



März 2009 – Nr. 1 – 12. Jahrgang
Mars 2009 – No. 1 – 12ème année
Marzo 2009 – No. 1 – 12° anno

PARLAMENT PARLEMENT PARLAMENTO

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

**Verhältnis zwischen Parlament und Justiz im Lichte der eidgenössischen
Justizreform**

**Réforme fédérale de la justice: quel impact sur les relations entre institutions
parlementaire et judiciaire?**

MITTEILUNGEN

Nationalrat, Vernetzung der Kantonsparlamente



Editorial: Réforme fédérale de la justice: quel impact sur les relations entre institutions parlementaire et judiciaire?	Seite 3
Schwerpunkt - Le thème - Il tema Verhältnis zwischen Parlament und Justiz im Lichte der eidgenössischen Justizreform Réforme fédérale de la justice: quel impact sur les relations entre institutions parlementaire et judiciaire ?	
Arthur Aeschlimann: Aspekte der Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte	Seite 4
Nicolas Voide: Réforme fédérale de la Justice: Le canton du Valais est prêt	Seite 9
Fabien Mangilli: La réforme judiciaire en matière administrative et le contrôle juridictionnel des actes du Parlement genevois	Seite 10
Urs Hodel: Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes des Kantons Aargau (GOG) verbunden mit einer Teilrevision der Kantonsverfassung; Beschluss des Grossen Rates vom 11. November 2008 auf Rückweisung	Seite 13
Sandra Deutsch und Christian Wissmann: Neuerungen im Verhältnis zwischen Parlament und Justiz im Kanton Bern	Seite 15
Walter Willener: Nouvelle organisation judiciaire neuchâteloise	Seite 20
Rodolfo Schnyder: L'elezione dei giudici in Ticino da parte del Gran Consiglio; un modo di procedere non senza problemi	Seite 21
Marie-Claude Clerc: Election des juges par le parlement – Bilan une année et demie après l'entrée en vigueur	Seite 23
Oliver Rapin: Elections judiciaires dans le Canton de Vaud. Un rôle accru du Parlement	Seite 25
Mitteilungen – Nouvelles - Notizie	
Nationalrat: Neues Verfahren für die Zuteilung von Kommissionssitzen und mehr Zeit für die Behandlung von Vorstössen	Seite 27
Interessengemeinschaft Kantonsparlamente: Vernetzung der Kantonsparlamente	Seite 29
Jahresversammlung 2009	Seite 30
Assemblée annuelle 2009	Seite 31
Korrespondenten - Correspondents - Corrispondenti	Seite 32
Vorstand SGP	

Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente):
<http://www.sgp-ssp.net>
Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux):
<http://www.sgp-ssp.net>



Réforme fédérale de la justice: quel impact sur les relations entre institutions parlementaire et judiciaire?

Approuvée dans son principe par le corps électoral et les cantons le 12 mars 2000, la réforme fédérale de la justice apporte des changements fondamentaux au système judiciaire de notre pays. Au niveau de la Confédération, elle a notamment conduit à la fusion du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances, ainsi qu'à la création et la mise en place du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral. La réforme de la justice impliquera aussi des conséquences importantes pour l'organisation judiciaire des cantons. En matière administrative, ceux-ci devaient avoir concrétisé, d'ici au 1^{er} janvier 2009, l'obligation contenue à l'article 86 al. 2 de la loi sur le Tribunal fédéral d'instituer un tribunal supérieur statuant en dernière instance cantonale avant le Tribunal fédéral. En outre, l'unification des procédures pénales et civiles impliqueront, à l'horizon du 1^{er} janvier 2011, d'importants travaux d'adaptation des règles d'organisation judiciaire cantonales.

Pour les parlements, les incidences de la réforme fédérale sont nombreuses. Tout d'abord sur leur fonction première de législateur, car ils devront gérer et mener à bien les modifications législatives induites par la réforme. Dans ce cadre, des mesures d'organisation spécifiques se sont avérées ou devront être encore nécessaires en vue de l'examen des projets de loi de mise en œuvre. En second lieu, la réforme aura un impact sur les compétences des parlements et leur rapport avec les institutions judiciaires. En particulier, on devrait assister à une augmentation du nombre de magistrats de l'ordre judiciaire, impliquant dans certains cantons une extension de la compétence du Grand Conseil en matière d'élections. En outre, l'accrois-

sement du nombre d'élections judiciaires par le parlement pourrait engendrer des difficultés et poser un certain nombre de questions fondamentales, en particulier au niveau de la procédure et de l'organisation. La réforme est en outre susceptible d'induire des conséquences importantes sur la fonction de haute surveillance de la justice par le parlement, notamment dans la perspective d'un accroissement, dans certains cantons, de l'autonomie budgétaire du pouvoir judiciaire. Enfin, les rapports entre les autorités législative et judiciaire devraient être touchés dans le cadre d'un réaménagement des compétences du parlement en matière de grâce ou d'immunité, ainsi que dans l'optique de la contestation judiciaire de ses décisions lorsqu'il agit comme autorité administrative. Telles sont les principales questions que ce numéro de *Parlement* vous propose d'aborder.

Les travaux de mise en œuvre de la réforme fédérale ont été ou seront certainement très différents d'un canton à l'autre. Au niveau de la méthode d'abord, certains cantons ont opté pour un système de consultation des milieux intéressés, voire pour l'élaboration d'un avant-projet par une commission extra-parlementaire alors que pour d'autres, le parlement a tout de suite été saisi des projets de lois de mise en œuvre. On constate également des disparités importantes au niveau des solutions projetées ou retenues. Par exemple, le choix initial du Valais s'est porté sur une modification de son organisation judiciaire limitée à la mesure imposée par le droit fédéral, alors que d'autres cantons ont procédé (ou envisagent de le faire) à des réformes plus profondes, par exemple par un redécoupage des circonscriptions

judiciaires. Les exemples sont nombreux, ce qui rend les comparaisons intercantonnales très difficiles.

La réforme fédérale a notamment pour objet de poser des standards minimaux d'accès au juge en matière administrative et d'unifier les procédures pénales et civiles. On aurait pu a priori penser que ce mouvement d'unification conduisît, dans sa mise en œuvre, à une tendance à l'uniformisation des règles d'organisation judiciaire des cantons. Tel ne sera vraisemblablement pas le cas. La mise en œuvre de la réforme de la justice devrait plutôt conduire à une mosaïque de solutions cantonales, ce que la diversité des contributions de ce numéro de *Parlement* met particulièrement en évidence.



Fabien Mangilli

Dr en droit, titulaire du brevet d'avocat
Secrétaire scientifique de commissions
Grand Conseil de la République et canton
de Genève

IMPRESSUM

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3 mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretariat der Gesellschaft und Vertrieb: Moritz von Wyss, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern.

Redaktion: Ruth Lüthi, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 98 04.

Produktion: Paul Büetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Juli 2009.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken.

Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail (ruth.luethi@pd.admin.ch).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétariat de la société et distribution: Moritz von Wyss, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne.

Rédaction: Ruth Lüthi, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tel. 031 322 98 04.

Production: Paul Büetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 juillet 2009.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique (ruth.luethi@pd.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretariato della Società e distribuzione: Moritz von Wyss, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna.

Redazione: Ruth Lüthi, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 98 04.

Produzione: Paul Büetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Termine redazionale della prossima edizione: 31 luglio 2009.

Le opinioni espresse dagli autori non devono collimare con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni.

Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail (ruth.luethi@pd.admin.ch).



Aspekte der Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte

Dr. Arthur Aeschlimann, a. Bundesgerichtspräsident

I. Einleitende Übersicht

1) Die Bundesversammlung übt gestützt auf Art. 169 Abs. 1 BV die Oberaufsicht über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes aus. In Bezug auf die Gerichte sind damit das Bundesgericht, das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht angesprochen¹.

2) Art. 26 ParlG² präzisiert: Die Oberaufsicht beschlägt zum einen die Geschäftsführung und zum andern den Finanzhaushalt dieser Institutionen. Nicht unter die Oberaufsicht fällt nach Absatz 4 von Art. 26 ParlG die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheidungen; es fehlt die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern.

3) Die parlamentarische Oberaufsicht³ über die eidgenössischen Gerichte hat die formelle Rechtmässigkeit, mithin den ordnungsgemässen äusseren Geschäftsgang der Rechtspflege zu kontrollieren. Das schliesst in allgemeiner Weise die Kontrolle über den Zugang zur Justiz mit ein. Als zulässig, ja sachnotwendig erscheint eine Auseinandersetzung mit der Frage, wie die Geschäftslast bewältigt bzw. wie die Rechtsprechungsfunktion in genereller Weise wahrgenommen wird (Geschäftsabläufe, Geschäftskontrolle, Dienstbetrieb, Auslastung, Pendenzen). Auch besondere gerichtinterne Vorkommnisse (aussergewöhnliches richterliches Verhalten; personelle Querelen u.dgl.) können sich auf die Funktionsfähigkeit der Gerichte auswirken und deshalb Gegenstand oberaufsichtlicher Untersuchung sein⁴. In der heutigen schnelllebigen Zeit interessiert eine umsichtige parlamentarische Oberaufsicht wohl auch, ob hinreichende Vorkehrungen zur allenfalls nötigen Schwerpunktbildung zwecks

raschen Entscheids objektiv dringlicher Fälle getroffen worden sind⁵. Hinzu kommt die Kontrolle der Justizverwaltung, bei der es darum geht zu prüfen, wie mit den personellen und finanziellen Ressourcen umgegangen wird. Das hat Bezüge zur allgemeinen Gerichtsorganisation, zum Personalwesen, zur Finanzverwaltung und zur Infrastruktur inkl. Informatik. Hierin liegt eine eigentliche Wirksamkeits- und Effizienzkontrolle⁶ gerichtlichen Handelns, welche neben der Prüfung der Ordnungs- und Rechtmässigkeit des gerichtlichen Geschäftsgangs durchaus eigenständige Bedeutung hat.

4) Das Oberaufsichtsorgan kann auch Kenntnis nehmen vom Inhalt abgeschlossener Verfahren und Tendenzen in der Rechtsprechung beleuchten. Daraus können sich Anstösse für Gesetzesänderungen oder –ergänzungen ergeben⁷. Losgelöst vom Einzelfall ist der parlamentarischen Oberaufsicht somit auch ein Element der Erfolgs- und Effizienzkontrolle über die Gesetzgebungstätigkeit eigen.

5) Hingegen erscheint die parlamentarische Oberaufsicht dann als problematisch, wenn sie sich im Rahmen von Aufsichtsbeschwerden im konkreten Einzelfall mit behaupteten Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsvorwürfen befasst und damit in Konflikt zur verfassungsrechtlich garantierten richterlichen Unabhängigkeit (Art. 191c BV) bzw. grundrechtlichen Verfahrensgarantie (Art. 30 Abs. 1 Satz 1 BV) gerät.

6) Die Kriterien zur parlamentarischen Oberaufsicht gibt Art. 26 Abs. 3 ParlG vor. Es sind dies die bereits angesprochenen Gesichtspunkte der Rechtmässigkeit, der Ordnungsmässigkeit, der Zweckmässigkeit (Eignung und Notwendigkeit der Vorkehrungen), der Wirksamkeit (Zielerreichung) sowie der Wirtschaftlichkeit (Kosteneffizienz).

7) Parlamentarische Oberaufsicht über die Gerichte ist demnach auf eine Gesamtsicht ausgerichtet und daher von einer gewissen Distanz geprägt: nicht jede Einzelheit interessiert, sondern das Funktionieren des Gerichts als Ganzes. Hierin liegt eine staatspolitische Aufgabe, mit der vorab die politischen Verantwortlichkeiten (Gewährleisten der verfassungsmässigen Justizaufgaben durch die gewählten Justizorgane) releviert und öffentlich bekannt gemacht werden. Es geht auch darum, Vertrauen in die Justiz zu schaffen. Daneben fällt wie erwähnt das Element der Erfolgs- und Effizienzkontrolle über die Gesetzgebung an. Parlamentarische Oberaufsicht ist im Grundsatz nachträglicher Natur (vergleichende «Ergebnis-Kontrolle»). Sieht man von der Genehmigung der Gerichtsbudgets, der Wahl, Wiederwahl oder Amtsenthebung von Mitgliedern der Gerichte durch die Bundesversammlung ab, fehlt der Oberaufsicht eine eigentliche (direkte) Steuerungsfunktion.

II. Grosse Anzahl Oberaufsicht führender Organe

8) Verfassung und Gesetz⁸ weisen die Oberaufsicht der Bundesversammlung zu. Die Abnahme der Geschäftsberichte und der Rechnungen sowie die Festlegung der Voranschläge erfolgen durch einfache Bundesbeschlüsse⁹, also durch Beschlüsse im Plenum des National- und des Ständerates. Vorbereitet werden diese Beschlüsse durch die ständigen Aufsichtskommissionen der beiden Räte – die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommissionen. Diese Kommissionen bilden ihrerseits für die eigentliche sachspezifische Aufsichtstätigkeit Subkommissionen.

1 In Kürze wird Gleiches auch für das neue Bundespatentgericht gelten (vgl. Botschaft und Entwurf zum BG über das Bundespatentgericht, in: BBL 2008 455 ff.). Das Bundesgericht stand schon unter der alten Bundesverfassung unter der Oberaufsicht der Bundesversammlung (Art. 85 Ziffer 11 aBV; Art. 21 Abs. 1 OG).

2 SR 171.10

3 Es besteht zur parlamentarischen Oberaufsicht im Allgemeinen und zur parlamentarischen Oberaufsicht über die (eidgenössischen) Gerichte im Besondern eine umfangreiche Literatur, angefangen in den BV-Kommentaren zu Art. 169 BV und fortgesetzt in den BGG-Kommentaren zu Art. 1 und 3 BGG. Daneben gibt es zahlreiche Monographien und etliche einschlägige, publizierte Gutachten und behördliche Berichte. Neueste themenbezogene Bibliografien und Übersichten finden sich bei: PHILIPPE MASTRONARDI, St. Galler Kommentar zur BV, 2. Aufl., 2008, vor der Kommentierung zu Art. 169 BV; HEINRICH KOLLER, Basler Kommentar zum BGG, 2008, je vor der Kommentierung zu Art. 1 und 3 BGG; ULRICH ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht im 21. Jahrhundert, in: Akademievorträge der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, Heft XVII, 2008, S. 28 ff.; ANDREAS LIENHARD, Oberaufsicht und Justizmanagement, in: Justice – Justiz – Giustizia 2009/1; GIOVANNI BIAGGINI, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, Rechtsgutachten vom 5. Juni 2008, in: <http://www.parlament.ch> unter Kommissionen/Aufsichtskommissionen/Geschäftsprüfungskommission/Untersuchung der GPK-N zu den Strafverfolgungsbehörden des Bundes/Dokumente 0. Holenweger, S. 44 ff.; PARLAMENTARISCHE VERWALTUNGSKONTROLLSTELLE (PVK), Zur Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gerichte – Positionen in der Rechtslehre, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11. März 2002, in: BBL 2002 7690 ff., insbes. 7724 ff.

4 Vgl. in diesem Zusammenhang etwa den Bericht GPK-N/S vom 6. Oktober 2003, Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht, in: BBL 2004 5647 ff.

5 Jüngste Beispiele entsprechender Vorwürfe betrafen das Bundesverwaltungsgericht im Zusammenhang mit Beschwerden gegen Vergabeentscheide betr. Bauarbeiten für die NEAT sowie die Beschwerden gegen Entscheide betr. Herausgabe von Bankkundendaten an die Steuerbehörden der USA.

6 Vgl. in diesem Zusammenhang Art. 170 BV.

7 Siehe z.B. BGE 133 II 331 ff. und die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Strassenverkehrsgesetzes vom 28. September 2007, in: BBL 2007 7617.

8 Art. 169 BV; Art. 26 ParlG; Art. 3 BGG; je Art. 3 Abs. 2 VGG [SR 173.32] und SGG [SR 173.71].

9 Art. 163 Abs. 2 BV; Art. 29 Abs. 1 ParlG.



Sodann nehmen die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungsdelegation¹⁰ als gemeinsame Ausschüsse der jeweiligen Mutterkommissionen des National- und des Ständerates Aufsichtsaufgaben wahr. Sie beschäftigen sich mit wechselnden Themen, oft auch mit solchen von höchster Aktualität. Schliesslich zeigt die Praxis, dass zuweilen aus den Mitgliedern der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der beiden Räte Ad-hoc-Arbeitsgruppen gebildet werden, welche Einzelprobleme mit aufsichtsrechtlichem Bezug prüfen¹¹.

9) Als Legislativkommissionen fallen den Rechtskommissionen der beiden Räte und auch der Gerichtskommission Aufgaben zu, die mit der parlamentarischen Oberaufsicht einen sachlichen Zusammenhang aufweisen. So haben die Rechtskommissionen z.B. Erlasse vorzubereiten, die die Anzahl Mitglieder der Gerichte festlegen. Die Gerichtskommission bereitet die Richterwahlen der Vereinigten Bundesversammlung vor. Diese Aufgaben bedingen einen intensiven Informationsaustausch mit den Aufsichtscommissionen¹².

10) Einstweilen mag offen bleiben, ob sich die starke Aufsplitterung der Aufsichtstätigkeit als zweckmässig und zielführend erweist. Der Koordinationsbedarf¹³ und der Aufwand für den Informationsaustausch sind sehr gross; es ist denn auch fraglich, ob das insoweit Nötige bisher stets hat geleistet werden können¹⁴. Aus der Sicht der beaufsichtigten Justiz führt die Aufsplitterung der Oberaufsichtskompetenz zwar zu einem gewissen Mehraufwand. Dieser lässt sich aber bewältigen, umso mehr, als Art. 162 Abs. 2 ParlG im Sinne einer Konzentration der Kräfte vorsieht, dass das vom Bundesgericht bezeichnete Mitglied (konkret: der Bundesgerichtspräsident) die Interessen aller eidgenössischen Gerichte in den Räten und in deren Kommissionen vertritt.

III. Informationsbeschaffung und Einsichtsrechte

11) Die Oberaufsicht kann ihre Aufgabe nur wahrnehmen, wenn sie Kenntnis vom Arbeitsergebnis der beaufsichtigten Ge-

richte und von den inneren und äusseren Umständen hat, unter denen diese Arbeit geleistet wird. Konkrete Mittel, die diese Kenntnis verschaffen, sind: Geschäftsberichte, Controllingdaten, Budgetvorlagen, Rechnungsablagen, speziell einverlangte schriftliche Berichte (Untersuchungen) oder Dienststellen-Besichtigungen mit Aussprachen und Kontrollen¹⁵. Es zeigt sich das nachvollziehbare Bedürfnis der parlamentarischen (Sub-)Kommissionen, diese schriftlichen Unterlagen mit der Gerichtsleitung zu besprechen. Solche Besprechungen sind denn auch seit langem institutionalisiert. Erfahrungsgemäss bilden sie ein zweckmässiges und vertrauensbildendes Instrument für das Zusammenwirken der Oberaufsichtsorgane mit den zu beaufsichtigenden Gerichten. Das gilt jedenfalls im Verhältnis zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen und dem Bundesgericht, seit letzteres seine noch bis Mitte der 1990er-Jahre praktizierte Zurückhaltung in der Information aufgegeben hat¹⁶.

12) Die Bundesversammlung hat in Art. 2 ihrer Verordnung vom 23. Juni 2006 über die Richterstellen am Bundesgericht¹⁷ die Einrichtung eines Controllingverfahrens verlangt, das dem Parlament als Grundlage für die Oberaufsicht und für die Festlegung der Zahl der Richterinnen und Richter dienen soll. Das Bundesgericht hat diesen Auftrag mit dem «Konzept Controlling Bundesgericht zuhanden der GPK» vom 5. März 2007 erfüllt. Das Controlling-Konzept dient vorab der Gerichtsleitung als Führungsinstrument innerhalb der verfassungsrechtlich zugestandenen Selbstverwaltung¹⁸. Es enthält zahlreiche Statistiken und Berichte, die den Oberaufsichts- bzw. (Wieder-)Wahlorganen zur Verfügung gestellt werden. Den Geschäftsprüfungskommissionen wird alljährlich ein Kondensat dieser Daten als Grundlage für das Aufsichtsgespräch unterbreitet. ANDREAS LIENHARD bezeichnete das Controlling-Konzept als Beispiel für ein wohlverstandenes kooperatives Gewaltenteilverständnis zwischen Legislative und Judikative und billigt ihm einen hohen Reifegrad zu¹⁹.

13) Verfassung und Gesetz sagen wenig Konkretes zur Frage, inwieweit den Oberaufsichtsorganen ein Akteneinsichtsrecht zusteht. Klar ist einzig, dass die Aufsichtsdelegationen der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen beider Räte ein umfassendes Akteneinsichtsrecht haben²⁰. Man wird unterscheiden müssen, ob Einsicht in Akten der Gerichtsverwaltung oder in Verfahrensakten (eigentliche Gerichtsakten) verlangt wird.

14) In Bezug auf Verwaltungsakten ist sachgerechterweise ein grundsätzliches Einsichtsrecht anzunehmen. In den letzten Jahren war am Bundesgericht denn auch einzig umstritten, ob Einsicht in die individuelle Fall-Erledigungsstatistik der Gerichtsmitglieder zu gewähren sei. Die Gerichtsleitung hat dies regelmässig abgelehnt. Zur Hauptsache mit der Begründung, dass diese Statistik über die für die Oberaufsicht im Vordergrund stehende Funktions- und Leistungsfähigkeit des Gerichtes als Ganzes nichts aussage. Vielmehr bedinge diese Statistik als Vorverständnis ein breites und zugleich detailliertes Wissen über die Funktionsweise des Gerichtes und sei in hohem Masse erläuterungsbedürftig, weil der nackte Zahlenvergleich keine zuverlässige Aussage über die Leistungsfähigkeit oder gar den Leistungswillen des einzelnen Gerichtsmitgliedes zulasse.

15) Kein Einsichtsrecht der Geschäftsprüfungskommissionen besteht hingegen in Bezug auf Verfahrensakten. Die verfassungsrechtlich gesicherte und auch als individuelles Verfahrensrecht ausgestaltete gerichtliche Unabhängigkeit²¹ steht dem entgegen. Es fällt schwer zu sehen, welche andere (verfassungsrechtlich) geschützte Ausgangslage dennoch ausnahmsweise die Einsichtnahme zu rechtfertigen vermöchte. Soweit das Parlament im Rahmen von Aufsichtsbeschwerden im konkreten Einzelfall behauptete Rechtsverweigerungen und Rechtsverzögerungen behandelt hat – gegenüber dem Bundesgericht kam dies in den letzten Jahren nicht mehr vor –, wurde nach Auffassung des Bundesgerichts zumindest die Grauzone erreicht, die von der Aufsicht weg, hin zur Rechtsprechung und

10 Art. 51 und 53 ParlG.

11 Beispielsweise wurde jüngst eine 4er Arbeitsgruppe «IT-Bundesgerichte» gebildet.

12 Vgl. in diesem Zusammenhang Art. 40a Abs. 6 ParlG.

13 Art. 49 ParlG verpflichtet die Oberaufsichtsorgane zur Koordination ihrer Tätigkeiten.

14 So ist zum Beispiel aufgrund informeller Äusserungen einzelner Kommissionsmitglieder offen, ob die im Rahmen der Arbeitsgruppe «IT-Bundesgerichte» durch ein externes Gutachten gewonnene Erkenntnis, wonach die Fortführung der gemeinsamen IT-Plattform des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts einen jährlichen Synergie-Effekt von 1,8 Mio. Franken gehabt hätte, bis in die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der beiden Räte vorgedragen ist, als diese im Frühjahr 2008 übereinstimmend beschlossen, es stünde im Belieben eines jeden eidgenössischen Gerichts, welcher Informatik-Infrastruktur es sich bedienen wolle (vgl. Brief der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 16. Mai 2008 an die drei eidgenössischen Gerichte in Sachen Informatik).

15 Art. 153 Abs. 4 BV nennt in diesem Zusammenhang generell abstrakt Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse.

16 Ständerat Fritz Schiesser umschrieb die Informationshaltung des Bundesgerichts für die damalige Zeit mit dem Ausdruck: «mauern».

17 SR 173.110.1

18 Art. 188 Abs. 3 BV.

19 ANDREAS LIENHARD, Controllingverfahren des Bundesgerichts, in: Justice – Justiz – Giustizia 2007/2 Ziffer 5.

20 Art. 169 Abs. 2 BV.

21 Art. 191c BV und Art. 30 Abs. 1 Satz 1 BV.



damit zum garantierten Unabhängigkeitsbereich der Gerichte überleitet²². Akten-einsicht erscheint auch hier als unnötig; das Einverlangen eines Berichtes beim Gericht dürfte genügen. Noch weniger angezeigt ist die Einsichtnahme in Akten abgeschlossener Verfahren, wenn es darum geht, aus aufsichtsrechtlicher Warte Tendenzen der Rechtsprechung zu erkennen.

IV. Querbezüge zu den Wahlen bzw. Wiederwahlen von Richterinnen und Richtern

16) Die Mitglieder der eidgenössischen Gerichte werden durch die Vereinigte Bundesversammlung für eine Amtsdauer von 6 Jahren gewählt²³. Die Gerichtskommission bereitet die Wahlen und Wiederwahlen vor und unterbreitet ihre Wahlvorschläge der Vereinigten Bundesversammlung²⁴. Gleiches gilt für die Wahlen ins Präsidium der Gerichte²⁵.

17) Bei Vakanzen am Bundesgericht klärt die Verwaltungskommission gerichtsintern ab, in welcher Abteilung - nach möglichen Rochaden unter bisherigen Mitgliedern - mutmasslich ein Sitz frei wird. Sie teilt das Ergebnis zusammen mit der Sprachenpräferenz für das neue Mitglied der Gerichtskommission mit²⁶. Hierauf schreibt die Gerichtskommission die Vakanz öffentlich aus²⁷. Ohne einen weiteren (institutionalisierten) Rückbezug zum Gericht erarbeitet die Gerichtskommission - regelmässig auch aufgrund eines Hearings mit einem Teil der Kandidierenden - ihren Wahlantrag an die Bundesversammlung. Die Erfahrung zeigt, dass neben den in Art. 18 Abs. 2 BGG genannten Kriterien (Fachkenntnisse, Amtssprachen)²⁸ insbesondere auch die Parteizugehörigkeit der Kandidierenden für den Wahlantrag von Bedeutung ist.

18) Für die Wiederwahlen ist der Querbezug der Gerichtskommission zur Oberaufsicht stärker. Art. 40a Abs. 6 ParlG schreibt vor, dass die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzdelegation Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern ernsthaft in Frage stellen, der Gerichtskommission zur Kenntnis zu brin-

gen haben. In vergleichbarer Weise hat sich das Bundesgericht in Ziffer 2.5 Bst. a seines Controlling-Konzepts verpflichtet, bei signifikanten, für die Wiederwahl möglicherweise relevanten, persönlichen oder fachlichen Defiziten eines Gerichtsmitglieds Bericht zu erstatten.

19) Ein Mehr an nachträglicher «richterbezogener Qualitätskontrolle» ist weder durch die Oberaufsichtsorgane zu erzielen noch gar von den Gerichten selbst abzuverlangen. Eher wäre die Richterauswahl zu optimieren. Denn erfahrungsgemäss werden die Weichen an die Anforderungen zum Amt eines Mitglieds des (Bundes-)Gerichts unausweichlich vor der Ernennung und nicht vor den Wiederwahlen gestellt. Dies ist umso bedeutsamer, als das System der Wahl auf Zeit mit der Möglichkeit von Wiederwahlen seinerseits in einem Spannungsverhältnis zur richterlichen Unabhängigkeit steht, welches durch subjektive Richterbeurteilungen nach Massgabe einzelner Entscheidungen wohl unerträglich strapaziert würde²⁹.

20) Eine ganz besondere Herausforderung für die Oberaufsicht stellt der - bisher noch nie eingetretene - Fall der Amtsenthebung eines Mitglieds der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte dar. Das Vorliegen eines der in Art. 10 VGG bzw. SGG genannten Amtsenthebungsgründe müsste seitens der Antrag stellenden Gerichtskommission mit sehr grosser Sorgfalt aufgezeigt werden³⁰.

V. Umsetzung gewonnener Erkenntnisse aus der Oberaufsicht

21) Erkenntnisse aus der Oberaufsicht fliessen direkt in die Festlegung der Gerichtsbudgets ein. Durch die Budgethoheit des Parlaments kommt der Oberaufsicht eine gewisse Steuerungsfunktion zu. Geprägt durch oberaufsichtliche Vorarbeit sind sodann die parlamentarische Genehmigung der Rechnungen und der Geschäftsberichte der eidgenössischen Gerichte.

22) Auch die Wiederwahl bzw. Nichtwiederwahl von Richterinnen und Richtern nach abgelaufener Amtsdauer sowie die

Amtsenthebung von Mitgliedern der erstinstanzlichen Gerichte während laufender Amtsdauer fallen in die Kompetenz der Bundesversammlung. Diese entscheidet auf Antrag der Gerichtskommission und Durchführung entsprechender oberaufsichtlicher Untersuchungen.

23) Schliesslich vermag die Oberaufsicht indirekt oder direkt über den Einsatz parlamentarischer Instrumente³¹ auf die Gerichte einzuwirken. Mittels Postulat, Interpellation oder Anfrage können z.B. Probleme der Gerichtsverwaltung oder -führung aufgegriffen und öffentlich thematisiert werden, in der Meinung, die Gerichtsleitung werde das Ergebnis der parlamentarischen Auseinandersetzung berücksichtigen. Ergebnisse aus der Oberaufsichtsarbeit können weiter beispielsweise auf dem Weg einer parlamentarischen Initiative direkt in die Gesetzgebung einfließen.

24) Die Handlungsmöglichkeiten der Oberaufsichtsorgane, ihre aus der Aufsichtstätigkeit gewonnenen Erkenntnisse umzusetzen, sind im Übrigen aber beschränkt. Vorab gilt es festzuhalten, dass die Oberaufsichtsorgane Gerichtsurteile oder Verwaltungsentscheide der Gerichte weder aufheben noch ändern dürfen. Sie sind nicht befugt, an deren Stelle zu entscheiden und haben keine Mittel, die Gerichte zum Handeln zu zwingen. Es fehlt auch eine gesetzliche Grundlage für Disziplinar-massnahmen³².

25) Die Oberaufsichtsorgane vermöchten auch konkrete Vorgaben zum Geschäftsgang, etwa im Sinne von Prioritäten unter den Rechtsgebieten oder gar die Priorisierung einzelner Fälle, nicht durchzusetzen. Solches wäre mit der verfassungsrechtlich garantierten richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar. Den Geschäftsprüfungskommissionen fehlt sogar die konkrete Durchsetzungsmöglichkeit für Weisungen im Bereich der Gerichtsverwaltung; diese obliegt von Verfassungs- und von Gesetzes wegen den Gerichten³³. Insofern ist die Oberaufsicht zurückgeworfen auf feststellende Kritik und auf Empfehlungen, deren Umsetzung in die Kompetenz der Empfehlungsadressaten fällt³⁴. Statt anordnen,

22 So schon der Geschäftsbericht des Bundesgerichts für das Jahr 2002, Ziffer III.

23 Vgl. Art. 168 Abs. 1 BV für die Wahl der Mitglieder des Bundesgerichts und jeweils Art. 5 Abs. 1 VGG bzw. SGG für die Wahl der Mitglieder der erstinstanzlichen Bundesgerichte. Die Amtsdauer wird auf Stufe Gesetz festgelegt, und zwar je in Art. 9 Abs. 1 BGG, VGG und SGG.

24 Art. 40a Abs. 1 und 3 ParlG.

25 Art. 14 BGG; Art. 15 VGG bzw. SGG.

26 Vgl. Art. 28 BGerR (SR 173.110.131).

27 Art. 40a Abs. 2 ParlG.

28 Vgl. auch Art. 19 VGG und Art. 17 SGG.

29 So schon das Bundesgericht in einem Brief vom 10. Dezember 2002 an die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates.

30 Siehe dazu REGINA KIENER, Verfahren auf Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern an erstinstanzlichen Gerichten des Bundes, in: www.parlament.ch, unter Kommissionen/weitere Kommissionen/Gerichtskommission/Publikationen der Gerichtskommission (Gutachten vom 7. November 2007).

31 Siehe dazu Art. 118 Abs. 4 ParlG.

32 Das Bundespersonalgesetz (SR 172.220.1) findet auf Richterinnen und Richter keine Anwendung.

33 Art. 188 Abs. 3 BV für das Bundesgericht; Art. 14 VGG und Art. 13 SGG.

34 Die parlamentarische Oberaufsicht stuft ihre Handlungsmöglichkeiten im Wesentlichen selber so ein: vgl. Jahresbericht 2008 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte, zur Publikation im BBL 2009 bestimmt.



muss sie mit Argumenten überzeugen oder darauf hoffen, dass im Parlament (und damit öffentlich) formulierte Kritik bei den beaufsichtigten Gerichten genügenden (politischen) Handlungsdruck bewirkt.

VI. OBERAUFSICHT UND AUFSICHT DES BUNDESRICHTS ÜBER DIE ERSTINSTANZLICHEN GERICHTE DES BUNDES

26) Die Oberaufsicht gilt gegenüber dem Bundesgericht und den erstinstanzlichen Gerichten des Bundes. Letztere stehen zusätzlich unter der Aufsicht des Bundesgerichts³⁵. Die neue Bundesrechtspflegeordnung sah zunächst etwas anderes vor. Der Bundesrat wollte es mit der parlamentarischen Oberaufsicht über alle eidgenössischen Gerichte bewenden lassen³⁶. Gleicher Auffassung war die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Sie schlug allerdings eine Bestimmung im BGG vor, wonach das Bundesgericht ausdrücklich zu ermächtigen sei, seine Eindrücke zur Arbeit der erstinstanzlichen Gerichte der Oberaufsicht zu melden³⁷. Das Bundesgericht war mit dieser Hilfsfunktion einverstanden³⁸. Die im Jahr 2004 eingesetzte «Arbeitsgruppe BGG» des EJPD vertrat, ausgehend von Aufsichtsmodellen einiger Kantone, eine andere Meinung zur Regelung der Aufsicht. Das Bundesgericht sei als oberste Fachinstanz in Justizfragen und aufgrund seiner Tätigkeit als Rechtsmittelinstanz besser geeignet als das Parlament, allfällige Mängel oder gar Missstände bei den erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichten zu erkennen³⁹. In der Folge wurde in den drei Grundleisten der eidgenössischen Gerichte dem Bundesgericht eine neue Aufsichtsaufgabe übertragen⁴⁰.

27) Die entsprechenden gesetzlichen Vorschriften sagen allerdings wenig zu Umfang und Tragweite dieser bundesgerichtlichen (justiziellen) Aufsicht. Es blieb somit dem Bundesgericht überlassen, unter Berücksichtigung der ebenfalls gesetzlich verankerten Selbstverwaltung der erstinstanzlichen Gerichte die Konturen der bundesgerichtlichen Aufsicht aufzuzeigen. Zu diesem Zweck erarbeite es in Rücksprache

mit den Geschäftsprüfungskommissionen das Reglement betreffend die Aufsicht über das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht (Aufsichtsreglement) vom 11. September 2006⁴¹. Die für die Aufsichtstätigkeit zuständige Verwaltungskommission des Bundesgerichts erliess sodann am 3. Dezember 2007 zur Erleichterung und Formalisierung der Abläufe ein Konzept für die regelmässigen Aufsichtsgeschäfte und einen zugehörigen Zeitplan (Einreichung der Geschäftsberichte und Personalreporting anfangs Jahr; Besprechung von Voranschlag und Rechnung im April; zwei allgemeine Reportings im Frühjahr und Herbst; allgemeine Aufsichtssitzung an den Gerichtsstandorten im Herbst)⁴².

28) Die Aufsicht des Bundesgerichts ist wie die parlamentarische Oberaufsicht auf die Prüfung des ordnungsgemässen (äusseren) Geschäftsgangs der erstinstanzlichen Gerichte zentriert. Art. 3 Abs. 1 VGG bzw. SGG sprechen ausdrücklich von «administrativer Aufsicht über die Geschäftsführung». Im Unterschied zur staatspolitisch indizierten parlamentarischen Oberaufsicht ist die administrative Aufsicht eines oberen über ein unteres Gericht enger gefasst und systematischer ausgestaltet. Freilich übt das Bundesgericht seine Aufsichtstätigkeit mit einer gewissen Zurückhaltung aus, und zwar im Wissen darum, dass es in administrativen Angelegenheiten nicht anstelle der zuständigen Organe der erstinstanzlichen Gerichte entscheiden darf. Die gesetzlich zugestandene Verwaltungsautonomie schliesst solches aus; die Führung des eigenen Gerichts soll und muss Aufgabe der erstinstanzlichen Gerichte bleiben. Daran ändert nichts, dass der Verwaltungskommission zur ordnungsgemässen Durchführung der Aufsicht im administrativen Bereich ein Weisungsrecht zusteht⁴³. Im Übrigen fliessen die Erkenntnisse aus der bundesgerichtlichen Aufsicht in die allgemeine Berichterstattung (bundesgerichtlicher Geschäftsbericht) ein oder bilden Inhalt von Empfehlungen an die Oberaufsichtsorgane, wie z.B. im Zusammenhang mit dem Budget an die Finanzkommissionen oder bei der Festsetzung der Anzahl Gerichtsmitglieder an die Rechtskommissionen.

29) Im Rahmen der justiziellen Aufsicht hat die Verwaltungskommission gestützt auf Art. 10 Aufsichtsreglement sog. Aufsichtsanzeigen zu behandeln. Das erweist sich mit Blick auf Vorwürfe der Rechtsverweigerung bzw. -verzögerung als sinnvolle und beim Bundesgericht besser als beim Parlament aufgehobene Aufgabe. Dies gilt namentlich auch in Bereichen, in denen das beaufsichtigte Gericht wie zum Beispiel im Asylrecht, letztinstanzlich entscheidet. Zudem ist es bei solchen Aufsichtsanzeigen nicht immer einfach, die Grenzen zur Rechtsprechung zu ziehen, welche letztere aber von der Aufsicht (auch von der justiziellen) ausgenommen ist. In den beiden ersten Jahren seiner Aufsichtstätigkeit hatte das Bundesgericht zehn Aufsichtsanzeigen zu behandeln⁴⁴.

30) Zur bundesgerichtlichen Aufsicht gehören schliesslich jene Untersuchungen und Berichte, die auf spezifischen Auftrag der Oberaufsichtsorgane erfolgen. So verhielt es sich beim Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 19. Februar 2008 um Stellungnahme im Fall Holenweger darüber, wie bestimmte Vorgehensweisen der I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts (Veröffentlichung von aufsichtsrechtlichen Entscheiden im Internet mit namentlicher Nennung des Bundesanwalts, Verweigerung des Akteneinsichtsrechts gegenüber der GPK u. dgl.) rechtlich zu qualifizieren seien. Zum Begehren des Bundesverwaltungsgerichts um Erhöhung der Richterstellen von 64 auf 70 in der parlamentarischen Richterstellenverordnung wurde das Bundesgericht von der Rechtskommission des Ständerates ebenfalls um eine Stellungnahme angegangen. Und schliesslich forderte die Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte in ihrem Bericht zum Fall Tinner (Aktenvernichtung) das Bundesgericht auf zu untersuchen, «wie die I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts ihre Aufsicht über die Bundesanwaltschaft und über die Bundeskriminalpolizei wahrnimmt»⁴⁵.

VII. SCHLUSBETRACHTUNGEN

31) Die praktizierte Oberaufsicht, soweit sie das Bundesgericht selber angeht,

35 Eine eingehende Auseinandersetzung mit dem Institut der bundesgerichtlichen Aufsicht findet sich bei PAUL TSCHÜMPERLIN, Die Aufsicht des Bundesgerichts, zur Publikation vorgesehen in: Schweizerische Juristen-Zeitung (SJZ), Jg.105 / 2009.

36 Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, in: BBL 2001 4202 ff., 4258 f.

37 Parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 28. Juni 2002, in: BBL 2002 7625 ff., insb. 7636 ff.

38 Vgl. Geschäftsbericht des Bundesgerichtes für das Jahr 2002, S. 4.

39 Vgl. Bericht zu den Normvorschlägen der Arbeitsgruppe BGG des EJPD vom 16. März 2004, Ziffer 3.6.

40 Art. 1 Abs. 2 BGG; Art. 3 Abs. 1 VGG bzw. SGG.

41 SR 173.110.132

42 Vgl. Geschäftsbericht des Bundesgerichts für das Jahr 2007, S. 15.

43 Art. 10 Aufsichtsreglement.

44 Siehe die Geschäftsberichte des Bundesgerichts für die Jahre 2007 und 2008.

45 Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrates und Zweckmässigkeit seiner Führung, Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte vom 19. Januar 2009, Ziffer 6.9 und Empfehlung 6, zur Publikation im BBL 2009 vorgesehen



funktioniert seit etlichen Jahren gut. Sie ist geprägt von einem sach- und stufen-gerechten, korrekten und vertrauensvollen Umgang, der auch Raum zur Diskussion heikler Fragen unter Verfassungsorganen bietet.

32) Getrübter sieht die Situation aus, seit die parlamentarische Oberaufsicht durch die Administrativ-Aufsicht des Bundesgerichts über die erstinstanzlichen Gerichte ergänzt worden ist. Aus dem bipolaren Verhältnis (Parlament/Bundesgericht) wurde plötzlich eine Dreiecksbeziehung. Innerhalb deren war die Rollenverteilung zu Beginn unklar. Am deutlichsten zeigte sich dies bei der Erarbeitung der Budgets für das Bundesverwaltungsgericht (weniger beim Bundesstrafgericht)⁴⁶. Auch in anderen aufsichtsrelevanten Themen (Gestaltung und Präsentation der Geschäftsberichte vor den Geschäftsprüfungskommissionen, Informatik-Infrastruktur, Medienverhalten etc.) gestaltete sich die Aufsichtstätigkeit des Bundesgerichts schwierig. Zuweilen betrieben die erstinstanzlichen Gerichte unter Anrufung des von ihnen augenscheinlich (zu)weit ausgelegten Selbstverwaltungsrechts namentlich im Informationsaustausch eine gewisse Obstruktion. Diese Haltung wurde dadurch erleichtert, dass einzelne Oberaufsichtsorgane (Subkommissionen oder einzelne Kommissionsmitglieder) Separatkontakte oder gar Absprachen mit Führungspersonen der erstinstanzlichen Gerichte pflegten, weshalb das Bundesgericht zuweilen sehr spät oder gar erst nach dem Entscheid des Oberaufsichtsans Information erhielt. Seine Aufsichtsarbeit wurde damit recht eigentlich unterlaufen.

33) Die Bundesrechtspflege hat ein System der abgestuften Aufsicht eingerichtet: zunächst die gerichtsinterne (Dienst-) Aufsicht der jeweiligen Leitungsorgane, dann die Aufsicht des übergeordneten Gerichts und schliesslich die parlamentarische Oberaufsicht. Wie dargelegt, fehlen vorbehaltlich der parlamentarischen Budgetkompetenz und der parlamentarischen Wahl-, Wiederwahl- und Amtsenthebungsbefugnis sowohl den Oberaufsichtsorganen wie auch der Administrativ-Aufsicht Zwangsmittel zur Durchsetzung aufsichtlicher Erkenntnisse. In diesem System funktioniert Aufsicht letztlich nur, wenn die Aufsichtsorgane und die zu beaufsichtigenden Gerichte kooperieren.

34) Naturgemäss kommt dabei den Aufsichtsorganen eine gewisse Führungsaufgabe zu und ist den Aufsichtsverhältnissen insoweit allgemein eine Hierarchie eigen. Für die konkrete Aufsichtstätigkeit im geltenden System heisst das, dass die parlamentarischen Organe die Oberaufsicht im Wesentlichen über ihren Hauptansprechpartner, das Bundesgericht, wahrnehmen und im (ausnahmeweisen) direkten Kontakt mit den erstinstanzlichen Gerichten das Bundesgericht jedenfalls nicht ausschliessen sollten. Umgekehrt sollten die erstinstanzlichen Gerichte ihre Kontakte mit den Oberaufsichtsorganen über das Bundesgericht pflegen. Damit wird es dem Bundesgericht möglich, im Rahmen seiner Aufsichtsarbeit die Interessen der eidgenössischen Justiz zu bündeln. Solches schwebte wohl auch dem Gesetzgeber vor, als er in Art. 162 Abs. 2 ParlG die entsprechende bundesgerichtliche Vertretungsbefugnis in den Räten und in deren Kommissionen festlegte.

35) Aufsicht – gleichviel, ob parlamentarische Oberaufsicht oder justizielle Administrativ-Aufsicht – realisiert sich nach dem Gesagten zweckmässigerweise in einem (diskursiven) Zusammenwirken der beaufsichtigenden und der beaufsichtigten Institution, unter Wahrung des Respekts vor der Aufgabe des jeweils anderen Organs. Mitentscheidend für das Funktionieren der Aufsicht ist, dass sich die beteiligten Organe an die ihnen vom Gesetz zugeordnete Rolle halten. Dabei sollten Doppelspurigkeiten tunlichst vermieden werden. So handelt beispielsweise das Bundesgericht als Aufsichtsbehörde nicht, wenn sich bereits ein parlamentarisches Aufsichtsorgan mit einer Angelegenheit befasst⁴⁷. Unter diesen Prämissen erscheint das in der Bundesrechtspflegeordnung festgelegte Aufsichtssystem mit der parlamentarischen Oberaufsicht und der justiziellen Administrativ-Aufsicht des Bundesgerichts durchaus als sachgerecht.

36) Optimierungen dieses Systems sind denkbar. Das Bundesgericht hat in seinem Geschäftsbericht für das Jahr 2007 entsprechende Hinweise gemacht⁴⁸. Es bestehen auch auf parlamentarischer Ebene gewisse Reformbestrebungen. So hat die nationalrätliche Finanzkommission im Rahmen der Beratungen für das Budget 2009 darüber diskutiert, ob das Parla-

ment die Aufsicht über alle drei Gerichte direkt ausüben sollte und die administrative Aufsicht des Bundesgerichtes daher ganz aufzugeben wäre⁴⁹. Sodann hat die Gerichtskommission Ende 2008 den Rechtskommissionen der beiden Räte einen Bericht mit dem Titel «Stärkung der Unabhängigkeit der Eidgenössischen Gerichte und Klärung des Verhältnisses Gerichte – Parlament» zugeleitet⁵⁰. Die Streichung der bundesgerichtlichen Aufsicht ginge wohl zu weit; denn im Rahmen des geltenden Aufsichtssystems nimmt das Bundesgericht Aufgaben wahr, die sachgerechterweise nur von ihm erbracht werden können. Zu denken ist etwa an die Behandlung von Aufsichtsanzeigen gegen die unteren eidgenössischen Gerichte und die aufsichtsrechtliche Berichterstattung gestützt auf spezifische Aufträge der Oberaufsichtsorgane. Änderungen in diesem auch staatspolitisch sensiblen Bereich erfordern eine ganzheitliche Sicht. Ständerat Altherr⁵¹ verdient Zustimmung, wenn er Reformwillige ermahnt, «das Kind nicht mit dem Bade auszuschütten».

46 Im Geschäftsbericht des Bundesgerichts 2007, S. 15, wird ausgeführt, dass sich das Bundesgericht nach einigem Hin und Her mit den Finanzkommissionen über das Prozedere geeinigt hat. Danach prüft das Bundesgericht die Budgets der beiden erstinstanzlichen Gerichte. Soweit eine Einigung mit diesen misslingt, legt das Bundesgericht die Zahlen des erstinstanzlichen Gerichts vor und bringt seine abweichende Auffassung den Finanzkommissionen zur Kenntnis, indem es Empfehlungen abgibt. Die Finanzkommissionen prüfen die Voranschlagsentwürfe und die Empfehlungen des Bundesgerichts. Dem vom Bundesgericht bezeichneten Mitglied (Bundesgerichtspräsident) obliegt die Vertretung der Voranschläge aller drei Gerichte in den Räten und vor den Finanzkommissionen. Beim ordentlichen Gang der Geschäfte genügt diese Vertretung. Den Finanz(Sub-)kommissionen steht es jedoch frei, weitere Instanzen anzuhören.

47 Vgl. Brief des Bundesgerichts an die Geschäftsprüfungsdelegation vom 13. Juni 2008 im Fall «Tinner».

48 Siehe dort die S. 15 und 20. Das Bundesgericht hat aber auch darauf hingewiesen, dass gewisse offene Punkte im Zuge der weiteren Praxis bereinigt werden könnten.

49 AB 2008 S 977, Votum Altherr.

50 AB 2008 S 978, Votum Bürgi.

51 AB 2008 S 977.



Réforme fédérale de la Justice: Le canton du Valais est prêt

Nicolas Voide, député au Parlement valaisan¹

Dans sa session de février 2009, dernière de la législature, le Parlement cantonal valaisan a adopté à l'unanimité les dispositions cantonales transcrivant, en droit interne, la réforme fédérale de la justice. Les six lois cantonales modifiées ne l'ont été, par choix fondamental initial, que dans la mesure rendue absolument nécessaire par le droit fédéral et dans la philosophie d'une «Justice orientée clients». Ainsi, l'adaptation 2009 de la justice cantonale valaisanne se veut une première étape d'un processus législatif comportant deux phases, la deuxième devant se concrétiser à l'horizon 2015 et nécessitant aussi bien de réviser la Constitution cantonale au chapitre du Pouvoir judiciaire que de repenser en profondeur les structures judiciaires et administratives chargées d'appliquer le droit privé et le droit pénal.

En l'absence de réforme constitutionnelle dans la première phase, celle des adaptations nécessaires eu égard aux modifications du droit fédéral, le Parlement cantonal continuera d'élire les membres du Tribunal cantonal, lequel nommera les Juges de districts et leurs suppléants, l'élection par le peuple étant réservée au Juge de commune.

S'agissant du Ministère public, contraint d'abandonner le système tripartite (Juge d'instruction – Procureur – défense), le législateur cantonal valaisan a opté pour un Ministère public décentralisé (un office central et trois offices régionaux), hiérarchisé (un Procureur général, un premier Procureur dans chaque office régional, des Procureurs et des Substituts dans chaque office régional) et indépendant (haute surveillance par le Grand Conseil par le biais de la Commission de justice et contrôle administratif et financier par le Conseil d'Etat).

L'art. 39 al. 2 de la Constitution cantonale impose l'élection de l'ensemble des membres du Ministère public par le Grand Conseil.

Sous l'angle budgétaire, le Parlement cantonal conserve les pleins pouvoirs s'agissant des moyens alloués à la justice.

Par le biais de sa Commission de justice, le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur les autorités judiciaires et le nouveau Ministère public.

On peut ainsi conclure que c'est sans révolution, mais avec sérieux et pragmatisme que le Grand Conseil valaisan a revisité les 385 articles des six lois concernées par la réforme fédérale de la justice.

Le délai octroyé notamment au Canton du Valais pour ces adaptations (entrée en vigueur du droit fédéral prévue pour le 1^{er} janvier 2011), nécessitait de réussir cet exercice législatif en un temps record, laissant ensuite la possibilité, «sur le terrain» d'assurer dans les délais le recrutement et la formation des nouveaux membres du Ministère public.

Le tout sans oublier l'intérêt des justiciables à ce que leurs avocats bénéficient également du temps d'adaptation nécessaire...

1 Président de la commission de deuxième lecture du Grand Conseil valaisan de la législation d'application découlant de l'unification des procédures civile et pénale et du nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte.



La réforme judiciaire en matière administrative et le contrôle juridictionnel des actes du Parlement genevois

Fabien Mangilli¹, Dr en droit, titulaire du brevet d'avocat, Secrétaire scientifique de commissions

Point de situation de la réforme judiciaire à Genève

Les adaptations législatives à la réforme fédérale de la justice ont démarré à Genève au début de l'année 2008, par l'institution, le 21 février 2008, de la Commission *ad hoc* Justice 2010, spécifiquement chargée des tous les projets de loi en relation avec la réforme². Le Grand Conseil a été saisi, le 5 mai 2008, du projet de loi 10253 relatif à la réforme administrative, afin de satisfaire, dès le 1^{er} janvier 2009, aux exigences de l'article 86 de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110)³. Contrairement à d'autres cantons, ce projet n'a pas fait l'objet d'une procédure de consultation avant d'être déposé devant le Grand Conseil. Comme l'ont relevé certains commissaires, le travail parlementaire s'en est vu alourdi, la Commission *ad hoc* Justice 2010 ayant dû procéder à de nombreuses auditions et apprécier les remarques et suggestions des divers milieux concernés⁴. La loi 10253 a finalement été votée par le Grand Conseil le 18 septembre 2008 et est entrée en vigueur, comme prévu, le 1^{er} janvier 2009⁵.

Dans les autres domaines unifiés par le droit fédéral (procédures civile et pénale), il est à noter que si le Parlement n'a toujours pas été saisi des propositions d'adaptation au nouveau Code de procédure civile, la Commission *ad hoc* Justice 2010 a déjà avancé dans la réforme en matière pénale.

A Genève, la révision du droit pénal a débuté par le projet de loi 10327 tendant à la suppression du jury populaire, voté par le Grand Conseil le 22 janvier 2009⁶. Dans la mesure où il s'agit d'une réforme constitutionnelle, l'approbation du peuple sera nécessaire. Le Parlement devra ensuite se

prononcer sur le projet de loi 10355 d'application du Code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, actuellement en cours d'examen devant la Commission *ad hoc* Justice 2011⁷.

Enfin, la réforme fédérale nécessitera encore l'adoption des règles d'adaptation au Code de procédure civile et la refonte complète de l'organisation judiciaire, pour lesquelles un certain nombre de projets de lois sont encore attendus⁸.

Ce texte a pour objectif de présenter et commenter l'un des points les plus importants de la réforme administrative pour le Grand Conseil: le contrôle juridictionnel de ses actes par le Tribunal administratif⁹. Bien qu'il ne soit pas question de remettre en cause le choix politique, il sera néanmoins possible de mettre en évidence certaines questions d'interprétation qui risquent de se poser, ainsi que l'incertitude que le nouveau système pourrait impliquer pour le Grand Conseil.

La réforme en matière administrative et le contrôle juridictionnel des actes du Grand Conseil

Sous l'ancien droit, l'article 58 de la loi sur la procédure administrative (LPA, E 5 10) prévoyait que les décisions du Grand Conseil ne pouvaient pas faire l'objet d'un recours devant une autorité cantonale, sauf exception prévue par la loi. S'il entendait contester un acte du parlement, le justiciable devait en principe saisir directement le Tribunal fédéral.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, l'article 58 LPA est abrogé, ce qui signifie que le système a été fondamentalement modifié. Alors que l'ancien droit prévoyait l'absence de droit

de recours devant une autorité cantonale (sous réserve des exceptions expressément prévues par la loi), le nouveau droit ouvre par principe le recours au Tribunal administratif, autorité supérieure ordinaire de recours, contre les décisions du Grand Conseil, sauf exception prévue par la loi. La logique a donc été inversée¹⁰.

Dans le cadre de ses travaux, la Commission *ad hoc* Justice 2010 a auditionné le Sautier du Grand Conseil (Secrétaire général), qui a fait part de ses inquiétudes quant à la perspective d'ouvrir le recours au Tribunal administratif contre les décisions du Parlement cantonal. Cette crainte portait notamment sur une possible atteinte à l'indépendance du pouvoir législatif. Par conséquent, le Sautier a proposé à la Commission d'inverser la perspective, en maintenant l'article 58 LPA et le principe de l'absence de voie de recours cantonale, tout en prévoyant parallèlement dans la loi une liste d'exceptions positives, c'est-à-dire une énumération de cas dans lesquels le recours serait ouvert¹¹. A côté de la question de l'atteinte à l'indépendance du pouvoir législatif, les craintes concernaient également la nature même du Grand Conseil. Alors que celui-ci constitue fondamentalement une autorité de nature législative, mais parfois appelée à agir comme autorité administrative, la généralisation du recours au Tribunal administratif par l'abrogation de l'article 58 LOJ tendrait plutôt à le considérer fondamentalement comme une autorité administrative, appelée également à adopter des actes de nature législative. On retrouve l'inversion de logique.

La Commission *ad hoc* Justice 2010, puis le Grand Conseil, n'ont pas suivi la position du Sautier et de son Secrétariat général. La Commission a jugé que les craintes émises étaient certainement exagérées, dans la

1. La présente contribution n'engage d'aucune manière le Grand Conseil de la République et canton de Genève ou son Bureau.
2. R 553 pour la création d'une commission ad hoc «Justice 2010» votée par le Grand Conseil le 21 février 2009, <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/R00553.pdf>. La Commission a ensuite été renommée «ad hoc Justice 2011».
3. <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10253.pdf>.
4. Voir le rapport de la Commission ad hoc Justice 2010 sur le projet de loi 10253, p. 5 et 20, <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10253A.pdf>.
5. <http://www.ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/L10253.pdf>.
6. <http://www.ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/L10327.pdf>. L'abrogation de l'art.137 Cst-GE consacre la suppression de l'institution du jury populaire.
7. <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10355.pdf>.
8. Le Grand Conseil ignore encore à l'heure actuelle combien de projets de loi seront déposés par le Conseil d'Etat.
9. Il convient encore de mentionner que la réforme administrative a institué une nouvelle commission cantonale de recours en matière administrative, impliquant l'élection par le Grand Conseil de trois juges au Tribunal de première instance (le 19 décembre 2008) et prochainement de 54 juges assesseurs. En outre, la compétence du Grand Conseil pour le réexamen en matière de naturalisation a été transférée au Tribunal administratif.
10. Il convient de préciser que la réforme n'a pas institué de contrôle abstrait par le Tribunal administratif des actes de portée générale du Grand Conseil. Il s'agit uniquement des décisions individuelles et concrètes au sens de la procédure administrative. Comme sous l'ancien droit, le recours abstrait contre un acte de portée générale devra être directement déposé auprès du Tribunal fédéral.
11. Voir le rapport de la Commission ad hoc Justice 2010 sur le projet de loi 10253, p. 19, <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10253A.pdf>.



mesure où un grand nombre de «décisions» que le Grand Conseil est amené à prendre ne sont en réalité pas des décisions administratives ouvrant le recours au Tribunal administratif, mais plutôt des décisions d'organisation soustraites à la juridiction de ce dernier¹².

Alors que la situation était claire jusqu'au 31 décembre 2008, il conviendra désormais d'analyser dans chaque cas d'espèce la nature de l'acte du Grand Conseil, afin de déterminer s'il s'agit ou non d'une décision administrative susceptible d'un recours au Tribunal administratif. Dans cette perspective, il est possible d'identifier cinq catégories d'actes:

- les actes de nature législative;
- les actes expressément soustraits à un recours devant une autorité judiciaire cantonale;
- les actes expressément susceptibles d'un recours devant une autorité judiciaire cantonale;
- les mesures d'organisation;
- les décisions administratives sujettes à recours.

Les actes de nature législative

Il s'agit des actes «typiques» du Grand Conseil en tant que pouvoir législatif. Parmi eux, on peut citer l'adoption, l'amendement ou le rejet des projets proposés par les députés et le Conseil d'Etat¹³, l'adoption ou le rejet des conventions intercantionales ou des traités avec l'étranger¹⁴, le vote sur le budget et les comptes¹⁵ et le vote des impôts¹⁶.

Il est évident que ces actes ne constituent pas des décisions administratives, de sorte que le recours au Tribunal administratif ne sera pas ouvert¹⁷.

Les actes expressément soustraits à un recours devant une autorité cantonale

L'article 86 al. 3 LTF prévoit la possibilité de soustraire à une voie de recours cantonale

les décisions du parlement ayant un caractère politique prépondérant. Dans le cadre de la réforme administrative, cette faculté a été utilisée en ce qui concerne les décisions du Grand Conseil en matière de levée d'immunité et en matière de grâce, lesquelles ne pourront donc pas faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif¹⁸. En outre, l'article 120 al. 6 LRGC précise que les décisions du Grand Conseil sur la validité des initiatives populaires ne sont pas sujettes à recours cantonal¹⁹.

Les actes expressément susceptibles d'un recours devant une autorité cantonale

Le droit cantonal contient un certain nombre de dispositions prévoyant expressément une voie de recours contre les décisions du Grand Conseil. On les rencontre surtout dans le domaine de l'aménagement du territoire, par exemple les décisions d'adoption des plans d'affectation du sol²⁰.

Ce genre de dispositions constitue un reliquat de l'ancien système, lequel exigeait de prévoir expressément la possibilité de recourir devant une autorité cantonale, le principe étant l'absence d'une telle voie de recours sauf disposition contraire.

Les mesures d'organisation

Le Grand Conseil, parfois par l'intermédiaire de son Bureau, doit prendre un certain nombre de mesures d'organisation relatives à son fonctionnement. Ces mesures internes ne pourront en principe pas être contestées devant le Tribunal administratif, sauf si elles ont un effet sur les droits et obligations des particuliers, en d'autres termes s'il s'agit de décisions administratives au sens strict du terme.

Dans son rapport, la Commission *ad hoc* Justice 2010 relevait que, parmi les «décisions» susceptibles d'être prises par le Grand Conseil, seule l'exclusion durable d'un député (art. 92 LRGC) serait de nature

à toucher les droits du justiciable et pourrait ainsi faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif²¹.

La détermination de la nature des mesures d'organisation et de la possibilité de recourir au Tribunal administratif impliquera la référence à la notion de décision administrative prévue à l'article 4 LPA²². Lorsqu'il sera saisi, le Tribunal administratif devra donc déterminer dans chaque cas si la mesure d'organisation contestée remplit ou non les critères de l'article 4 LPA, afin de définir la recevabilité du recours. Cette solution est de nature à créer une source d'incertitude juridique importante pour le Grand Conseil, dans la mesure où il n'est pas toujours aisé de fixer précisément la délimitation entre une mesure d'organisation et une décision susceptible de recours. Il conviendra donc de travailler de manière casuistique, ce que l'ancien droit avait l'avantage d'éviter. Un laps de temps important pourrait en outre s'écouler avant qu'une jurisprudence bien établie règle précisément la problématique de la nature juridique des mesures d'organisation du Grand Conseil.

Certaines mesures d'organisation ne sont manifestement pas des décisions au sens de l'article 4 LPA et ne pourront pas être contestées devant le Tribunal administratif. Soit elles seront assimilées à un forme de directive aux députés ou à des actes de caractère général; soit elles constitueront des mesures individuelles, mais qui ne touchent pas les droits et les obligations du justiciable. Il s'agira en particulier de la répartition par groupe politique des places dans la salle²³, de l'autorisation par le Bureau de faire distribuer certains documents²⁴, de la fixation du montant des indemnités pour la législature par le Bureau²⁵, de la «décision» de siéger à huis clos²⁶ et de la répartition des sièges dans les commissions²⁷.

12. Voir le rapport de la Commission ad hoc Justice 2010 sur le projet de loi 10253, p. 30-32.

13. Art. 2 let b LRGC.

14. Art. 2 let f LRGC.

15. Art. 2 let i LRGC.

16. Art. 2 let g LRGC.

17. Il convient toutefois de mentionner le projet de loi 10052 (déposé par des députés) en cours d'examen devant la Commission des finances. Ce projet propose d'instituer une voie de recours au Tribunal administratif contre le budget. Les moyens de recours seraient toutefois limités au respect des règles de procédure, en particulier celles relatives au frein au déficit (<http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10052.pdf>).

18. Voir art. 2 let r et 209 al. 1 LRGC.

19. L'article 88 al. 2 LTF prévoit que les cantons n'ont pas l'obligation de prévoir une voie de recours cantonale contre les actes du parlement en matière de droits politiques.

20. Art. 35 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 130).

21. Voir le rapport de la Commission ad hoc Justice 2010 sur le projet de loi 10253, p. 32 et annexe 11 (p. 151-158).

22. L'article 4 al. 1 LPA se lit comme suit:

«Sont considérées comme des décisions [...], les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal, communal et ayant pour objet :

- a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations;
- b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits;
- c) de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations».

23. Art. 14 let f LRGC.

24. Art. 9 LRGC.

25. Art. 46 LRGC.

26. Art. 94 LRGC.

27. Art. 179 LRGC.



D'autres mesures d'organisation sont plus difficiles à classer. Il s'agira en particulier de l'autorisation du Grand Conseil donnée à un député en vue de recevoir une décoration étrangère²⁸, l'exclusion d'une personne des tribunes²⁹, la «décision» sur la levée du secret³⁰, la «décision» du Grand Conseil déclarant d'office un député démissionnaire en cas d'incompatibilité³¹, la sommation d'un député par le Bureau de se faire inscrire au registre des liens d'intérêt³². Bien que ces mesures ne seront pas *ipso facto* susceptibles de toucher les droits et obligations du justiciable, il n'est pas exclu que le Tribunal administratif leur reconnaisse le caractère de décision sujette à recours, en fonction du cas d'espèce.

Les décisions administratives sujettes à recours

Hormis dans les cas de mesures d'organisation auxquelles la qualité de décisions serait reconnue par le Tribunal administratif, en raison de leurs effets sur les droits et obligations des particuliers, le Grand Conseil n'agit que très rarement comme autorité administrative. Le cas le plus représentatif concerne certainement le personnel du Secrétariat général. En particulier, le Bureau dispose d'un certain nombre de prérogatives en matière de ressources humaines. Les décisions prises dans ce cadre présenteront très certainement les caractéristiques d'une décision au sens de l'article 4 LPA.

Conclusion

La réforme en matière administrative a inversé le système du contrôle juridictionnel des actes du Grand Conseil par le Tribunal administratif³³. Dorénavant, les décisions du Grand Conseil sont par principe sujettes à recours auprès du Tribunal administratif, sauf exception prévue par la loi. L'ancien droit prévoyait exactement le contraire (absence de recours devant une autorité cantonale sauf exception). Il s'agit d'un choix politique qu'il n'y a pas lieu de remettre ici en cause.

Néanmoins, cette réforme constitue une source d'incertitude pour le Grand Conseil, car une augmentation des contestations de ses actes pourrait être à craindre. Afin de juger de la recevabilité du recours, le Tribunal administratif devra à chaque fois déterminer s'il s'agit d'une décision au sens de l'article 4 LPA. Or, si la nature juridique

de certains actes du Grand Conseil ne fait d'emblée aucun doute, d'autres sont plus problématiques à classer, en particulier en ce qui concerne certaines mesures d'organisation. A l'opposé, l'ancien système évitait ce travail casuistique incertain, en prévoyant une solution claire pour les justiciables, le Grand Conseil et les autorités saisies d'un recours.

A l'heure où la vie politique tend à se «judiciariser», il semble important que l'indépendance du pouvoir législatif soit préservée. Au vu de la nature du Grand Conseil, il serait peut-être souhaitable que le Tribunal administratif ne retienne la notion de décision au sens de l'article 4 LPA que lorsque le Parlement cantonal agit véritablement comme une autorité administrative. Il n'est bien entendu pas question d'ouvrir la voie à l'arbitraire et à la violation du droit dans l'activité administrative du Grand Conseil, en soustrayant l'institution à tout contrôle juridictionnel. Il est uniquement proposé de veiller à un double équilibre: celui de la séparation des pouvoirs et celui du respect du droit des particuliers à l'accès au juge, tel qu'il est notamment garanti par l'article 29a de la Constitution fédérale et l'article 86 al. 3 LTF.

28. Art. 22 LRGC.

29. Art. 59 LRGC.

30. Art. 2 let p et 32 al. 1 let g LRGC.

31. Art. 224A LRGC.

32. Art. 29A LRGC. Le cas de l'article 29A LRGC est très intéressant, dans la mesure où son ancienne version stipulait expressément que la décision du Bureau était définitive.

Cette partie de la disposition a été supprimée lors de la réforme, laissant ainsi entendre implicitement que le recours au Tribunal administratif serait ouvert.

33. Pour rappel, le contrôle abstrait des actes de portée générale n'est pas concerné.



Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes des Kantons Aargau (GOG) verbunden mit einer Teilrevision der Kantonsverfassung; Beschluss des Grossen Rates vom 11. November 2008 auf Rückweisung

Urs Hodel, lic. iur. Fürsprecher, Leiter Justizverwaltung, Kanton Aargau

1. Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes im Rahmen der Justizreform

Die Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) vom 11. Dezember 1984 ist ein Teilprojekt der Justizreform. Letztere hat das Ziel, eine leistungsfähige Justiz zu sichern, die ihre Aufgaben, nämlich Rechtssicherheit zu garantieren und Rechtsfrieden zu schaffen, auch in Zukunft auf hohem Niveau erfüllen kann (Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat Nr. 08.222 vom 13. August 2008). Die Reform soll zu einer Effizienzsteigerung führen. Wegen des verfassungsmässigen Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit ist die Justiz auf eine besondere Stellung angewiesen; mit der vorgesehenen Strukturreform wird das Justizmanagement den aktuellen Bedürfnissen angepasst und verbessert. Dabei stützen sich die Revisionsarbeiten hauptsächlich auf die durch den Grossen Rat im Zusammenhang mit der Justizreform verabschiedeten Leitsätze vom 9. Mai 2000 und vom 4. Mai 2004. Hauptinhalt dieser Leitsätze sind eine neue Leitungsstruktur für die Justiz im Kanton Aargau, eine Neuordnung der Aufsicht, eine Verstärkung der Justizverwaltung als Führungsinstrument für die gesamte Justiz, eine Geschäftsleitung für das Obergericht und die Zusammenfassung der bestehenden fünf Spezialverwaltungsgerichte zu einem kantonalen Spezialverwaltungsgericht, neu als Rekursgericht bezeichnet.

2. Vorgeschlagener Inhalt des neuen Gesetzes

Das neue Gesetz bringt einige gewichtige Neuerungen, so wird der *Geltungsbereich* ausgedehnt. Das aktuelle GOG gilt für die ordentlichen richterlichen Behörden der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (Friedensrichterinnen und -richter, Bezirksgericht, Obergericht) sowie die Spezialverwaltungsgerichte. Für die besonderen Gerichte gilt es nur, soweit andere Gesetze darauf verweisen. Somit hat das GOG bis anhin keine unmittelbare Geltung für die Arbeits- und Jugendgerichte, das Verwal-

tungs-, das Versicherungs- und das Handelsgericht. Das neue GOG dagegen erfasst alle Behörden der Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Ausnahme der Strafbefehlsrichterinnen und -richter. Heute kommt der Verwaltungskommission die Führungsrolle für die Justiz zu. Sie ist eine Kommission des Obergerichts, welches zugleich alle Gerichte nach aussen vertritt. Neu soll diese Führungsrolle im Bereich der Justizverwaltung dem *Justizrat* (keine richterliche Behörde) zukommen. Er setzt sich aus Vertretern des Obergerichts, der Spezialverwaltungs-Rekursgerichte und den Bezirksgerichten zusammen. Ihm obliegt die direkte Aufsicht über alle Richterinnen und Richter sowie die richterlichen Behörden als Ganzes. Damit wird der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass der Grosse Rat die Oberaufsicht und das Leitungsorgan (Justizrat) die direkte Aufsicht ausüben, nachgekommen. Zu den weiteren Aufgaben des Justizrats gehören der Mitteleinsatz sowie die Vertretung der Justiz nach aussen. Eine weitere wichtige Aufgabe ist die Führung der Justiz mittels Leistungsvorgaben (Fristenmanagement und -kontrolle). Dem Justizrat ist eine Generalsekretärin oder ein Generalsekretär Justiz unterstellt.

Um die ureigensten Verwaltungsaufgaben zu erfüllen erhalten das Obergericht, das Rekursgericht und die Bezirksgerichte je eine *Geschäftsleitung*, welche für den einwandfreien Betrieb des jeweiligen Gerichts verantwortlich ist.

Als Beschwerdeinstanz gegen Entscheide des Justizrats und als Disziplinarbehörde gegenüber Richterinnen und Richtern amtet neu das *Justizgericht*. Das Justizgericht entscheidet sodann über Ausstandsbegehren gegen das Obergericht als Ganzes. Das Justizgericht ist eine neue richterliche Behörde. Es wird aufgrund von Art. 86 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes geschaffen, der vorschreibt, dass die Kantone als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte einsetzen

Die fünf bestehenden Spezialverwaltungsgerichte werden zu *einem kantonalen Rekursgericht* mit Abteilungen für bestimmte Sachgebiete zusammengefasst.

Das neue GOG regelt, dass die Gerichte aller kantonalen Instanzen im Normalfall in *Dreierbesetzung*, ausser in den Fällen, in denen die Einzelrichterin oder der Einzelrichter gesetzlich vorgeschrieben ist, entscheiden sollen. Unter qualifizierten Voraussetzungen urteilen sie in Fünferbesetzung.

Alle aargauischen Richterinnen und Richter müssen ihren *Wohnsitz im Kanton Aargau* haben. Der Justizrat kann für Fachrichterinnen und -richter Ausnahmen bewilligen. Für die Richterinnen und Richter des Justizgerichts gilt die Wohnsitzpflicht im Kanton Aargau nicht. Die bis anhin für Friedensrichterinnen und -richter sowie Bezirksrichterinnen und -richter verlangte Wohnsitznahme im Amtskreis entfällt.

Die *Arbeitsgerichte* sollten vollständig in die Bezirksgerichte integriert. Arbeitsrechtliche Streitigkeiten werden damit künftig durch das Bezirksgericht beurteilt. Der zusätzlichen Belastung der Gerichtspräsidien ist mit einer Pensenerhöhung Rechnung zu tragen.

Das *Jugendgericht* kann bundesrechtlich formell nicht in das Bezirksgericht integriert werden; die Bezirksgerichtspräsidentin oder der Bezirksgerichtspräsident ist gleichzeitig in das Jugendgerichtspräsidium zu wählen; dasselbe gilt für die nebenamtlichen Jugendrichterinnen und -richter, die sich zwar aus den Reihen der Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter rekrutieren sollen, aber formell separat in dieses Amt zu wählen sind.

3. Rückweisung durch den Grossen Rat

Der Grosse Rat hat nach der durchgeführten Eintretensdebatte durch den Stichentscheid des Präsidenten des Grossen Rates beschlossen, den Gesetzesentwurf an den Regierungsrat zurückzuweisen. Der Gesetzesentwurf stützt sich hauptsächlich auf die durch den Grossen Rat im Zusammenhang mit der Justizreform verabschiedeten Leitsätze vom 9. Mai 2000 und vom 4. Mai 2004. Die Gründe für die erfolgte Rückweisung liegen gemäss den in der Beratung erfolgten Äusserungen (vgl. Protokoll des Grossen Rates 149. Sitzung vom 11. November 2008 Seiten 4091



ff.) insb. in der fehlenden Budgetneutralität, in einer unzureichenden demokratischen Legitimation des Justizrates, in der zu wenig schlanken gesetzlichen Regelung, in der Verweigerung der Abschaffung der Arbeitsgerichte, in der Reduktion der Spruchkörpergrösse von fünf auf generell 3 Richterinnen und Richter, in der Abgangsentschädigung für Richterinnen und Richter, welche ohne ihr eigenes Verschulden abgewählt werden, in der mangelnden Wirtschaftlichkeit bzw. Effizienz der vorgeschlagenen Regelungen u.a. Es liegt nun am Regierungsrat, die Rückweiseranträge zu analysieren und der Legislative einen überarbeiteten Entwurf zu unterbreiten.



Neuerungen im Verhältnis zwischen Parlament und Justiz im Kanton Bern

Sandra Deutsch, Fürsprecherin, geschäftsleitende Sekretärin der Justizkommission des Grossen Rates und Dr. Christian Wissmann, Ratssekretär des Grossen Rates

1. Ausgangslage / Einleitung

Das Justizverfassungsrecht¹ des Bundes (Justizreform, Bundesgerichts-, Verwaltungsgerichtsgesetz, einheitliche Zivil- und Strafprozessordnung usw.) ist in Änderung begriffen. Da die Kantone weiterhin grundsätzlich zuständig sind für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung sowie den Straf- und Massnahmenvollzug², erfordern die Bundesreformen Anpassungen im kantonalen Justizverfassungsrecht. Die kantonalen Stimmberechtigten haben am 24. September 2006 einer Verfassungsänderung zugestimmt, welche die Grundlage für die Neuorganisation der erstinstanzlichen Gerichte als Folge der Vereinheitlichung des Straf- und Zivilprozessrechts bildet. In einem nächsten Schritt des Projektes Justizreform 2 folgt die Anpassung zahlreicher gesetzlicher Grundlagen. Zum Zeitpunkt der Berichterstattung befinden sich das Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG) sowie weitere Gesetzesrevisionen in parlamentarischer Beratung. Es geht darin um die Regelung der Zuständigkeiten der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft, die Reduktion der heute 13 Gerichtskreise auf vier regionale Gerichtskreise, die Wahl aller Richterinnen und Richter durch den Grossen Rat, die neue Ausgestaltung der Aufsicht über die Justiz, die Modernisierung der Führungsinstrumente und Organisationsstrukturen der Gerichts- und Strafverfolgungsbehörden, die Einführung von Elementen der neuen Verwaltungsführung bei der Gerichtsbarkeit sowie die Verwirklichung der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft. Nicht allein im Organisationsrecht der Justiz, sondern ebenso in demjenigen des Parlaments sind Änderungen notwendig geworden. Die parlamentsrechtlichen Anpassungen sind im Rahmen einer unlängst erfolgten Revision des Grossratsge-

setzes erfolgt. Einzelne Reformelemente betreffen das Rechtsverhältnis zwischen Justiz und Parlament. Darüber wird im Folgenden summarisch berichtet.

2. Neuerungen im Verhältnis zwischen dem Grossen Rat und den Justizbehörden

2.1 Wahlfunktion des Grossen Rates

Erweitertes und geändertes Portefeuille von Richterwahlen

Der Grosse Rat ist gemäss Artikel. 77 KV³ zuständig für die Wahl der Mitglieder der Gerichte, soweit diese Befugnis nicht dem Volk übertragen ist. Heute werden folgende Gerichtsbehörden vom Grossen Rat gewählt:

- Mitglieder, Ersatzmitglieder und Präsidium des Obergerichts⁴,
- Mitglieder, Ersatzmitglieder und Präsidium des Verwaltungsgerichts⁵,
- Generalprokuratorin oder Generalprokurator⁶,
- Mitglieder der kantonalen und regionalen Untersuchungsrichterämter³,
- Präsidien und Fachrichterinnen und Fachrichter der Jugendgerichte³,
- Präsidien, deren Stellvertretungen und die Mitglieder der fünf Enteignungsschätzungskommissionen⁷,
- Präsidium und Mitglieder der Steuerrekurskommission⁸,
- Präsidium, Vizepräsidium und Mitglieder der Bodenverbesserungskommission⁹,
- Präsidium, Vizepräsidium, Mitglieder und Ersatzmitglieder der Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern¹⁰,
- Fachrichterinnen und Fachrichter der Rekurskommission für fürsorgliche Freiheitsentziehungen³,
- Fachrichterinnen und Fachrichter für das Schiedsgericht in Sozialversicherungsstreitigkeiten⁴,
- Handelsrichterinnen und Handelsrichter.

Der Grosse Rat ist aufgrund seiner Zuständigkeit für die Besetzung von ungefähr 300 Stellen verantwortlich. Im Zusammenhang mit der Straffung der erstinstanzlichen Gerichtskreise von 13 auf 4 im Projekt Justizreform 2 stellte sich die Frage nach dem idealen Wahlgremium für die Justizbehörden. In einer früheren Phase der Projektarbeiten wurden die drei gängigen Modelle – Volkswahl, Ernennung durch eine politische Behörde (Exekutive oder Legislative) und Ernennung oder der Vorschlag durch eine unabhängige Fachbehörde (Conseil de la Magistrature) – eingehend sachlich und politisch geprüft. Eine grosse Mehrheit der angehörten Vernehmlasser sprach sich für die Wahl aller Richterinnen und Richter durch den Grossen Rat aus.

Folgt der Grosse Rat in diesem Punkt den Anträgen des Regierungsrates und der vorberatenden parlamentarischen Kommission, bedeutet dies insgesamt eine Erweiterung der Wahlkompetenz des Grossen Rates, denn neu sollen mit Ausnahme der Staatsanwaltschaft sämtliche Gerichtsgremien (inklusive Generalstaatsanwaltschaft) durch den Grossen Rat gewählt werden. Je nach Modellentscheid des Parlamentes in politisch strittigen Einzelfragen wie Arbeitsgericht oder Jugendrichter- oder Jugendanwaltschaftmodell ist der Grosse Rat in Zukunft für die Besetzung von schätzungsweise 350 bis 459 Stellen zuständig. Die Zuständigkeitsordnung für die Wahlen bzw. Anstellungen könnte nach Inkrafttreten der Justizreform 2 neu wie folgt aussehen (siehe Tabelle nächste Seite).

Änderungen im Wahlverfahren

Für die Wahl der Richterinnen und Richter finden sich im heutigen Justizverfassungsrecht Regeln unterschiedlicher Regelungsstufe verstreut auf verschiedene Erlasse. Das eigentliche Wahlverfahren im Parlament selber ist rudimentär auf Stufe Parlamentsverordnung¹¹ geregelt. Mit der Justizreform 2 werden höchstwah-

1. Gemeint ist das Justizverfassungsrecht im weiteren Sinne, das nicht nur die Verfassungsnormen, sondern auch die gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen über die Organisation und Kompetenzen der Gerichtsbehörden erfasst.

2. Art. 122 Abs. 2 und Art. 123 Abs. 2 der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

3. Art. 77 Abs. 1 Bst. d - f sowie Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV, BSG 101.1)

4. Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 14. März 1995 über die Organisation der Gerichtsbehörden in Zivil- und Strafsachen (GOG, BSG 161.1)

5. Art. 120 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, BSG 155.21)

6. Art. 82 Abs. 1 GOG

7. Art. 45 des Gesetzes vom 3. Oktober 1965 über die Enteignung (BSG 711.0)

8. Art. 4 des Gesetzes vom 23. November 1999 über die Steuerrekurskommission (StRKG, BSG 661.611)

9. Art. 3 des Gesetzes vom 16. Juni 1997 über das Verfahren bei Boden- und Waldverbesserungen (VBWG, BSG 913.1)

10. Art. 4 Kantonales Strassenverkehrsgesetz (KSVG, BSG 761.11)

11. D.h. in der Geschäftsordnung für den Grossen Rat



Funktion	Wahlorgan
Oberrichterinnen und Oberrichter Ersatzoberrichterinnen und Ersatzoberrichter Präsidentin oder Präsident des Obergerichts	Grosser Rat
Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Präsidentin oder Präsident des Verwaltungsgerichts	Grosser Rat
Generalstaatsanwältin oder Generalstaatsanwalt stellvertretende Generalstaatsanwältinnen und Generalstaatsanwälte	Grosser Rat
Erstinstanzliche Richterinnen und Richter inkl. Laienrichterinnen und Laienrichter	Grosser Rat
Evtl. (je nach Modell) Jugendgerichtspräsidentinnen und Jugendgerichtspräsidenten	Grosser Rat
Evtl. Fachrichterinnen und -richter Arbeitsgerichte	Grosser Rat
Evtl. Vorsitzende und Mitglieder Schlichtungsbehörde Arbeitsgerichte	Grosser Rat
Evtl. Vorsitzende und Mitglieder Schlichtungsbehörde für Gleichstellungsfragen	Grosser Rat
Präsidentin oder Präsident Steuerrekurskommission Vizepräsidentin bzw. Vizepräsident Steuerrekurskommission Mitglieder und Ersatzmitglieder Steuerrekurskommission	Grosser Rat
Präsidentin oder Präsident Bodenverbesserungskommission Mitglieder Bodenverbesserungskommission	Grosser Rat
Präsidentin oder Präsident Enteignungsschätzungskommission Mitglieder Enteignungsschätzungskommission	Grosser Rat
Präsidentin oder Präsident Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern Mitglieder Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern	Grosser Rat
Vorsitzende und Mitglieder der Schlichtungsbehörden.	Grosser Rat
Handelsrichterinnen und Handelsrichter	Grosser Rat
Regionale und kantonale Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Jugendstaatsanwältinnen und Jugendstaatsanwälte (keine Wahl auf Amtsdauer).	Generalstaatsanwaltschaft

scheinlich alle bernischen Richterinnen und Richter vom Grossen Rat gewählt¹². Bestimmungen, welche die Grundzüge der Rechtsstellung der einzelnen, und solche, welche die Grundzüge der Organisation und Aufgaben der Behörden regeln, sind nach der Kantonsverfassung in der Form eines Gesetzes zu erlassen. Auch das Wahlverfahren im Parlament – insbesondere für die Wahl von Mitgliedern anderer Behörden – muss diesen Ansprüchen genügen. Ein Rechtsgutachten¹³, das für die Justizkommission verschiedene Fragen der Richterwahlen abklärte, war Anlass, die Bestimmungen über das Wahlverfahren im Grossen Rat einlässlich, auf Gesetzesstufe und in enger Anlehnung an die Wahlbestimmungen im Parlamentsgesetz der Bundesversammlung zu regeln. Gemäss neuer Konzeption ist im revidierten Grossratsgesetz¹⁴ das Wahlverfahren für Wahlen im Parlament generell geregelt; im total revidierten Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden

und der Staatsanwaltschaft (GSOG) finden sich die besonderen Bestimmungen über die Wahlen und Wiederwahlen der Richterinnen und Richter sowie der Generalstaatsanwältinnen oder Generalstaatsanwälte durch den Grossen Rat. Die neuen Regeln – insbesondere diejenigen über die Gesamterneuerungs-, Wieder- und Ergänzungswahlen – sind besser als die heutigen Regeln geeignet, den Willen des einzelnen Ratsmitglieds und der Wahlbehörde umzusetzen. So werden beispielsweise leere Wahlzettel im Wiederwahlverfahren mit Namensliste nicht als ungültig erklärt. Es findet im Wiederwahlverfahren nur ein Wahlgang statt, wobei diejenige Person als nicht wiedergewählt gilt, welche das absolute Mehr verfehlt hat.

Gesetzliche Grundlage für die Audits und Wahlempfehlungen der Justizkommission
Die Vorbereitung der Wahlen und Wiederwahlen von Gerichtsbehörden ist seit einigen Jahren durch eine Gesetzesbestimmung

an die ständige Justizkommission delegiert. Die Grundlage findet sich heute im Grossratsgesetz¹⁵ sowie neu zusätzlich im GSOG¹⁶ mit Verweis auf das Reglement der Justizkommission, welches das Nähere regelt. Die Justizkommission ist dabei in selbständiger Kompetenz zuständig für die Ausschreibung der Stellen, die Anhörung der oberen Gerichtsinstanzen sowie des Anwalts- sowie Richterverbands zu den eingegangenen Kandidaturen, die Durchführung einer Vorselektion bei Fehlen einzelner Voraussetzungen des Anforderungsprofils sowie die Bewerbungsgespräche. Durch die Konsultation der Fachbehörden ist gewährleistet, dass fachliche Gesichtspunkte bei der Vorbereitung eine zentrale Rolle spielen. Gestützt darauf gibt die Kommission dem Grossen Rat eine Wahlempfehlung für jede zu besetzende Richterstelle ab. Zudem entscheidet sie, welche Personen zur Wiederwahl vorgeschlagen werden.

Richterproporz

Die Hauptziele bei Richterwahlen sind die Suche nach fachlich und charakterlich qualifizierten, unabhängigen Richtern sowie darüber hinaus die angemessene Vertretung aller Bevölkerungsgruppen im Richteramt. Im Kanton Bern spielen bei der Richterauslese neben fachlich-persönlichen Eigenschaften auch politische Kriterien eine Rolle. Daher wird der Proporzschlüssel, welcher bei der Verteilung der Kommissionssitze angewendet wird, sinngemäss auch bei der Verteilung der Richtersitze eingesetzt. Aufgrund einer mehrjährigen Praxis teilt die Justizkommission die Sitze der Gerichtsbehörden proportional zur Fraktionsstärke im Grossen Rat zu. Der Proporzschlüssel wird jeweils angepasst, sobald ein Ratsmitglied die Fraktion verlässt oder wechselt. Nach der Abspaltung der Bürgerlich-Demokratischen Partei des Kantons Bern (BDP Kanton Bern) von der Schweizerischen Volkspartei des Kantons Bern (SVP Kanton Bern) stellte sich die Frage der wechselnden Fraktionsstärken im Grossen Rat während der Legislatur und deren Berücksichtigung bei der Zuteilung der Richtersitze. Die Justizkommission beauftragte daher Frau Prof. Dr. Regina Kiener, zu dieser Thematik ein zweiteiliges Gutachten zu erstellen¹⁷. Aufgrund der Empfehlungen der Gutachterin entschloss sich die Justizkommission, an der bisherigen Praxis der letzten Jahre – nämlich den Proporz der Richterghremien bei jeder Änderung der Fraktionsstärken entsprechend anzupassen

12. Die bisherige Volkswahl der erstinstanzlichen Richterinnen und Richter fällt somit weg.

13. Pierre Tschannen / Fabian Mösching: Vereinfachung der Richterwahlen durch den Grossen Rat des Kantons Bern, Bern 2007

14. Die Gesetzesänderung ist vom Grossen Rat am 19. Januar 2009 verabschiedet worden.

15. Heute in Art. 23 Abs. 4 Grossratsgesetz, nach Inkrafttreten der Revision in Art. 23 Abs. 2 Bst. c

16. Art. 21 Abs. 2 und 3 GSOG (Fassung Antrag RR)

17. Regina Kiener / Iris Schaller, Departement für öffentliches Recht der Universität Bern, Richterwahlen: Wechselnde Fraktionsstärken im Grossen Rat und deren Berücksichtigung bei der Zuteilung der Richtersitze, Gutachten im Auftrag der Justizkommission des Grossen Rats des Kantons Bern vom 10. Oktober 2008 (Teil 1) und vom 12. Dezember 2008 (Teil 2)



sen – bis Ende der Legislaturperiode festzuhalten. Ob mit Beginn der neuen Legislatur eine Praxisänderung stattfinden wird und neu der zu Beginn der Legislatur errechnete Proporzschlüssel für die ganze Amtsdauer des Grossen Rats gelten soll, ist noch offen. Nicht umgesetzt wird vermutlich die Empfehlung der Gutachterin, den Richterproporz gesetzlich zu regeln.

Anforderungen an die Justizkommission als Wahlvorbereitungsgorgan

Eine grosse Herausforderung für die 15-köpfige Justizkommission wird die sach- und zeitgerechte Vorbereitung der vielen Richterwahlen sein. Es zeichnet sich ab, dass das Milizsystem an seine Grenzen stösst. Für die Beurteilung und Festlegung der nötigen Ressourcen muss allerdings unterschieden werden zwischen den einmaligen Gesamterneuerungs- bzw. Neuwahlen im Rahmen der Justizreform und den wiederkehrenden Wahlen bei Rücktritten oder bei Ablauf der Amtsdauer.

2.2 Steuerung von Finanzen und Leistungen

Die Justizreformen auf eidgenössischer wie kantonaler Ebene bezwecken u.a. die Verbesserung des Rechtsschutzes und die Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit. Die Neue Verwaltungsführung (NEF) ist im Kanton Bern seit einigen Jahren bei der Zentralverwaltung in Anwendung und richtet ihre Instrumente an den Grundsätzen der Führungs-, Wirkungs-, Leistungs- sowie Kosten- und Erlösorientierung aus. Im Rahmen der Projektes Justizreform 2 hat sich gezeigt, dass einzelne Elemente von NEF auch in der Gerichtsbarkeit eingeführt werden können, andere wie die Wirkungs- oder Erlösorientierung sowie die Leistungsvereinbarung mit anderen Behörden hingegen nicht. Der Kanton Bern wird mit der Justizreform 2 höchstwahrscheinlich Elemente von NEF in den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft einführen. Er verspricht sich davon eine Optimierung der Führungsstrukturen und -instrumente verbunden mit einer institutionellen Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit durch eine grössere Selbstverwaltung.

Die Steuerung der Finanzen und Leistungen der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft soll mithilfe von Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan und Geschäftsbericht erfolgen. Der Grosse Rat kann nach dem neuen Modell auf die drei Produktgruppen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit und

Staatsanwaltschaft Einfluss nehmen. In einer Produktgruppe sind der finanzielle Ausweis und die Leistungsinformationen aus einem Bereich zusammengefasst. So sind bspw. die Leistungen und Finanzen des Obergerichts, der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte sowie des Jugendgerichts in der Produktgruppe Zivil- und Strafgerichtsbarkeit zusammengefasst, was eine Globalsteuerung durch das Parlament und eine Detailsteuerung durch die Gerichtsbehörden ermöglicht.

Die Berichte der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sollen Teil der Berichterstattung des Regierungsrates an den Grossen Rat sein. Für diesen Teil soll aber ausschliesslich die Justizleitung, das gemeinsame Organ von Obergericht, Verwaltungsgericht und Generalstaatsanwaltschaft, die Verantwortung tragen. Der Regierungsrat muss die Berichte unverändert in seine Gesamtberichterstattung übernehmen, nimmt aber aus einer Sicht dazu Stellung. Die Justizleitung erstellt, unterbreitet und vertritt die Berichte und Anträge vor den zuständigen parlamentarischen Kommissionen und vor dem Ratsplenum.

Die Vorberatung von Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan sowie Geschäftsbericht des Regierungsrates zuhanden des Grossen Rates ist nach heutiger Zuständigkeitsordnung und Praxis mit Ausnahme eines Teils in der Zuständigkeit der Steuerungskommission (neu Finanzkommission). Unter dem Eindruck der Justizreform 2 hat der Grosse Rat eine Modelländerung vorgenommen: neu wird die Justizkommission sämtliche Finanzgeschäfte der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft vorberaten. Dazu zählen der Voranschlag, der Aufgaben- und Finanzplan, der Geschäftsbericht, die Verpflichtungs-, Zusatz- und Nachkredite sowie weitere Finanzgeschäfte. Die Zuweisung der Geschäfte ist sachlich begründet: die Kommission verfügt über ein vertieftes Wissen über die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft. Die Steuerung von Finanzen und Leistungen in diesem Bereich hat aufgrund der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz und der besonderen Stellung der Staatsanwaltschaft besonderen Anforderungen zu genügen. Da es Überschneidungen zwischen Finanz- und Justizkommission bei der Aufgabenerfüllung gibt, sieht das Grossratsgesetz vor, dass die Finanzkommission die Beratung, Berichterstattung und Antragstellung zu den Finanzgeschäften inhaltlich und zeitlich mit der Justizkommission koordiniert.

2.3 Parlamentarische Justizaufsicht und Finanzaufsicht

Veränderte Zuständigkeitsordnung

Im heutigen Gerichtsorganisationsrecht übt der Grosse Rat durch die Justizkommission die Oberaufsicht über die beiden kantonalen Gerichte aus. Die Justizkommission ist ferner Aufsichtsorgan der verwaltungsunabhängigen Verwaltungsjustizbehörden¹⁸. Sie hat mangels eigener Instrumente die Verwaltung mit der konkreten Durchführung der Aufsichtstätigkeit über die verwaltungsunabhängigen Verwaltungsjustizbehörden betraut. Das Obergericht übt die Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte aus, hat aber administrative Teile dieser Aufsicht ebenfalls an die Verwaltung delegiert. Die Untersuchungsrichterämter werden grundsätzlich durch eine Kammer des Obergerichts beaufsichtigt, im einzelnen, konkreten Verfahren jedoch durch die Staatsanwaltschaft. Beim Jugendgericht besteht eine Aufsicht durch das Obergericht, das Kantonale Jugendamt und im einzelnen, konkreten Verfahren durch die Jugendstaatsanwaltschaft.

Mit der Justizreform 2 soll die Aufsicht über die Gerichtsbehörden klar und kohärent geregelt werden. Der Grosse Rat soll auch künftig die Oberaufsicht über die beiden kantonalen Gerichte und die Generalstaatsanwaltschaft ausüben. Hingegen sollen die verwaltungsunabhängigen Verwaltungsjustizbehörden künftig vom Verwaltungsgericht beaufsichtigt werden. Das Obergericht soll die Aufsicht über die erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte sowie das Jugendgericht ausüben. Die Generalstaatsanwaltschaft schliesslich soll die Aufsicht über die kantonale und regionalen Staatsanwaltschaften sowie die Jugendstaatsanwaltschaft wahrnehmen. Der Regierungsrat und die Verwaltung nehmen aus Gründen der Gewaltenteilung keine Aufsichtsaufgaben mehr wahr¹⁹.

Zweck und Gegenstand der Oberaufsicht

Zweck der Oberaufsicht ist es dafür zu sorgen, dass die Gerichtsbarkeit und die Staatsanwaltschaft über genügend Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen und diese ihre Aufgaben gesetzmässig, zweckmässig und haushälterisch wahrnehmen. Bei der Ausübung der Oberaufsicht ist der Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft zu beachten²⁰. Gegenstand der Oberaufsicht ist die Geschäftsführung und Geschäftserledigung der obersten Gericht-

18. Steuerrekurskommission, Bodenverbesserungskommission, fünf Enteignungsschätzungskommissionen, Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern

19. Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ) sowie zu Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG)

20. Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ) sowie zu Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG)



te und der Generalstaatsanwaltschaft. Dies beinhaltet auch die Oberaufsicht über die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion durch diese Justizbehörden.

Das Obergericht, das Verwaltungsgericht und die Generalstaatsanwaltschaft legen jährlich ihre Leistungsziele fest und leiten daraus den Ressourcenbedarf für die Gerichtsbarkeit und die Staatsanwaltschaft ab. Zwischen Obergericht, Verwaltungsgericht und Generalstaatsanwaltschaft einerseits, den beaufsichtigten Behörden andererseits werden jährliche Ressourcenvereinbarungen abgeschlossen. Mit der Stärkung der Selbstverwaltung, mit den justizeigenen Kontrollsystemen und mit Einführung von NEF-Elementen hat das Parlament neue Anknüpfungspunkte, Grundlagen und Informationen, die für die Erfüllung der Oberaufsichts- und Finanzaufsichtsfunktion geeignet und erforderlich sind. Der Dialog zwischen Parlament und Justizleitung über die Geschäftsführung der Gerichtsbarkeit erhält damit eine neue Perspektive. Zu beachten ist, dass beim vorgeschlagenen Modell die Finanzaufsicht über den Bereich der Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft Aufgabe der Finanzkommission ist. Denkbar wäre die Übertragung auch dieser Aufgabe an die Justizkommission.

2.4 Problemkreis Justizfunktion des Grossen Rates

Parlament nimmt nur beschränkt Justizfunktionen wahr?

Das Parlament nimmt heute nur noch vereinzelt Funktionen der Justiz wahr. Dies ist einerseits bei Straferlassgesuchen²¹, andererseits bei der Aufhebung der Immunität²² von Grossratsmitgliedern der Fall. Die Zuständigkeit des Grossen Rates für die Behandlung von Wahl- und Abstimmungsbeschwerden in kantonalen Angelegenheiten, wenn die Ergebnisse angefochten sind, ist im Rahmen der letzten Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes 2008 aufgehoben worden.

2.5 Problemkreis Rolle und Bedeutung der Justizkommission

Gesetzlicher Auftrag

Die Aufgaben der Kommission sind heute:

- die Oberaufsicht über die Geschäftsführung der obersten kantonalen Gerichte, der Enteignungsschätzungskommissionen, der Steuerrekurskommission, der Bodenverbesserungskommission, der Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern sowie der Generalprokuratorin oder des Generalprokurators,
- die Vorbereitung der Richterwahlen,

- die Bewilligung von Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern der Mitglieder des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts und die entsprechende Information des Grossen Rates,
- die Vorberatung der Straferlassgesuche,
- die Vorberatung und Behandlung von Petitionen und Eingaben,
- die Vorbereitung von Entscheiden gemäss Art. 376 Abs. 1 des Gesetzes vom 7. Juli 1918 über die Zivilprozessordnung für den Kanton Bern (ZPO),
- die Beschliessung über die Bildung, Aufhebung oder Gebietsveränderung von Gemeinden nach den Vorschriften der Gemeindegesetzgebung (vorbehältlich des Zugrechts des Grossen Rates)
- Auf Beschluss des Kommissionsplenums oder der Präsidentin oder des Präsidenten kann die Kommission auch die Vorberatung von Erlassen übernehmen.

Rechte und Pflichten

Die Justizkommission hat das Recht auf Einsicht in alle zu ihrer Aufgabenerfüllung notwendigen Akten. Die Pflichten ergeben sich aus dem gesetzlichen Auftrag. Die Justizkommission nimmt ihre Aufgaben in absoluter Unabhängigkeit wahr.

Organisation

Die Justizkommission ist eine ständige Kommission des Grossen Rates und besteht aus 15 Mitgliedern. Die Präsidentin oder der Präsident der Kommission wird, wie auch die restlichen Mitglieder, vom Grossen Rat gewählt. Im Übrigen konstituiert sich die Kommission selbst. Zur Bewältigung ihrer Aufgaben gliedert sich die Kommission in fünf Ausschüsse, welche sich alle einem bestimmten Auftrag der Kommission widmen:

Ausschuss I: Oberaufsicht Obergericht und Generalprokurator

Ausschuss II: Oberaufsicht Verwaltungsgericht

Ausschuss III: Oberaufsicht Enteignungsschätzungskommissionen, Steuerrekurskommission, Bodenverbesserungskommission, Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern

Ausschuss IV: Richterwahlen

Ausschuss V: Straferlasse, Petitionen und Eingaben, Gebietsveränderungen von Gemeinden

Der gesetzliche Auftrag und die Rechte und Pflichten der Kommission sind aufgrund der Justizreform 2 verändert worden. Im Hinblick auf die Übernahme zusätzlicher Aufgaben wird die Organisation

der Justizkommission überarbeitet werden müssen. Insbesondere die Aufgaben im Rahmen der Oberaufsicht über die Justiz werden sich ändern, denn mit der Stärkung der Selbstverwaltung und der Einführung von NEF-Elementen entstehen neue Anknüpfungspunkte, Grundlagen und Informationen für die Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion. Zudem wird die Oberaufsicht neu auch die Vorberatung von Finanzgeschäften der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft umfassen. Schliesslich wird sich der Aufwand bei der Vorbereitung der Wahlgeschäfte wesentlich erhöhen. Die Justizreform bedingt in diesem Sinne auch eine neue Organisation der Aufsichtsausschüsse sowie des Wahlausschusses der Justizkommission.

Ressourcen

Um Kontinuität in der Betreuung der Sachgeschäfte garantieren und den neuen Aufgaben gerecht werden zu können, muss einerseits das Sekretariat der Justizkommission ausgebaut werden. Andererseits wird die Diskussion geführt werden müssen, ob die Aufgaben nach wie vor in einer 15er-Kommission wahrgenommen werden können.

2.6 Problemkreis Geschäftsverkehr zwischen Grosselem Rat und Gerichtsbehörden/Staatsanwaltschaft

Das GSOG legt die Zuständigkeiten im Behördenverkehr zwischen den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sowie dem Parlament und dem Regierungsrat neu fest. Die Justizleitung ist die Ansprechpartnerin des Grossen Rates und des Regierungsrates in allen Fragen und Geschäften, die sowohl die Gerichtsbehörden als auch die Staatsanwaltschaft betreffen. Die Rolle der Justizleitung für die Belange der Steuerung und Oberaufsicht wurde bereits behandelt. Für die Belange der Rechtsetzung ist die Justizleitung in dreierlei Hinsicht bedeutsam: 1. Das Parlament kann grundsätzliche Fragen der Rechtsetzung und Rechtsanwendung mit einem repräsentativen Leitungs- und Führungsorgan der Justiz besprechen. 2. Die zuständige Kommission und das Parlament können Rechtsetzungsvorlagen, die den Bereich Gerichtsbarkeit oder Staatsanwaltschaft betreffen, in Anwesenheit der Justizleitung beraten. 3. Die Justizkommission kann mit der Justizleitung Tendenzen der Rechtsprechung und Rechtsanwendung diskutieren, um so Gesetzesmängel und Gesetzeslücken zu erkennen und Korrekturen des geltenden Rechts einzuleiten.

21. Art. 23 Abs. 2 GRG

22. Art. 6 Abs. 2 GRG



3 Fazit

Unsere Ausführungen zeigen, dass durch die Justizreformen auf eidgenössischer wie kantonaler Ebene das Rechtsverhältnis zwischen Kantonsparlament und Justizbehörden in Bewegung geraten ist. Es ist das Anliegen aller kantonalen Behörden, die Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft bestmöglich zu organisieren und instrumentieren, um die Justizfunktion im Kanton Bern unter veränderten Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Die Justizreformen tangieren das Verhältnis der staatsleitenden Behörden zur Justiz. Wir haben den Eindruck, dass die Reformen zu einer verbesserten Wahrnehmung der Parlamentsfunktionen gegenüber den Justizbehörden führen werden. Der Bewährungstest für die Reformen steht noch aus, denn die Reformen werden grösstenteils auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt.



Nouvelle organisation judiciaire neuchâteloise¹

Walter Willener, président du Grand Conseil du canton de Neuchâtel

Les travaux pour la mise en place de la nouvelle organisation judiciaire neuchâteloise ont été confiés par le Conseil d'Etat à une commission ad hoc présidée par l'ancien conseiller d'Etat et ancien professeur à l'Université, M. Jean Guinand. Cette commission était composée de représentants du Grand Conseil, cinq, un par parti – soit à l'époque où les libéraux et radicaux n'avaient pas encore fusionné, raison pour laquelle il y avait deux représentants – issus de la commission législative; des représentants de la magistrature, le procureur en particulier, le président du Tribunal cantonal, un juge de district, ainsi qu'un professeur d'université, des représentants du personnel des greffes et des représentants de l'administration cantonale, service juridique et service financier.

Cette commission a élaboré, en dix mois de travaux très intensifs un avant-projet de loi d'organisation judiciaire et toutes les dispositions régissant notre organisation sont regroupées dans une seule loi. En ce qui concerne les changements essentiels, c'est ce qui est projeté actuellement, au niveau de la première instance, les six tribunaux de district actuels sont remplacés par deux tribunaux régionaux, l'un situé à La Chaux-de-Fonds, l'autre à Neuchâtel, voilà quelque chose de très neuchâtelois. Ces tribunaux régionaux fonctionneront comme première instance, tant sur le plan civil que sur le plan pénal.

Sur le plan civil, toutes les affaires, quelle que soit leur valeur litigieuse seront traitées par un juge unique. Des instances ou structures sont appelées à disparaître, en particulier le tribunal matrimonial; avec l'introduction de la procédure de conciliation préalable, également la suppression des autorités de conciliation en matière de bail et d'égalité, ainsi que celui ou celle du tribunal des prud'hommes.

L'autorité tutélaire qui devient l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte devra encore être adaptée au nouveau droit fédéral. A ce niveau, le Conseil d'Etat avait à un moment l'intention de confier cette autorité à l'administration, c'est-à-dire en faire un service de l'administration, ce qui a provoqué pas mal de réactions et nous croyons savoir que ce projet aujourd'hui n'est plus retenu. A l'avenir, c'est effectivement un domaine dans lequel la justice s'exercera.

Sur le plan pénal, les tribunaux régionaux comprendront, comme actuellement, un tribunal de police dont les compétences

sont élargies, comme cela a été déjà dit par certains cantons. Le Tribunal correctionnel sera remplacé par un tribunal criminel de trois juges qui sera compétent pour juger toutes les affaires qui ne relèvent pas du Tribunal de police.

Cela nous a donc conduit à la disparition des tribunaux correctionnels, du Tribunal pénal économique et de la Cour d'assises et par là aussi à la disparition des jurés.

Le Tribunal cantonal, comme instance supérieure judiciaire subsiste, mais il fonctionnera essentiellement comme autorité de recours, aussi bien en matière civile que pénale, en conformité avec les nouvelles règles fédérales de procédure dont nous avons débattu. Le tribunal administratif disparaît en tant que tel.

Les recours en matière fiscale seront désormais du ressort de la Cour de droit public, ce qui entraînera la suppression du tribunal fiscal.

Enfin, à l'image des autres cantons, les juges d'instruction disparaîtront et nécessiteront une réorganisation du Ministère public, avec à sa tête un procureur général et les procureurs compétents pour l'ensemble du canton. Voilà pour les structures. En ce qui concerne la dotation en personnel, c'est un sujet qui a longuement retenu les discussions au sein de cette commission. Elle arrive en fin de compte à proposer une augmentation de la dotation en magistrats, à savoir au niveau des juges et procureurs cinq postes supplémentaires équivalant plein temps, ce qui signifie qu'à l'heure actuelle nous avons dans l'ordre judiciaire neuchâtelois 36 magistrats, ceux qui sont élus par le Grand Conseil, et ce nombre passerait à 41; la dotation également en greffiers-rédacteurs qui est de 9,5 postes. Nous avons actuellement peu de greffiers-rédacteurs soit 8,5 postes, avec la réforme, ces postes passeraient à 18. La commission propose de maintenir le personnel administratif au niveau actuel, c'est-à-dire 65 équivalents plein temps.

La commission a également chiffré l'incidence financière de ces nouvelles dotations elle l'estime à 1,95 million de francs. Nous vous rappelons que – comparaison n'est pas raison – ces chiffres concernent une population de l'ordre de 170.000 habitants.

La localisation des nouvelles structures, en particulier celle du Tribunal cantonal, voire d'autres instances, sera encore à préciser, nous avons encore quelques problèmes de locaux, semble-t-il, à régler avec les augmentations.

Où en sommes-nous? Le Conseil d'Etat a mis en consultation l'avant-projet de loi et de rapport de la commission auprès des milieux concernés, consultation qui vient de se terminer ce mardi, le 30 septembre 2008. Sans connaître le détail de cette consultation, nous croyons savoir que l'organisation proposée qui est là est largement soutenue. Par contre, évidemment, le procureur y a déjà fait allusion, la dotation en personnel va certainement encore faire l'objet d'intenses discussions entre les trois pouvoirs et en fin de compte, nous pensons que c'est le Grand Conseil qui aura tout de même le dernier mot.

Cette question de dotation en personnel, la commission l'a d'ailleurs soulevée, puisqu'elle dit clairement dans son rapport que la situation en matière de personnel pourra être examinée après une période de deux ans dès la mise en place effectuée. On part donc sur une base peut-être un peu prudente aux yeux en particulier de certains membres des instances judiciaires, mais nous avons prévu dans la loi le moyen de revoir tout cela.

Il est prévu que le Grand Conseil soit saisi de cet objet si possible en 2009 et bien entendu, comme dans les autres cantons, l'entrée en vigueur se fera au 1er janvier 2011.

1. Discours prononcé lors de la 45e réunion des bureaux des Grands Conseils de la Suisse romande, de Berne et du Tessin, 4 octobre 2008



L'elezione dei giudici in Ticino da parte del Gran Consiglio; un modo di procedere non senza problemi

Rodolfo Schnyder, segretario del Gran Consiglio, Ticino

Per le sue ripercussioni sull'organizzazione giudiziaria in genere, la riforma federale della giustizia pone o ripropone temi che interessano i rapporti tra autorità parlamentari e giudiziarie. Di questi tempi nel Cantone Ticino, anche se forse non direttamente a motivo di questa riforma federale, si è ripreso a discutere in ambito parlamentare delle modalità di nomina dei magistrati. Un problema che in precedenza venne affrontato nel contesto della revisione totale della Costituzione cantonale che portò alla nuova Costituzione del 14 dicembre 1997 e con questa alla soppressione dell'elezione popolare dei giudici del Tribunale d'appello e dei pretori e in genere dell'insieme dei magistrati dell'ordine giudiziario ad eccezione dei giudici di pace, con l'assegnazione di questo compito al Gran Consiglio (art. 36 cpv. Cost./TI). Sino ad allora erano di nomina parlamentare solo i magistrati del Ministero pubblico, il magistrato dei minorenni e i giudici delle espropriazioni.

Le ragioni di questa novella costituzionale sono riportate nel rapporto 9 giugno 1997 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici del Gran Consiglio concernente il progetto di revisione totale della Costituzione ticinese (v. relativo Verbale Gran Consiglio - VGC -, sess. ord. prim. 1997, p. 545). La speciale Commissione, condividendo le considerazioni a favore della soppressione dell'elezione popolare dei giudici contenute nel messaggio governativo n. 4341 del 20 dicembre 1994 (e nella mozione 23 marzo 1982 del deputato Argante Righetti), rilevava infatti «che questo sistema (dell'elezione popolare dei giudici) non consente di valutare in modo attendibile la preparazione giuridica e l'idoneità professionale dei candidati e li coinvolge in modo inopportuno nel confronto politico, con grave pregiudizio per l'immagine di indipendenza della Magistratura». La Commissione era comunque consapevole che la soluzione dell'attribuzione al Parlamento della nomina dei giudici poteva comportare a sua volta dei problemi. Nel suo citato rapporto del 9 giugno 1997 la stessa ne segnalava infatti due: quello del peso della rappresentanza politica e quello della valutazione dell'idoneità professionale (v. VGC, sess. ord. prim. 1997, p. 546). Per tenere conto di questi aspetti, la Commissione si preoccupò di individuare un sistema di nomina che garantisse la

competenza all'interno del pluralismo politico, senza giungere a un metodo di designazione che facesse astrazione della rappresentanza delle forze politiche. Difatti, sempre secondo la speciale Commissione «l'attività giudiziaria, pur fondata sul principio dell'applicazione rigorosa del diritto, comporta margini di apprezzamento e di interpretazione che mettono necessariamente in rilievo le tendenze filosofiche e ideologiche dei magistrati. Il pluralismo politico è pertanto necessario ed auspicabile, ciò che giustifica il conferimento della competenza elettiva all'organo legislativo eletto a scrutinio proporzionale, senza quorum minimo e quindi espressione di tutte le tendenze politiche organizzate del Cantone. Tale competenza garantirà, come avviene a livello federale, il rispetto di una ripartizione sostanzialmente proporzionale delle tendenze politiche anche all'interno della Magistratura. Per evitare che la ripartizione politica possa avere il sopravvento sulla competenza dei giudici è tuttavia necessario introdurre dei correttivi, rispetto al sistema attuale, che prevede l'elezione parlamentare dei giudici su proposta dei gruppi» (v. estratto VGC citato). La Commissione propose pertanto tre correttivi all'elezione dei giudici da parte del Gran Consiglio: l'introduzione del sistema del concorso, perché chiunque intenda concorrere ad una carica nella magistratura non debba necessariamente passare attraverso i partiti; l'istituzione di una Commissione di esperti per permettere una scelta tra candidati validi e preparati (art. 36 cpv. 2 Cost./TI) e la valutazione dell'operato dei magistrati già in carica che intendono ricandidarsi alla scadenza del periodo di nomina, compito questo che venne poi assegnato al Consiglio della Magistratura (art. 79 cpv. 2 lett. f della Legge sull'organizzazione giudiziaria - LOG). Nonostante i correttivi descritti, la nuova procedura di elezione dei magistrati, entrata in vigore il 1° gennaio 1998, fu oggetto di critiche in pratica sin dall'inizio della sua applicazione, segnatamente per interferenze politiche reputate ancora eccessive nelle nomine e questo a scapito dei criteri della preparazione giuridica e dell'idoneità professionale del candidato per una determinata carica.

Non a caso sulla questione dell'elezione dei giudici nel Cantone Ticino venne indetta a Lugano, il 17 settembre 2003, una giornata di studio, i cui atti furono poi

pubblicati nella Collection latine (vol. 13) della Commissione ticinese per la formazione permanente dei giuristi (edizioni Helbing & Lichtenhahn) e pure presentati al Gran Consiglio all'inizio di una sua seduta, il 26 gennaio 2004 (v. VGC, vol. 4, anno parlamentare 2003-2004, p. 2889 e seg.). Al termine di questa presentazione dinanzi al legislativo cantonale da parte di membri della Commissione di esperti per l'elezione dei magistrati e della breve discussione che ne seguì con la partecipazione di diversi deputati, allora presidente del Parlamento cantonale Marco Fiori, di fronte ai problemi sollevati, auspicò che il nodo delle competenze (nel settore) del Gran Consiglio e della Commissione di esperti venisse discusso e affrontato. Il dibattito circa la modalità di elezione dei magistrati continuò negli anni seguenti, con rinnovate critiche per certe scelte operate dal Gran Consiglio ritenute più partitiche che dettate dalle qualità dei candidati, ma anche e soprattutto per il diminuire dei partecipanti ai concorsi indetti per le elezioni in seno alla magistratura, forse proprio per un'eccessiva politicizzazione delle nomine.

Un dibattito avvenuto a volte anche a mezzo stampa e dove si è anche giunti a rimettere in discussione la competenza del Gran Consiglio di eleggere i magistrati. A quest'ultimo riguardo, l'ex giudice federale Emilio Catenazzi, che per dieci ha presieduto la Commissione di esperti per l'elezione dei magistrati, in un articolo apparso nel Giornale del Popolo del 30 gennaio 2009, ha comunque ribadito la validità di questo sistema di nomina dei magistrati, pur ritenendolo perfetto. In tal senso l'ex giudice Catenazzi afferma di avere sempre sostenuto e di sostenere «ancora oggi che è in definitiva giusto che sia il Parlamento a eleggere il magistrato giudiziario. L'elezione parlamentare conferisce infatti al procuratore o al giudice di turno un'investitura ufficiale di un importante significato e può permettere al Paese di avere una Magistratura che è anche espressione della composita società ticinese.»

Ultimamente la questione della nomina dei magistrati è stata ripresa in seno all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio e successivamente in un incontro, tra una sua delegazione e la Commissione di esperti, sotteso a perfezionarne il sistema. A tal fine tra i partecipanti all'incontro si è



convenuto che in futuro la Commissione di esperti, nell'indicare chi tra i candidati per una determinata carica è idoneo, dovrà nel contempo segnalare – cosa peraltro in parte già fatta in passato – chi per capacità vi è anche più adatto. D'altro canto i rappresentanti dell'Ufficio presidenziale, ossia i politici, si sono impegnati a fare in modo che al momento dell'elezione si tengano in maggior conto i pareri della Commissione di esperti guardando oltre il semplice criterio dell'idoneità, affinché per le varie cariche vengano eletti i più adatti per competenza, al di là della loro appartenenza o meno a un determinato partito politico. Il futuro ci dirà se questi intenti avranno avuto un seguito. Molto dipenderà dalla capacità dei partiti e dei rispettivi gruppi parlamentari di sapere a volte rinunciare a sostenere, quand'anche per ripartizione proporzionale il posto potrebbe loro spettare, il candidato della proprio area a vantaggio di un candidato di un altro gruppo politico o appartenente a nessuna area politica, ritenuto tuttavia preferibile dalla Commissione di esperti.



Election des juges par le parlement – Bilan une année et demie après l'entrée en vigueur

Marie-Claude Clerc, Secrétaire parlementaire, Secrétariat du Grand Conseil de Fribourg

Dans le canton de Fribourg, la mise en œuvre de l'élection des juges par le Grand Conseil exige un engagement accru de la part du Secrétariat du Grand Conseil. En amont, le Conseil de la magistrature y consacre aussi beaucoup de temps. Mais, dit-on, la démocratie n'a pas de prix.

La Constitution fribourgeoise de 2004 attribue au Grand Conseil la compétence d'élire tous les membres du pouvoir judiciaire. Auparavant, seuls les juges cantonaux étaient élus par le Grand Conseil, alors que l'élection des juges de première instance était confiée au Collège électoral. Cette institution unique en Suisse, jugée désuète, réunissait les membres du Conseil d'Etat et les membres du Tribunal cantonal. Selon ses détracteurs, elle procédait davantage par cooptation que par élection.

En matière d'élections judiciaires, la nouvelle Constitution est le résultat d'un compromis politique. Le premier projet constitutionnel ne proposait aucune démocratisation mais, en quelque sorte, substituait un nouvel organe au Collège électoral: le Conseil de la magistrature, institution indépendante des trois pouvoirs, se voyait notamment confier l'élection des juges de première instance et la sélection des candidats aux postes de juges cantonaux avant le choix définitif du Parlement. Une partie de la Constituante s'est farouchement opposée à cette solution. Consulté, le Conseil d'Etat s'y est également opposé - en juillet 2002, le Gouvernement s'était déjà déclaré favorable à une élection des juges professionnels par le peuple.

Le compromis finalement trouvé donne au Grand Conseil la compétence d'élire, pour une période indéterminée, «les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public, sur préavis du Conseil de la magistrature» (art. 103 Cst). Ce préavis doit se fonder «sur la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidates et candidats» (art. 128 Cst). L'application de cette règle se traduit par la transmission aux députés de la liste de tous les candidats éligibles, avec un ordre de préférence.

Deux préavis

L'appareil judiciaire fribourgeois compte 427 postes parmi lesquels 56 postes professionnels répartis sur 63 personnes. A titre indicatif, durant sa première année d'activité, le Conseil de la magistrature a dû prévoir l'élection à 118 postes professionnels et non professionnels. Dans cette dernière catégorie, où les juges ne pratiquent leur activité qu'à titre accessoire, les mouvements sont importants et donc les démissions nombreuses.

L'élaboration des préavis représente un travail considérable; il l'est d'autant plus lorsqu'il s'agit de postes professionnels à repourvoir: mises au concours, réception et examen des candidatures, auditions (pour les postes professionnels seulement), délibérations du Conseil de la magistrature, rédaction du préavis à l'intention du Parlement.

Lors de la mise en œuvre de la Constitution, le législateur a compliqué un peu la tâche en attribuant à la Commission permanente de justice du Grand Conseil le soin de «préparer les élections judiciaires» (art. 16 LGC) à l'intention du plénum et d'émettre à son tour un préavis (art. 6 de la loi sur l'élection et la surveillance des juges). Dans les faits, la Commission de justice, qui ne veut pas faire le travail à double, rédige son propre préavis sur la base de celui que le Conseil de la magistrature remet au Grand Conseil en opérant une dernière sélection parmi les candidats éligibles et/ou recommandés et propose au Grand Conseil un seul nom par poste.

Au moment de l'élection, les députés se trouvent ainsi avec deux préavis en main: celui du Conseil de la magistrature qui contient la liste de toutes les personnes éligibles et celui de la Commission de justice qui ne contient qu'un nom, soit le candidat qui lui paraît le plus apte ou qui a remporté le plus de suffrages en séance de commission.

Elections à un rythme soutenu: conséquences

a) Sur le travail parlementaire

Le nouveau système d'élection des juges est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Le Conseil de la magistrature a commencé son activité le 1^{er} juillet 2007. Sa première mission a été d'assurer l'entrée en fonction des nouveaux juges de paix le 1^{er} janvier 2008, soit sept postes professionnels (répartis sur 9 personnes)

prenant la relève d'un système de milice. Cette entrée en matière n'a pas été une sinécure, la tâche a été ardue (~ 150 auditions). Il a dû ensuite prévoir l'élection de 64 assesseurs et assesseurs suppléants de justices de paix.

Le Grand Conseil a bouclé ces élections en trois sessions de quatre demi-journées tout en poursuivant son travail habituel. A ces élections se sont ajoutées 56 réélections (cf. ci-dessous), si bien qu'en quatre sessions (de septembre à décembre 2007) le Parlement a procédé à quelque 140 élections/réélections au scrutin uninominal. Les délais légaux exigeaient un tel rythme de travail.

Au terme de ce premier exercice, certains députés s'interrogeaient déjà sur la pertinence de l'élection des juges par le Parlement! Plus de 85% des élections dans l'ordre judiciaire concernent en effet des fonctions accessoires qui ne représentent pas d'enjeu majeur. Dans ce cas de figure, le Grand Conseil avalise généralement les candidats préavisés par la Commission de justice qui, elle-même, appuie le ou les candidat-s proposé-s par le Conseil de la magistrature. La procédure est ainsi jugée lourde pour un résultat très souvent connu d'avance. Pour les postes professionnels en revanche (moins de 15%), les candidatures sont discutées dans les groupes. Dès lors, il est incontestable que l'élection à ces fonctions se politise.

Les conséquences sur le travail parlementaire sont diverses. La loi exige le scrutin uninominal. On ne peut donc procéder à aucune élection groupée qui consisterait, par exemple, à élire au moyen d'un seul bulletin de vote deux juges appelés à siéger dans le même organe. Cette contrainte a pour corollaire autant d'interruptions des débats qu'il y a d'élections programmées durant la séance (en moyenne 6 à 7) afin d'annoncer l'élection qui va suivre. Ce système a également pour conséquence une mobilisation soutenue des scrutateurs (distribution, récolte et dépouillement des bulletins) qui n'assistent plus que partiellement à la séance en cours. Actuellement, les élections judiciaires (une quinzaine par session) se déroulent en moyenne sur 2 à 3 séances d'une demi-journée chacune, la session ordinaire en comptant quatre.

b) Sur le travail du Secrétariat

Si en amont le travail du Conseil de la magistrature pour rendre ses préavis est important, il l'est également pour le Secrétariat



tariat du Grand Conseil qui a dû engager des moyens supplémentaires (20%) pour assurer le bon déroulement de ces élections: le secrétariat de la Commission de justice, le tirage et l'envoi aux 110 députés de nombreux et longs préavis - le Conseil de la magistrature présente chaque candidat en 2 ou 3 lignes -, la préparation des bulletins de vote, du matériel d'affichage pour la salle du Grand Conseil, des feuilles de dépouillement pour les scrutateurs et des feuilles de résultats, l'information aux candidats élus et non élus, la rédaction d'un communiqué de presse et divers travaux administratifs inhérents à chaque série d'élections exigent bien davantage de temps qu'escompté au départ.

Une définition trop large?

La loi sur l'élection et la surveillance des juges du 11 mai 2007 (LESJ) donne une définition très large de la fonction de juge: elle inclut non seulement tous les juges professionnels et laïcs ainsi que leurs suppléants - ce que l'on ne saurait contester-, mais également tous les membres des commissions administratives à compétences juridictionnelles et leurs suppléants (Commission de conciliation en matière d'abus dans les secteurs locatifs, Commission de recours en matière d'améliorations foncières,...). Lorsque le projet de LESJ a été mis en consultation, son commentaire n'a pas permis aux instances concernées de saisir toutes les implications de cette définition si bien que la définition du juge telle que proposée a été maintenue. De telle sorte que le Grand Conseil doit, par exemple, élire périodiquement les représentants du corps des étudiants au sein de la Commission de recours de l'Université. Lorsqu'on connaît la grande mobilité des étudiants, une telle procédure d'élection (2 à 3 mois pour le remplacement d'un poste) frise l'absurdité! Et, ce faisant, le Parlement ne consacre manifestement pas son temps à l'essentiel de sa tâche. Des modifications légales sont déjà en cours ...

Le problème des réélections

Tous les juges en place lors de l'entrée en vigueur de la LESJ doivent être confirmés dans leur fonction, c'est-à-dire réélus pour une période indéterminée. Ce n'est qu'à fin 2012 que l'ensemble des juges en fonction au 1er janvier 2008 auront passé par cette formalité. Si le Grand Conseil a déjà procédé à une bonne série de réélections (également au scrutin uninominal) entre octobre 2007 et décembre 2008, il lui en reste 246 à absoudre d'ici fin 2012. Ce chiffre a fait réagir le Bureau du Grand Conseil et la Commission de justice qui se devai-

ent de trouver une solution pour alléger cette tâche fastidieuse infligée aux parlementaires. D'autant plus que la réélection d'un juge consiste à recopier son nom - pour autant qu'il ait correctement rempli sa fonction, ce qui est systématiquement le cas, sans quoi sa réélection n'est pas proposée. En effet, les députés n'ont légalement pas le choix d'inscrire un autre nom. Cette procédure a parfois été qualifiée d'exercice alibi ou «pour la forme».

La solution a été trouvée avec le dépôt, en décembre 2008, d'une motion urgente de la Commission de justice demandant une modification de la LESJ visant à ce que «le Grand Conseil puisse procéder de manière collective aux réélections», afin d'éviter des pertes de temps. Ainsi, dès la session de mai 2009, les réélections devraient en principe pouvoir s'opérer de manière groupée.

Elections publiques et protection des données personnelles

Comme relevé plus haut, les députés disposent de deux préavis lors des élections judiciaires. Ceux-ci, à l'instar de tous les documents transmis à l'ensemble des parlementaires, ont été intégralement publiés dans le Bulletin officiel des séances du Grand Conseil/BGC (versions papier et électronique) durant une année dès l'entrée en vigueur de l'élection des juges par le Grand Conseil. Lorsqu'il s'est aperçu que l'appréciation du Conseil de la magistrature sur sa candidature à un poste important figurait sur Internet (version électronique du BGC), un candidat malheureux a protesté contre cette publication qui contrevenait, selon lui, aux règles de la protection des données. Après un examen de la situation avec la préposée à la protection des données, il s'est avéré que la réclamation était fondée. Ainsi, le Secrétariat du Grand Conseil a dû prendre les mesures suivantes: cessation de toute publication de préavis sur Internet et retrait de tous les préavis diffusés antérieurement et, pour la version papier, publication de préavis du Conseil de la magistrature épurés de tout commentaire et limités à la liste des candidats avec ordre de préférence.

Dans ce cas d'espèce, l'intérêt privé a été considéré comme prépondérant par rapport à l'intérêt du public à la transparence, cela même si les candidats à une élection publique doivent mesurer les risques que celle-ci implique.

Pertes et profits

Contrairement à l'argumentation de certains constituants, l'attribution au Grand Conseil de la compétence d'élire les juges

n'a pas dépolitisé les élections aux fonctions judiciaires professionnelles. Sur ce plan, on est en droit de se demander si, au contraire, le résultat obtenu n'est pas l'inverse de celui recherché. On ne peut, en revanche, contester une meilleure représentativité des différentes sensibilités politiques au sein de l'appareil judiciaire et la meilleure légitimité démocratique du nouveau système.

L'élection des juges par le Parlement exige beaucoup du Conseil de la magistrature et un supplément de travail pour le Secrétariat du Grand Conseil. Tel est le prix d'une plus grande transparence et d'une semi-démocratisation des élections judiciaires, toutes deux réclamées depuis de longues années. Il s'agit aujourd'hui d'assumer cet acquis le mieux possible.



Elections judiciaires dans le Canton de Vaud. Un rôle accru du Parlement

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil du Canton de Vaud

En quelques années, le Grand Conseil vaudois a pris une part plus importante dans la détermination du nombre de juges cantonaux et dans leur processus d'élection.

Durant les législatures précédentes, le Grand Conseil n'avait pour compétence que de procéder à l'élection des juges cantonaux ; la réélection des juges cantonaux n'était qu'une formalité et la désignation des juges de première instance relevait (et relève toujours) de la compétence du Tribunal cantonal.

Deux éléments ont concouru à ce renforcement des pouvoirs de l'autorité législative : – la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, entrée en vigueur le 14 avril 2003 – les difficultés et retards de l'ancien Tribunal administratif.

a. Rôle du Grand Conseil avant 2002

La loi sur le Grand Conseil de 1998 prévoyait trois articles sur l'élection et la réélection des juges cantonaux (et des juges du Tribunal administratif, les deux instances étaient séparées; il y avait 15 juges cantonaux, 9 juges administratifs et un certain nombre de suppléants, eux aussi élus par le Parlement). Il s'agissait de dispositions relatives à la procédure de publicité et d'inscription des candidats pour les postes nouveaux, de délais formels. Aucune disposition n'était prévue pour définir la manière dont était émis un préavis à l'intention des députés, avant la mise à l'ordre du jour du Parlement de ces élections.

Dans la réalité, la réélection des juges en place ne posait aucun problème et la question n'était même pas discutée... Au final, seul différait le nombre de voix des juges qui, tous réélus, pouvaient mesurer leur «taux de popularité» auprès des députés: 98% ou 92,5%...

Le Grand Conseil a toutefois lui-même prévu dès 1998, qu'une délégation des groupes politiques auditionnerait les candidats à un poste de nouveau juge cantonal et qu'un membre de celle-ci transmettrait le préavis à ses collègues. Cela s'est fait jusqu'en juin 2007, moment auquel la révision totale de la loi sur le Grand Conseil est entrée en vigueur, avec la nouvelle législation.

b. Evolution du rôle du Grand Conseil

Deux éléments tout à fait différents ont contribué à faire évoluer le rôle du Grand Conseil: la nouvelle Constitution et une affaire délicate touchant le Tribunal administratif:

1) La nouvelle Constitution votée par le peuple en septembre 2002 et entrée en vigueur le 14 avril 2003, soit 200 ans jour pour jour après l'entrée du Canton dans la Confédération, prévoyait à la fois des dispositions sur la haute surveillance (voir ci-dessous) et, pour l'élection des juges cantonaux, le préavis formel d'une commission de présentation. Selon l'art. 131 al. 2 Cst, «cette commission est composée de députés et d'experts indépendants»; selon l'al. 3, «le choix des candidats au Tribunal cantonal se fonde essentiellement sur leur formation juridique et leur expérience. Le Grand Conseil veille en outre à une représentation équitable des différentes sensibilités politiques»:

2) Durant la législature 2002–2007, un avocat vaudois a dénoncé, en termes très virulents, les lenteurs récurrentes dans le fonctionnement du Tribunal administratif: une disposition de la loi sur la procédure administrative prévoyait un délai maximal d'une année entre le dépôt d'un recours et le prononcé de la décision; dans un certain nombre de procédures, elle n'était pas respectée, parfois de manière sensible. Le Grand Conseil étant autorité d'élection des juges, c'est son Bureau qui était légalement en charge de déterminer si une enquête disciplinaire devait être ouverte ou non, une disposition qui était restée lettre morte. Dans le cas d'espèce, le Bureau a désigné, en la personne de l'ancien président du Tribunal fédéral Claude Rouiller, un expert pour une «pré-enquête». A l'issue de celle-ci, dont le Bureau a repris pour l'essentiel les conclusions (qui dénonçaient des dysfonctionnements de l'institution et non des carences spécifiques à certains des juges dénoncés), des moyens temporaires visant à renforcer le Tribunal administratif ont été alloués; ces moyens ont permis une résorption des stocks de dossiers en retard, cela avant la fin de la législature. C'était d'autant plus nécessaire que, au terme de celle-ci, les deux Tribunaux – cantonal et administratif – ont fusionné en un seul Tribunal cantonal, en application de la Constitution. Au-delà de l'émotion suscitée par cette

affaire, on peut considérer, avec le recul, qu'elle a permis une meilleure collaboration entre le Tribunal cantonal et le Parlement. En effet, les juges administratifs n'avaient pas réussi à faire entendre ou comprendre leur surcharge par le Parlement, entre autres raisons parce que leurs demandes devaient passer par le «filtre» de l'exécutif qui, en période de difficultés financières, n'avait guère relayé les demandes de moyens supplémentaires des magistrats, pour faire diminuer les stocks d'affaires pendantes.

Au début de la présente législature, le Bureau du Grand Conseil a, en application des éléments précités, élaboré un projet de décret fixant le nombre des juges cantonaux, non sans avoir dû, avis de droit à l'appui, faire admettre au Conseil d'Etat que cette prérogative pouvait aussi être assumée par le législatif... Les organes du Grand Conseil, à la suite d'une modification législative consécutive à ce conflit de compétences, sont désormais seuls en charge de la rédaction d'un tel projet de décret, rédigé après consultation du Tribunal cantonal et des services «métier» de l'Exécutif ; la compétence du Bureau du Grand Conseil, dans son projet de décret, consiste aussi dans la fixation du nombre de juges à temps plein et de juges à temps partiel, ce qui a quelques incidences sur le fonctionnement du Tribunal cantonal et sur celui de ses cours; ces propositions sont insérées dans des articles du décret, soumis à amendements.

De plus, la composition de la commission de présentation a été fixée dans la loi: elle comprend 9 députés, issus de tous les groupes politiques et 4 experts élus par le Grand Conseil. Ces 13 personnes préavisent non seulement pour l'élection des juges cantonaux nouveaux, mais aussi pour la réélection des juges cantonaux sollicitant le renouvellement de leur mandat; la commission a décidé d'auditionner toutes les personnes concernées, ce qui n'était pas le cas auparavant. Cette «innovation», qui était pleinement justifiée par les nouvelles dispositions constitutionnelles et légales, a suscité quelques grincements de dents au sein du Tribunal cantonal; mais la procédure s'est bien terminée puisque tous les juges candidats à une réélection ont été réélus!

On ajoutera que la commission de présentation comprend, pour l'élection des membres de la Cour des comptes cantonale, les mêmes 9 députés, mais 4 experts diffé-



rents, parce que choisis pour leurs compétences en matière financière et comptable.

c. Rôle actuel du Grand Conseil

Outre la haute surveillance exercée sur la gestion du Tribunal cantonal par le Parlement (art. 107 et 135 Cst.), le Grand Conseil a donc les missions suivantes:

– élaborer lui-même le projet de décret relatif à l'effectif des juges cantonaux dans les trois hypothèses suivantes:

A. fixation du nombre de juges cantonaux en début de législature;

B. modification du nombre de juges cantonaux en cours de législature, à la suite de modifications dans l'organisation judiciaire du Canton ayant des implications sur l'ampleur de la tâche du Tribunal cantonal. A cet égard, les conséquences des réformes fédérales de la justice sur l'organisation judiciaire vaudoise seront considérables et toucheront également l'effectif des juges cantonaux. Il est précisé ici que le Canton de Vaud les «digère» par paquets successifs (procédure administrative, déjà traitée; procédure pénale, en cours d'examen devant le Parlement; procédure civile, encore en travail auprès des services du Conseil d'Etat);

C. modification du nombre de juges cantonaux en cours de législature, pour renforcer (temporairement ou définitivement) l'effectif, notamment à cause d'une surcharge ou d'une augmentation du nombre de causes ne permettant plus au Tribunal cantonal d'assumer ses missions légales dans les délais prescrits par l'ordre juridique

– procéder aux élections des juges cantonaux, selon une procédure légale qui devra être simplifiée, notamment quant aux délais, sur la base du préavis de la commission de présentation. Cette commission de présentation a un énorme travail en début de législature (auditionner tous les juges se représentant, ainsi que tous les candidats aux postes à renouveler ou aux postes nouveaux), dans des délais extrêmement serrés, sachant que les autorités législative et exécutive entrent en fonction le 1^{er} juillet et que le Tribunal cantonal entre en fonction six mois plus tard, soit le 1^{er} janvier de l'année suivante. On mesure l'ampleur de la tâche, lorsque l'on sait que, actuellement, le Canton de Vaud compte 37 juges au Tribunal cantonal (pour un équivalent de 34,4 équivalents plein temps) et que, avec les réformes découlant de la mise en œuvre du droit fédéral en matières pénale et civile, le nombre de juges s'accroîtra encore.

– procéder à l'élection des 40 assesseurs aux Cours de droit administratif et public (CDAP) et des Assurances sociales (20

assesseurs), sur la base du préavis de la commission de présentation. Celle-ci se prononce sur dossier et a, avant d'examiner ceux-ci des contacts avec les deux cours susmentionnées pour déterminer les profils professionnels adéquats et le nombre d'assesseurs par profil professionnel, cela afin que les assesseurs puissent pleinement jouer leur rôle aux côtés des magistrats.

Le Grand Conseil examinera prochainement une législation d'application de l'art. 135 Cst vaudoise qui dispose: «*Sauf l'indépendance des jugements, le Tribunal cantonal est placé sous la haute surveillance du Grand Conseil*»; une motion largement acceptée par le plénum presse le Conseil d'Etat de présenter rapidement ce projet.

En conclusion, on constate que le rôle du Grand Conseil vaudois se renforce et qu'un certain rééquilibrage des pouvoirs est en cours, parallèlement à une évolution qui voit le Tribunal cantonal évoluer lui aussi vers des relations plus claires avec le premier pouvoir, le législatif. Tant la nouvelle Constitution que les problèmes rencontrés par les autorités judiciaires, résolus par une concertation avec le Législatif et l'Exécutif y ont contribué. Au final, il importe que chaque autorité assume son rôle et ses missions légales, dans la concertation certes, mais aussi dans le respect des dispositions en vigueur. Le soussigné considère que la récente évolution des rôles dans le Canton de Vaud y contribue notablement et l'on peut s'en réjouir.



Nationalrat: Neues Verfahren für die Zuteilung von Kommissionssitzen und mehr Zeit für die Behandlung von Vorstössen

Zu Beginn der Frühjahrssession der eidgenössischen Räte am 2. März 2009 treten verschiedene kleinere Änderungen des parlamentarischen Verfahrens auf Bundesebene in Kraft. Die beiden wichtigsten Änderungen betreffen nur den Nationalrat: Die Einführung eines neuen Verfahrens für die Zuteilung von Kommissionssitzen sowie ein grösseres Zeitfenster für die Behandlung von Vorstössen. Beide Änderungen sind Ausdruck einer auch im Parlamentsalltag beobachtbaren Wiederbelebung eines individuellen Parlamentarierbewusstseins auf der einen und eines stärkeren Einflusses der Fraktionen auf der anderen Seite. Während vorangehende Parlamentsreformen, insbesondere auch das neue Parlamentsgesetz aus dem Jahre 2002, vorwiegend die Stärkung der Institution Parlament, insbesondere durch die Stärkung der parlamentarischen Kommissionen, auf Kosten der individuellen Parlamentsmitglieder und der Fraktionen zum Ziel hatten, sind nun entgegen gerichtete Tendenzen beobachtbar.

1. Neues Verfahren für die Zuteilung von Kommissionssitzen

Artikel 43 des Parlamentsgesetzes statuiert den allgemeinen Grundsatz, dass sich die Zusammensetzung der Kommissionen «nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat richtet». Diese Bestimmung lässt einen Spielraum offen für die genaue Berechnung der Verteilung der Kommissionssitze auf die Fraktionen. Das Geschäftsreglement des Nationalrates sieht vor, dass «die Sitze in den *einzelnen* Kommissionen» proportional auf die Fraktionen verteilt werden (Art. 15 Abs. 1 Bst. a). Diese Regelung kann zur Folge haben, dass eine Fraktion in allen elf ständigen Kommissionen mit 25 Mitgliedern einen zusätzlichen Sitz erhält oder verliert, wenn sich die Mitgliederzahl einer Fraktion um bloss ein Mitglied verändert.

Bei der Gesamterneuerung der Kommissionen zu Beginn der laufenden Legislaturperiode hat der Anschluss des PdA-Mitglieds Zisyadis an die Grüne Fraktion dazu geführt, dass diese Fraktion 11 zusätzliche Kommissionssitze erhalten hat. Demgegenüber verlor die SP-Fraktion 11 Kommissionssitze, welche sie behalten hätte, wenn NR Zisyadis sich ihr angeschlossen hätte oder fraktionslos geblieben wäre. Der Zusammenschluss der drei Grünlibe-

ralen und der beiden EVP-Mitglieder mit der CVP-Fraktion hatte ebenfalls den Effekt, dass die neu gebildete Fraktion mehr Kommissionssitze erhielt als getrennte Fraktionen der CVP bzw. der Grünliberal-Evangelischen. Die Fraktionen der GPS und der CVP/EVP/Grünliberalen haben 1,5 Sitze pro Mitglied, die Fraktionen der SP und der FDP hingegen nur 1,25 Sitze pro Mitglied erhalten.

Die Mehrheit des Nationalrates sah in dieser Situation eine Ungleichbehandlung der Fraktionen und ihrer einzelnen Mitglieder. Sie beschloss daher, dass nicht wie bisher die 25 Sitze in einer einzelnen Kommission, sondern die 275 Sitze in allen ständigen Kommissionen proportional auf die Fraktionen verteilt werden. Dadurch ergibt sich eine gleichmässige Verteilung der Sitze auf die Fraktionen. Die heute in den Kommissionen untervertretenen Fraktionen erhalten somit zusätzliche Kommissionssitze: Die FDP 5 Sitze, die SP 3 Sitze und die BDP 2 Sitze.

Im Weiteren wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass Fraktionen sich splitten oder neue sich bilden können. Nach der nächsten Gesamterneuerungswahl des Rates soll deshalb die Regel gelten, dass alle Kommissionssitze neu zugeteilt werden, wenn eine neue Fraktion gebildet wird, oder wenn eine Änderung der Mitgliederzahl einer Fraktion dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist.

Dass die eine oder andere Fraktion beim bisher geltenden System der Sitzverteilung etwas zu kurz kam, ist nichts Neues. Neu ist, dass die betroffenen Fraktionen eine Änderung des Systems durchsetzen konnten.

2. Mehr Zeit für die Behandlung von Vorstössen

Mit einer neuen Regelung soll erreicht werden, dass im Nationalrat genügend Behandlungszeit für persönliche Vorstösse reserviert wird. Neu ist vorgesehen, dass der Rat in jeder ordentlichen Session während mindestens acht Stunden parlamentarische Initiativen vorprüft und Vorstösse behandelt. Kann die Beratungszeit von acht Stunden nicht erreicht werden, so wird sie in der nächsten Session entsprechend verlängert.

Potenziell mehrheitsfähige Vorstösse, das heisst Vorstösse des anderen Rates und

Kommissionsvorstösse müssen neu innerhalb einer bestimmten Frist (spätestens in der zweiten ordentlichen Session nach der Annahme im anderen Rat beziehungsweise nach der Stellungnahme des Bundesrates) abschliessend behandelt werden. Dies führt zu einer prioritären Behandlung dieser Vorstösse.

Somit ist der Nationalrat bereit, viel Beratungszeit in die Behandlung von in den meisten Fällen nicht mehrheitsfähigen Vorstössen zu investieren. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Parlamentsmitglieder auch eine Repräsentationsfunktion wahrzunehmen haben: Vorstösse werden insbesondere auch eingereicht, um Anliegen von Wählerinnen und Wählern einzubringen. Das Parlamentsmitglied will unter seinem Namen ein Anliegen im Parlament nicht nur einbringen können, sondern möchte es auch behandelt haben. Allerdings hat der Nationalrat mit der Einführung von Fristen für die Behandlung mehrheitsfähiger Vorstösse (Vorstösse des anderen Rates, Kommissionsvorstösse) auch dafür gesorgt, dass diese in der grossen Zahl der Vorstösse nicht untergehen.

3. Reformen, welche beide Räte betreffen

Im Weiteren haben die Räte auch einige Änderungen auf Stufe Parlamentsgesetz beschlossen, welche somit beide Räte betreffen. Zwei Änderungen sollen hier erwähnt werden:

3.1 Beschlussfassung bei Volksinitiativen

Bei Volksabstimmungen wird darauf geachtet, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sich nicht mit nur einem Entscheid zu verschiedenen Fragestellungen äussern müssen. So können sich die Abstimmenden bei Vorliegen eines direkten Gegenentwurfs zu einer Volksinitiative sowohl zur Initiative als auch zum Gegenentwurf äussern. Den Mitgliedern der Bundesversammlung hingegen war das bisher in den Schlussabstimmungen nicht möglich, da die Volksinitiative und der direkte Gegenentwurf in einem Bundesbeschluss präsentiert wurden. Der Entscheid eines Ratsmitglieds, diesem Bundesbeschluss zuzustimmen oder ihn abzulehnen bezog sich deshalb immer auf beide Fragen, auf die Empfehlung zur Volksinitiative als auch auf den direkten Gegenentwurf. Wenn die Empfehlung der Bundesversammlung zum



Beispiel auf Ablehnung der Volksinitiative lautet, das Ratsmitglied würde diese aber gerne zur Annahme empfehlen, befürwortet jedoch den Gegenentwurf ebenfalls, dann kann der Entscheid schwierig sein. Dieses Dilemma wurde gelöst, in dem neu im Parlamentsgesetz vorgesehen ist, dass die Abstimmungsempfehlung zur Volksinitiative und der direkte Gegenentwurf in zwei verschiedenen Bundesbeschlüssen zu fassen sind.

3.2 *Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates*

Was passiert, wenn ein Mitglied des Bundesrates zum Beispiel verunfallt und in der Folge nicht mehr ansprechbar ist und somit auch nicht fähig, eine Rücktrittserklärung bei der Bundesversammlung einzureichen? Als Bundesrat Jean Bourgknecht im Mai 1962 einen Schlaganfall erlitt, konnte das damit entstandene Problem der Amtsunfähigkeit eines Mitgliedes des Bundesrates zwar ad hoc gelöst werden, wenn auch aus heutiger Sicht auf rechtlich problematische Art und Weise, indem drei Familienangehörige des Bundesrates am 3. September 1962 in seinem Namen den Rücktritt per Ende September 1962 erklärten. Heute wäre ein derartiges Vorgehen kaum mehr vorstellbar. Es ist zu bedenken, dass eine länger dauernde Amtsunfähigkeit eines Mitgliedes des Bundesrates die Vertretung der politischen Kräfte im Bundesrat, wie sie vom Wahlorgan bestimmt worden ist, verändert. Heute sind die Mitglieder des Bundesrates stärker als früher in die Parteipolitik involviert. Fällt ein Mitglied des Bundesrates wegen Amtsunfähigkeit aus und ist es nicht mehr imstande, selbst den Rücktritt zu erklären, so stehen wichtige politische Interessen auf dem Spiel. Medien und Politik würden mit grösster Aufmerksamkeit, wenn nicht mit Argwohn das Vorgehen zur Lösung dieses Problems beobachten und ein ad hoc gewähltes Verfahren je nach Interessenslage in Frage stellen. Eine fehlende Definition der Voraussetzungen für die Amtsenthebung und eine fehlende Regelung des anzuwendenden Verfahrens könnte zu Diskussionen Anlass geben, welche der

Glaubwürdigkeit der politischen Institutionen nicht förderlich wären.

Im Parlamentsgesetz wurde deshalb neu eine Bestimmung geschaffen, wonach die Bundesversammlung über Anträge auf Feststellung der Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers beschliessen kann. Antragsberechtigt sind das Büro der Vereinigten Bundesversammlung und der Bundesrat. Die Voraussetzungen für die Amtsunfähigkeit wurden im Gesetz definiert: Die betreffende Person ist wegen schwerwiegender gesundheitlicher Probleme oder Einwirkungen, die sie daran hindern, an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren, offenkundig nicht mehr in der Lage, ihr Amt auszuüben. Dieser Zustand wird zudem voraussichtlich lange Zeit andauern und die betroffene Person hat innert angemessener Frist keine rechtsgültige Rücktrittserklärung abgegeben. Mit der Feststellung der Amtsunfähigkeit entsteht eine Vakanz.

Erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 21. Februar 2008
BBl 2008 1869
<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2008/1869.pdf>

Text der Erlasse (AS 2009 725 und 733)
<http://www.admin.ch/ch/d/as/2009/697.pdf>
<http://www.admin.ch/ch/d/as/2009/733.pdf>
Ruth Lüthi
Parlamentsdienste der
Bundesversammlung
ruth.luethi@pd.admin.ch



Vernetzung der Kantonsparlamente

Freiburg (sda) Kantonsparlamente haben bei Verträgen zwischen Kantonen wenig zu sagen - im Gegensatz zu den Regierungen. Über eine Informationsseite im Internet wollen einige Kantonsparlamente das Gleichgewicht zwischen Parlamenten und Regierungen herstellen.

Konkordate handeln grundsätzlich die Kantonsregierungen untereinander aus und verabschieden sie auch. Die Parlamente müssten einige Verträge zwar formell genehmigen, könnten sich aber inhaltlich dazu nicht äussern, hält die Interessengemeinschaft Kantonsparlamente (ICC) in einer Mitteilung vom Dienstag fest.

Dies sei eine «Erosion der Macht der Parlamente», stellt die ICC fest. Eine Internetseite soll dem begegnen. Kantonsparlamentarier finden unter www.kantonsparlamente.ch Unterlagen und Daten zu Konkordaten, zu denen Verhandlungen laufen. Ausserdem stellt die Plattform auch Informationen zu bestehenden Verträgen zusammen.

«Durch diese Vernetzung erhoffen wir uns eine Stärkung der Parlamente gegenüber den Regierungen», sagte Thomas Dähler, Vorsteher des basel-städtischen Parlamentsdienstes, auf Anfrage. In jedem Kanton informierten die Regierung ihre Parlamente in unterschiedlichem Masse. Das Ziel sei, diese Daten zu sammeln und allen Parlamentariern zur Verfügung zu stellen.

Vernetzung verbessern

Im Gegensatz zu den Kantonsregierungen sind die Kantonsparlamente schlecht vernetzt. Gescheitert war im letzten Jahr die Idee einer Konferenz der Kantonsparlamente, die als Gegenstück zur Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hätte wirken sollen. Die aus dieser Bestrebung entstandene ICC vereinigt 16 Kantonsparlamente.

In einem öffentlich zugänglichen Teil der Internetseite finden Interessierte zudem vergleichende Daten zu allen Kantonsparlamenten in der Schweiz. Alle Parlamente erläuterten in einem Fragebogen, wie sie arbeiten. Das Freiburger Institut für Föderalismus stellte die Internetseite zusammen. Das Projekt kostete 50 000 Franken.

(Mitteilung der sda vom 3. Februar 2009)



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen
Société suisse pour les questions parlementaires
Società svizzera per le questioni parlamentari

Solothurn, im Februar 2009

**Voreinladung zur Jahresversammlung 2009
der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen wird ihre diesjährige Jahresversammlung im Kanton Solothurn abhalten.

Der Kantonsrat des Kantons Solothurn freut sich, Sie zu dieser Versammlung einladen zu dürfen, die am **11. und 12. September 2009** in Solothurn stattfindet.

Der Hauptteil der Jahresversammlung am **Samstag 12. September 2009** (ca. 10.15 - 12.15 Uhr, mit anschliessendem Mittagessen) ist folgendem Thema gewidmet:

***Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik.
Demokratiedefizite bei der interkantonalen und interkommunalen Zusammenarbeit?***

Prof. Dr. Silvano Moeckli wird in das Thema einleiten. Anschliessend werden auf dem Podium Grossrat Andreas Burckhardt (BS), Nationalrat Lieni Füglistaller (AG) und Regierungsrätin Anne-Catherine Lyon (VD) ihre Standpunkte zur Aufsicht, rechtlichen Weiterentwicklung bei interkantonalen Konkordaten, und zur quasi-legislativen Funktion der Direktorenkonferenz vertreten. Wir freuen uns auf eine interessante Diskussion.

Am **Freitagabend, 11. September 2009** wird ein Kulturprogramm mit anschliessendem Nachessen in der näheren Umgebung von Solothurn angeboten.

Die Jahresversammlung der SGP bietet neben der Beschäftigung mit einem Hauptthema vor allem auch Gelegenheit zu vielfältigem informellem Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen Ratspräsidentinnen und –präsidenten, Ratsmitgliedern und Parlamentsdienstmitarbeitenden aus der ganzen Schweiz. Man kann feststellen: Wer einmal gekommen ist, kommt immer wieder!

Wir möchten Ihnen jetzt schon den Termin dieser Veranstaltung ankündigen, damit Sie ihn sich vormerken können. Sie werden die definitive Einladung samt ausführlichem Programm und Anmeldetalon im Juni erhalten.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident der SGP

Ständerat Claude Janiak

Die Präsidentin des Kantonsrats
des Kantons Solothurn

Christine Bigolin Ziörjen



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen
Société suisse pour les questions parlementaires
Società svizzera per le questioni parlamentari

Soleure, février 2009

**Annonce de l'Assemblée générale annuelle 2009 de la
Société suisse pour les questions parlementaires (SSP)**

Madame, Monsieur,

Cette année, la Société suisse pour les questions parlementaires tiendra son Assemblée générale annuelle dans le canton de Soleure.

Le Conseil cantonal de Soleure a le plaisir de vous convier à cet évènement qui aura lieu les **11 et 12 septembre 2009** à Soleure.

La partie centrale de la manifestation se déroulera le **samedi 12 septembre 2009** de 10h à 13h (suivi d'un repas) et sera consacré au thème suivant :

***Les parlements face à « l'intercantonalisation » de la politique.
Les coopérations intercantonale et intercommunale sont-elles porteuses
d'un déficit démocratique ?***

Le professeur Silvano Moeckli ouvrira la discussion. Ensuite, Andreas Burckhardt (député au Grand Conseil, BS), Lieni Füglistaller (conseiller national, AG) et Anne-Catherine Lyon (conseillère d'État, VD) donneront leur point de vue, notamment en ce qui concerne la surveillance, les conséquences juridiques des concordats intercantonaux et le rôle de quasi-législateur dont sont désormais investies les conférences des directeurs cantonaux. La discussion s'annonce passionnante !

Le soir du vendredi 11 septembre 2009, un programme culturel vous sera proposé, suivi d'un repas, dans les environs de Soleure.

L'Assemblée générale de la SSP permettra en outre un échange informel de points de vue et d'informations entre présidents des conseils, députés et collaborateurs des services des parlements issus de toute la Suisse. Vous avez aimé la précédente Assemblée générale ? Vous adorerez la prochaine !

Nous vous indiquons dès maintenant la date de l'Assemblée 2009 afin que vous puissiez d'ores et déjà réserver ces deux jours. L'invitation définitive et le programme complet vous parviendront au mois de juin.

En espérant vous retrouver nombreux en septembre prochain, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

Le président de la SSP

La présidente du Conseil cantonal soleurois

Claude Janiak, Conseiller aux États

Christine Bigolin Ziörjen



Korrespondenten Correspondents Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Moritz von Wyss, stv. Leiter des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste der Eidg. Räte, 3003 Bern, T: 031 323 08 37, F: 031 322 99 21, E: moritz.vonwyss@pd.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 20 43, E: bruno.rickenbacher@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Christian Wissmann, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: christian.wissmann@sta.be.ch

Grosser Rat Luzern

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 51 10, E: stefano.cocchi@lu.ch

Landrat Uri

Dr. jur. Peter Huber, Kanzleidirektor, Standeskanzlei, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 07, E: peter.huber@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Peter Gander, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: peter.gander@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Urs Wallimann, Landschreiber, Staatskanzlei, 6060 Sarnen, T: 041 666 62 03, E: staatskanzlei@ow.ch

Kantonsrat Nidwalden

Hugo Murer, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: hugo.murer@nw.ch

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

Dr. Tino Jorio, Landschreiber, Postfach 156, 6301 Zug, T: 041 728 33 11, F: 041 728 37 01, E: tino.jorio@allg.zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Monica Engheben, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 69, F: 026 305 10 49, E: monica.engheben@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@sk.so.ch

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15 F: 061 267 60 09, E: thomas.daehler@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Walter Mundschin, Landschreiber, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 925 50 01, F: 061 925 69 65, E: walter.mundschin@lka.bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

Erna Frattini, Kantonsratssekretärin, Ringkengässchen 18, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: erna.frattini@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell IR

Markus Dörig, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Martin Birchler, Ratschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 353 12 77, E: martin.birchler@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@sg.ch



Grosser Rat Graubünden

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

Grosser Rat Aargau

Adrian Schmid, Leiter Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 60, F: 062 835 13 59, E: adrian.schmid@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Roger Oechslin, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: roger.oechslin@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: rodolfo.schnyder@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 11, F: 021 316 40 19, E: olivier.rapin@vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Fernande Melly-Fux, adjointe, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1950 Sion, T: 027 606 21 85, E: fernande.melly-fux@admin.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Janelise Pug, cheffe du service du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: Janelise.Pug@ne.ch

Grand Conseil Genève

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 22 07, F: 022 327 06 06, E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

Parlement Jura

Jean-Claude Montavon, Vice-chancelier d'Etat, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22/23, F: 032 420 72 21, E: jean-claude.montavon@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Heinz Kubli, Stadtschreiber, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 05, F: 056 200 83 26, E: heinz.kubli@baden.ag.ch

Stadt Bern

Annina Jegher und Jürg Stampfli, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, T: 031 321 79 20, F: 031 321 79 22, E: ratssekretariat@bern.ch

Stadt Biel – Ville de Bienne

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73, F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Stadt Bülach

Denise Meyer, Ratssekretärin, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 044 863 11 26, F: 044 863 11 33, E: info.stadt@buelach.ch

Landschaft Davos

Stephan Staub, Rechtskonsulent, Rathaus, 7270 Davos Platz, T: 081 414 32 22, F: 081 414 32 19, E: stephan.staub@davos.gr.ch

Stadt Dietikon

Guido Solari, Stadtschreiber Stv., Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 26, E: guido.solari@dietikon.ch

Ville de Genève

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève, T: 022 418 29 66, E: info-cm@ville-ge.ch

Stadt Gossau

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

Gemeinde Köniz

Markus Heinzer, Parlamentssekretariat, Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17, E: markus.heinzer@koeniz.ch

Ville de Lausanne

Vanessa Benitez Santoli, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne, Hôtel de Ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01, F: 021 315 20 02, E: vanessa.benitez@lausanne.ch



Stadt Luzern

Toni Göpfert, Stadtschreiber, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77,
E: monika.portmann@StadtLuzern.ch

Gemeinde Opfikon

André Willi, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42,
E: andre.willi@opfikon.ch

Stadt Thun

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

Stadt Schaffhausen

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14, E: gabriele.behring@stsh.ch

Stadt St. Gallen

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St. Gallen, T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratssekretär Grosser Gemeinderat der Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Stadthaus, 8402 Winterthur,
T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

Stadt Zug

Arthur Cantieni, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: arthur.cantieni@zug.zg.ch

Stadt Zürich

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthaus, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12,
E: daniel.reuter@zuerich.ch.

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Claude Janiak, Ständerat, Binningen

Vizepräsident

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

Sekretär

Moritz von Wyss, stv. Leiter des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste der Eidg. Räte, Bern

Kassier

Christian Wissmann, Ratssekretär des Grossen Rates, Bern

Webmaster

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Luzern

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel

Thomas Koch, Grossrat, Bern

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil, adjointe, Sion

Margrit Picon-Furrer, députée au Grand Conseil, Sion

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil du Canton de Vaud

Daniel Reuter, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Zürich

Bruno Rickenbacher, Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona

