gehende Erhöhung der Richterzahl wurden vom Bundesgericht und vom Bundesrat und schliesslich auch von der Mehrheit des Parlamentes abgelehnt. Seit dieser Verordnungsrevision von 2009 hat die Belastung des Bundesverwaltungsgerichtes, so, wie sie sich aus den Geschäftszahlen ergibt, nicht wirklich zugenommen. Die Eingänge und Erledigungen blieben trotz einiger Schwankungen relativ konstant. Eine wichtige Zahl in den Geschäftsberichten ist aber auch jene der hängigen Fälle am Jahresende. Diese Zahl der Überträge bzw. der Pendenzen konnte beim Bundesverwaltungsgericht seit 2009 deutlich gesenkt werden. Sie ist heute nicht mehr weit von 50 Prozent der jährlichen Erledigungen entfernt, einem Wert, der als vernünftige Richtgrösse gelten kann.

Der Bundesrat ist deshalb skeptisch, ob es richtig ist, dass die im Jahr 2009 verworfene zusätzliche Aufstockung der Richterstellen jetzt nachzuholen ist, nachdem die Belastung des Gerichtes ja eher abgenommen hat, wie man insbesondere sieht, wenn man auf die Zahl der hängigen Fälle schaut. Aber das Bundesverwaltungsgericht befürchtet aufgrund neuerer oder noch anstehender Gesetzesrevisionen eine Zunahme der Beschwerden. Die Auswirkungen von Änderungen des materiellen Rechts auf die Anzahl gerichtlicher Streitigkeiten können erfahrungsgemäss nur schwer und ungenau eingeschätzt werden. Darauf hat auch das Bundesgericht verwiesen. Ausserdem hängt ja die Belastung der Gerichte nicht nur von rechtlichen Gegebenheiten ab, eine sehr wichtige Rolle spielt auch die wirtschaftliche Entwicklung, je nach Rechtsbereich als Katalysator oder als Bremse. Ferner können auch einzelne Grossprojekte die Fallzahlen in grösserem Mass beeinflussen. Ihre Kommission ist der Argumentation des Bundesverwaltungsgerichtes gefolgt. Der Bundesrat bleibt skeptisch, ob es richtig ist, diese Aufstockung jetzt zu ermöglichen. Er stützt sich dabei auch auf die Meinung des Bundesgerichtes, und er beantragt Ihnen deshalb, auf die Änderung der Richterstellenverordnung zurzeit nicht einzutreten.

Schwander Pirmin (V, SZ): Frau Bundesrätin, herzlichen Dank für Ihre Ausführungen. Der Bundesrat sieht keinen Handlungsbedarf, und er schreibt in seiner Stellungnahme: "Wenn für 5 bis 11 solche Fälle tatsächlich ein Jahrespensum einer Richterin oder eines Richters mit Vollzeitbeschäftigung benötigt würde, wäre wohl zu überlegen, ob die Arbeitsweise im fraglichen Bereich überprüft werden sollte." Ist der Bundesrat der Meinung, man müsse der Verwaltungskommission des Bundesverwaltungsgerichtes ein entsprechendes Controlling-Instrument geben?

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Besten Dank, Herr Nationalrat Schwander, für diese Frage. Sie kennen die Zuständigkeiten: Das Bundesgericht ist für die Aufsicht gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht zuständig. Ich gehe davon aus, dass das Bundesgericht seine Aufgaben wahrnimmt.

Sommaruga Carlo (S, GE), pour la commission: J'aimerais intervenir en tant que rapporteur, suite à la remarque faite par Monsieur Schwander.

Je rappelle que l'évaluation qui a été faite par l'administration, au nom du Conseil fédéral, est extrêmement conservatrice en ce qui concerne le nombre de dossiers qui pourraient arriver jusqu'au Tribunal administratif fédéral. Dans nos contacts avec le Tribunal administratif fédéral, il est apparu de manière claire que ce n'étaient pas quelques dossiers qui allaient arriver, mais plusieurs dizaines de dossiers relativement complexes concernant tout particulièrement les tarifs hospitaliers – domaine nouveau qui sera soumis à la compétence du tribunal. Il y a donc lieu de considérer qu'il y a besoin de juges supplémentaires pour répondre à cette demande. Ce n'est pas seulement une dizaine de dossiers qu'il faudra traiter en une année.

Abstimmung – Vote



(namentlich – nominatif; 12.425/8382)

Für Eintreten ... 105 Stimmen

Dagegen ... 58 Stimmen

Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht

Ordonnance de l'Assemblée fédérale relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Einleitung, Ziff. I, II

Antrag der Kommission: BBI

Titre et préambule, introduction, ch. I, II

Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 12.425/8383)

Für Annahme des Entwurfes ... 110 Stimmen

Dagegen ... 50 Stimmen

AB 2012 N 2226 / BO 2012 N 2226