

81.043

Radio- und Fernsehen. Beschwerdeinstanz
Radio et télévision.
Autorité d'examen des plaintes

Siehe Seite 489 hiavor – Voir page 489 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 9. Juni 1983

Décision du Conseil fédéral du 9 juin 1983

*Differenzen – Divergences***Art. 25 Abs. 1***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Butty, Aubry, Cevey, Chopard, Coutau, Meier Werner, Müller-Aargau, Nebiker, Oehler, Schüle)

Festhalten

Art. 25 al. 1*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Butty, Aubry, Cevey, Chopard, Coutau, Meier Werner, Müller-Argovie, Nebiker, Oehler, Schüle)

Maintenir

Koller Arnold, Berichterstatter: Beim Bundesbeschluss über eine unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen sind noch zwei Differenzen mit dem Ständerat zu bereinigen. Sie betreffen beide Artikel 25 des Bundesbeschlusses, der die Weiterziehung der Entscheide der Beschwerdeinstanz mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht regelt. Strittig sind geblieben: erstens die Aktivlegitimation, d. h. die Frage, wer befugt sein soll, die Entscheide ans Bundesgericht weiterzuziehen, und zweitens die sogenannte Kognition, d. h. die Frage, wieweit die Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichtes gehen soll. Es handelt sich somit um zwei recht technische Fragen, die aber für die Rechtsdurchsetzung doch von grosser praktischer Bedeutung sind.

In bezug auf die Beschwerdebefugnis wäre nach der Fassung des Ständerates die allgemeine Regel von Artikel 103 Litera a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege anwendbar, wonach zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt ist, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.

Demgegenüber hat Ihr Rat aufgrund eines Antrages Muheim die Beschwerdeberechtigung im Sinne von Artikel 103 Litera c des OG ausgedehnt. Danach wären zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde die am Beschwerdeverfahren beteiligten Parteien berechtigt, unabhängig davon, ob sie durch den Entscheid der Beschwerdeinstanz persönlich berührt sind oder nicht.

Praktisch besteht der Unterschied der beiden Fassungen vor allem in folgendem: Hat ein sogenannter Popularkläger im Sinne von Artikel 14 Litera a des Bundesbeschlusses, unterstützt von 20 weiteren Bürgern, eine Sendung beanstandet und die Beschwerdeinstanz entschieden, die Sendung habe die Konzession nicht verletzt, dann hat es damit nach der Fassung des Ständerates sein Bewenden, weil der sogenannte Popularkläger durch diesen Entscheid persön-

lich nicht berührt ist. Nach der von Ihnen beschlossenen Fassung könnte demgegenüber auch der von 20 Mitbürgern unterstützte sogenannte Popularkläger einen solchen Entscheid ans Bundesgericht weiterziehen. Oder um Ihnen diese technische Frage noch an einem Beispiel zu erklären: Eine Sendung hat nach der Auffassung einer Vielzahl von Zuschauern einen Politiker verunglimpft. Die Beschwerdeinstanz kommt zum Schluss, die Konzession sei nicht verletzt worden. Hat der betroffene Politiker nun selber Beschwerde geführt, dann kann er selbstverständlich den Entscheid ans Bundesgericht weiterziehen, weil er durch die Abweisung der Beschwerde persönlich berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung des Entscheides hat. Dagegen könnten aussenstehende Dritte, welche anstelle des Direktbetroffenen mit 20 anderen zusammen Beschwerde geführt haben, gegen einen solchen Entscheid nichts mehr unternehmen.

Die Kommission hat die Frage nochmals eingehend geprüft und empfiehlt Ihnen mit 13 zu 11 Stimmen, in diesem Punkt der Fassung des Ständerates zuzustimmen, wobei offensichtlich das Bestreben, das Bundesgericht möglichst zu entlasten, den Ausschlag gegeben hat.

Die zweite Frage ist einfacher. Hier geht es darum, ob das Bundesgericht an die Sachverhaltsfeststellungen der unabhängigen Beschwerdeinstanz, die der Nationalrat aufgrund eines Antrages frei beschlossen hat, gebunden sein soll, oder, wie der Ständerat vorschlägt, auch diese soll überprüfen können.

Ihre Kommission schlägt Ihnen diesbezüglich einstimmig vor, an der Fassung des Nationalrates festzuhalten. Massgeblich für diesen Antrag sind zwei Überlegungen: Erstens kann die Beschwerdeinstanz nicht mit irgendeiner Verwaltungsstelle des Bundes verglichen werden, sondern ist einer Rekurskommission ähnlich, für die das OG in Artikel 105 Absatz 2 auch die Bindung an die Sachverhaltsfeststellungen vorsieht. Zweitens bewirkt diese Ordnung eine wesentliche Entlastung des Bundesgerichtes. Aus diesen Gründen empfehlen wir Ihnen bei Absatz 2 einstimmig Festhalten.

M. Coutau, rapporteur: Il subsiste au sujet de ce projet de loi sur une autorité d'examen des plaintes en matière de radio et de télévision deux divergences avec le Conseil des Etats. Elles concernent l'une et l'autre l'article 25, et portent donc sur la question du droit de recours au Tribunal fédéral par rapport à des décisions de l'autorité d'examen des plaintes. A première lecture, la divergence qui concerne l'article 25, 1^{er} alinéa, laisse croire que le débat ne concerne que nos collègues alémaniques et ne porte que sur une question de simple vocabulaire. Dès lors, le rapporteur de langue française pourrait s'abstenir de toute intervention. En réalité, derrière une apparente querelle de mots, se dissimule bel et bien une divergence matérielle.

Dans la version originale de cet article 25, 1^{er} alinéa, tel qu'il était proposé par le Conseil fédéral, on lisait en français: «Les décisions de l'autorité de plainte peuvent être déférées au Tribunal fédéral par un recours de droit administratif.» En allemand, le terme utilisé était «Verfügungen der Beschwerdeinstanz». Selon le Conseil des Etats, le texte français «les décisions de l'autorité de plainte» doit rester inchangé, mais, en allemand, il est devenu «Entscheide der Beschwerdeinstanz». La différence est importante. En effet, si l'on utilise le terme de «Verfügungen», au sens de l'article 5 de la loi sur la procédure administrative, on limite la possibilité de recourir au Tribunal fédéral à ceux qui en ont la légitimation active légale, c'est-à-dire à ceux qui répondent aux critères énoncés par l'article 103 de la loi sur l'organisation judiciaire. Et cet article précise que «quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée «a qualité pour recourir».

En revanche, votre conseil, en mars dernier, à une majorité évidente, a estimé qu'il convenait, dans le cas présent, d'étendre la légitimation pour recourir, selon l'article 103, lettre c, de la loi sur l'organisation judiciaire, c'est-à-dire à «toute autre personne, organisation ou autorité à laquelle la

législation fédérale accorde un droit de recours», peu important, qu'elle soit atteinte ou non par la décision.

Notre décision visait à égaliser les moyens de recours pour les parties, faute de quoi, en pratique, seuls les producteurs de programmes pourraient en appeler au Tribunal fédéral contre une décision de l'autorité d'examen des plaintes qui leur porte effectivement une «atteinte». En effet, un recours d'un simple téléspectateur ou auditeur, appuyé par vingt personnes, au sens de l'article 14, lettre a, du projet, ne pourrait guère prétendre que l'autorité d'examen des plaintes, en refusant de faire droit à sa plainte, lui porte une «atteinte».

Cette différence de capacité pour recourir nous avait semblé choquante et notre amendement visait à la faire disparaître en clarifiant les choses de façon explicite – et c'est le texte que nous avons arrêté – «Les décisions peuvent être déferées par les parties à la procédure...».

Le Conseil des Etats ne nous a pas suivis, mais à l'unanimité il a préféré le terme «Entscheidung» à celui de «Verfügungen», marquant ainsi la volonté de s'écarter d'une interprétation qui limiterait le droit de recours, selon l'article 103, lettre c, de la loi sur l'organisation judiciaire.

Toutefois, M. Schlumpf, conseiller fédéral, a indiqué que, même dans ce cas, le Tribunal fédéral pourrait avoir une interprétation restrictive et limiter le droit de recourir à ceux qui répondent effectivement à l'article 97 de la loi sur l'organisation judiciaire, c'est-à-dire en excluant le recours d'un auditeur ou d'un téléspectateur.

Votre commission, à une majorité très étroite de 13 voix contre 11, vous recommande néanmoins de vous rallier à la version du Conseil des Etats. Elle estime en effet que la version que nous avons adoptée en mars institue une sorte de recours populaire de droit administratif qui constituerait une totale nouveauté dans notre juridiction administrative. Si l'on allait au-delà de la légitimation active prévue par l'article 103 de la loi sur l'organisation judiciaire, et que l'on donnait donc un droit de recours même à quelqu'un qui n'est pas atteint personnellement par la décision, on ouvrirait la porte à des avalanches de recours, qui augmenteraient encore avec l'apparition de la radio locale et de la télévision par satellite. De plus, la crainte de la surcharge du Tribunal fédéral a également joué un rôle dans la position de la majorité de la commission. C'est donc de justesse que ces derniers arguments ont prévalu sur ceux de l'égalité de droit des parties à recourir contre les décisions de l'autorité d'examen des plaintes.

En ce qui concerne l'alinéa 2, il s'agit de savoir si le Tribunal fédéral, en procédure de recours, est lié ou non par les faits établis dans les décisions de l'autorité d'examen des plaintes. Nous avons décidé, lors de la session de printemps, qu'il n'y avait pas lieu que le Tribunal fédéral réexamine les faits. Nous établissons ainsi une exception par rapport à l'article 105, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'organisation judiciaire, qui prévoit qu'en cas de recours de droit administratif «le Tribunal fédéral peut revoir d'office les constatations de fait».

Pourtant, l'article 105, 2^e alinéa, pourrait aussi être appliqué dans ce cas, car on pourrait considérer que l'autorité d'examen des plaintes, que nous mettons sur pied, se rapproche davantage d'un tribunal cantonal ou d'une commission de recours que d'un office administratif fédéral. Dès lors, il n'est pas nécessaire de se référer à cet article 105, 1^{er} alinéa, et il est possible donc de ne pas autoriser le Tribunal fédéral à revenir sur les faits.

C'est pourquoi votre commission, à l'unanimité, vous recommande de maintenir votre décision du mois de mars dernier, à savoir que le Tribunal fédéral soit tenu par les faits, ce qui allégerait d'autant la procédure.

M. Butty, porte-parole de la minorité: J'ai l'honneur de défendre la proposition de minorité qui tend à maintenir la précédente décision de notre conseil du 17 mars 1983, à l'article 25, 1^{er} alinéa. En l'occurrence, il s'agit de la qualité pour recourir auprès du Tribunal fédéral contre les décisions de l'autorité d'examen des plaintes et c'est l'article 103

de l'organisation judiciaire fédérale, alinéa 1, lettre l, qui est en cause. Il s'agit de savoir si ont qualité pour recourir, seulement celles ou ceux qui invoquent un intérêt digne de protection ou si, conformément à la lettre c, toutes les parties en cause peuvent recourir auprès du Tribunal fédéral. Ce sont là des considérations très juridiques, mais il s'agit aussi d'un problème fondamental.

Le Conseil des Etats et le Conseil fédéral voudraient maintenir la règle à savoir que, seuls, ceux qui offrent un intérêt juridique digne de protection peuvent recourir auprès du Tribunal fédéral. Cette interprétation aurait pu être acceptée mais le problème est le suivant: le Tribunal fédéral, dans sa jurisprudence, avait admis jusqu'ici que celui qui aurait vu son recours repoussé auprès de l'autorité d'examen des plaintes ne pouvait plus invoquer un intérêt digne de protection. Cette jurisprudence signifierait donc qu'actuellement, seules des institutions comme la SSR ou les radios locales, les promoteurs ou les diffuseurs, pourraient recourir auprès du Tribunal fédéral s'ils avaient eu tort devant l'autorité d'examen des plaintes, mais non le simple particulier ou une quelconque association.

La minorité de la commission estime qu'il y a là une inégalité choquante, un traitement inadmissible dans un Etat de droit comme le nôtre. L'autorité d'examen des plaintes est issue de décisions démocratiquement votées. Or, dans son message, le Conseil fédéral, lui-même, déclare que cette autorité de plainte doit tendre à un meilleur dialogue entre les diffuseurs et le public, doit donner la garantie que les émissions sont conformes au droit. Il entend justement, par l'intermédiaire de cette autorité, disposer d'une décision d'intérêt général qui corresponde à l'intérêt public assumé par la radio et par la télévision, lesquelles forment un maillon entre l'organisation institutionnelle, la SSR, et le public. Cet état de choses est conforme au droit, à la démocratie suisse et à une société pluraliste.

Monsieur le Conseiller fédéral, vous m'avez dit tout à l'heure, qu'en tant que membre du Comité central de la SSR, je défendais une proposition contre la SSR. Non, Monsieur le Conseiller fédéral; je défends le principe que personne ne doit jouir de privilèges. Il n'y a pas de raison pour que la SSR soit avantagée par rapport au simple particulier ou par rapport aux associations. Telle est notre intention fondamentale.

En l'occurrence, le texte est trompeur. En effet, le libellé du Conseil des Etats et du Conseil fédéral prêterait à penser que tout le monde pourrait recourir auprès du Tribunal fédéral, tandis que, selon le libellé du Conseil national et de la minorité de la commission, seules les parties en cause jouiraient de ce droit de recours. Cela est faux: «les parties en cause», cela signifie tous ceux qui étaient parties devant l'autorité d'examen des plaintes. Le texte voulu par le Conseil des Etats restreint en fait le droit de recours aux institutions, conformément à la jurisprudence.

C'est la raison pour laquelle une minorité importante – puisqu'elle compte onze membres au sein de la commission, contre treize à la majorité – a estimé qu'il convenait de proposer le maintien de notre décision prise au sein du Conseil national. Il s'agit là d'un problème d'égalité de traitement, d'égalité de droits. En effet, nous sommes d'avis que notre décision va dans le sens de la sauvegarde de l'intérêt de notre démocratie, et aussi d'une juste application du droit et, qu'à ce titre, elle permettrait à chacune et à chacun ayant voulu saisir l'autorité de plainte d'aller, le cas échéant, jusqu'à l'autorité supérieure, soit le Tribunal fédéral.

En conclusion, je tiens à dire que si certains sont d'avis que le Tribunal fédéral est trop chargé et que, pour cette raison, il convient peut-être de limiter les recours, dans ce cas l'on aurait mieux fait, alors, de supprimer tout recours au Tribunal fédéral et non pas l'accorder uniquement lorsqu'il s'agit d'institutions comme la SSR. C'est un privilège inadmissible. Si l'on veut la possibilité du recours au Tribunal fédéral, celui-ci doit être ouvert à toutes les parties en cause. C'est là une question de justice et d'égalité.

Müller-Aargau: Auch ich spreche zu Artikel 25 Absatz 1 und beantrage Ihnen, genauso wie Herr Butty, Festhalten. Ich gehöre zu dieser starken Minderheit von zehn Kommissionsmitgliedern; die Abstimmung in der Kommission ist mit 13 zu 11 Stimmen erfolgt. Ich argumentiere nicht juristisch, wie Herr Butty, sondern eher im Sinne der Volksmeinung. Wir wollen eine Form von Popularbeschwerde mit dieser neuen unabhängigen Beschwerdeinstanz. Die ganze Vorlage ist darauf angelegt, dass die Kontrolle durch jedermann in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe geschieht. Daher ist es für uns selbstverständlich, dass die Entscheide der ersten Instanz, der unabhängigen Beschwerdeinstanz, alle ans Bundesgericht weitergezogen werden können. Die interne Beschwerdeinstanz kann ich nicht als erste offizielle Instanz ansehen.

Mit dieser Differenz bieten wir ein Beispiel für den Gesetzesperfektionismus, den wir hier im Parlament betreiben. Der Antrag Muheim hat uns in der selbstverständlichen Annahme verunsichert, dass rekursberechtigt ist, wer nach unserer Vorlage beschwerdelegitimiert ist. Wir nahmen an, dass eine Selektion erfolgt, bevor man zur unabhängigen Beschwerdeinstanz kommt. Folglich sollen auch alle, die bei dieser Instanz Klage erheben, beim Bundesgericht rekursberechtigt sein. Nun soll nur noch der Berührte, der ein schutzwürdiges Interesse vorweisen kann, das Urteil überhaupt weiterziehen können.

Ich kann mir nicht recht vorstellen, wie sich das abspielen soll. Ich nenne ein Beispiel: Nach der Reportage über die aargauische Jubiläumsfeier waren 90 Prozent der Aargauer Zuschauer zornig. Nun wird irgendeine aargauische Gesellschaft Beschwerde erheben. Sie gehört nicht zu den Organisatoren des Anlasses, aber sie tritt für die grosse Mehrzahl der aargauischen Zuhörer ein, die von dieser Reportage irgendwie betroffen sind. Kann nun dieser Entscheid ans Bundesgericht weitergezogen werden oder nicht? Offensichtlich nicht, denn eine direkte Berührtheit und ein schutzwürdiges Interesse kann ja nicht nachgewiesen werden. Damit aber werden wir diese Beschwerdeinstanz doch sehr dürftig ausstatten, wenn die übliche Möglichkeit des Rekurses an das Bundesgericht als zweite Instanz nicht möglich ist. Nochmals: die interne Beschwerdeinstanz ist für mich keine erste Instanz.

Bundesrat Schlumpf: Zuerst eine Berichtigung zweier Irrtümer Nationalrat Müllers:

1. Diese unabhängige Beschwerdeinstanz ist natürlich keine interne, sondern eben gerade eine unabhängige Beschwerdeinstanz.

2. Wenn wir nach dem heutigen Recht Weiterzüge mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht haben, dann richten sich diese in der überwiegenden Zahl aller Fälle gegen Entscheide, welche im Rahmen einer kantonalen Zuständigkeit, also beispielsweise eines kantonalen Verwaltungsgerichtes, ergangen sind. Die unabhängige Beschwerdeinstanz ist aber bereits eine nationale Beschwerdeinstitution, mit einem Verwaltungsgericht vergleichbar.

Um was geht es? An die unabhängige Beschwerdeinstanz kann im Rahmen von Artikel 14 des Bundesbeschlusses tatsächlich jeder, der die Voraussetzungen erfüllt – ob berührt oder nicht berührt, ob er ein Interesse hat oder nicht – Beschwerde erheben. Sie hat eine Ombudsfunktion, die Funktion einer Klagemauer für jedermann.

Die Frage ist, ob wir auch das Bundesgericht in eine solche Funktion hineindrängen wollen. Das ist wohl eindeutig zu verneinen. Artikel 103 OG sagt ganz generell: Das Bundesgericht soll bei Verwaltungsgerichtsbeschwerden von jenen angerufen werden können, welche ein Interesse haben, welche von der Sache berührt sind, aber nicht von jemandem, der überhaupt nicht berührt ist. Es geht nicht um das Gebot der Rechtsgleichheit. Wer nicht in seinen Interessen betroffen ist, kann *a priori* auch nicht in seinen Rechten verletzt werden. Der Bundesrat wendet sich deshalb gegen diese Ausweitung. Es wäre die erstmalige Statuierung einer

«Popular-Verwaltungsgerichtsbeschwerde» – wie es Herr Müller gesagt hat – an das Bundesgericht. Das kennen wir nicht. Wir würden hier einen ausserordentlich gefährlichen Weg beschreiten.

Es geht natürlich nicht nur um die SRG, es geht um jeden Veranstalter, und wir werden in Zukunft ja Dutzende von Veranstaltern haben. Ich werde mich jetzt hüten, so zwischen Tür und Angel scherzhafte Bemerkungen an Mitglieder Ihres Rates zu richten, die, sei es aus sprachlichen, sei es aus anderen Gründen, für Scherze offenbar wenig Verständnis haben.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit im Absatz 1 beizustimmen; bei Absatz 2 besteht sowieso keine Meinungsverschiedenheit.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	57 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	69 Stimmen

Art. 25 Abs. 2

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 25 Al. 2

Proposition de la commission
Maintenir

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

82.081

EURATOM. Zusammenarbeit EURATOM. Coopération

Botschaft und Beschlussentwurf vom 20. Dezember 1982
(BBl 1983 I, 241)

Message et projet d'arrêté du 20 décembre 1982 (FF 1983 I, 233)

Beschluss des Ständerates vom 23. Juni 1983
Décision du Conseil des Etats du 23 juin 1983

Antrag der Kommission

Eintreten und Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Entrer en matière et adhérer à la décision du Conseil des Etats

Schnyder-Bern, Berichterstatter: Am 20. März 1979 haben wir der Zusammenarbeit mit der Europäischen Atomgemeinschaft EURATOM auf dem Gebiete der Energieforschung über thermonukleare Fusion zugestimmt. Gleichzeitig haben wir damals einen Verpflichtungskredit von 34 Millionen Franken bewilligt. Heute geht es darum, die bisherige erfolgreiche Zusammenarbeit an diesem Projekt bis vorläufig zum Ende dieses Jahres fortzusetzen und dafür einen Zusatzkredit von 9,5 Millionen Franken zu bewilligen. Für die Weiterführung dieses Projektes ist ein anderes Finanzierungsverfahren vorgesehen. Entgegen der bisherigen Regelung, wonach die Finanzierung auf mehrjährigen Verpflichtungskrediten beruht, sollen die Beiträge an wissenschaftliche internationale Organisationen wie EURATOM, CERN, ESA und ESO im jährlichen Voranschlag des Bundes bewilligt werden. Diese Lösung hat den Vorteil, dass sie die eidgenössischen Räte künftig von separaten Kreditvorlagen entlasten wird. In dieser Botschaft wird also lediglich ein Zusatzkredit von 9,5 Millionen Franken zum Ver-

Radio- und Fernsehen. Beschwerdeinstanz

Radio et télévision. Autorité d'examen des plaintes

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.043
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1983 - 15:30
Date	
Data	
Seite	1094-1096
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 743

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.