13.407

Parlamentarische Initiative Reynard Mathias. Kampf gegen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung

Initiative parlementaire Reynard Mathias. Lutter contre les discriminations basées sur l'orientation sexuelle

Frist – Délai

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.03.15 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.03.17 (FRIST - DÉLAI)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 25.09.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 25.09.18 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.11.18 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.12.18 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.12.18 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.18 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Antrag der Mehrheit
Die Behandlungsfrist um zwei Jahre verlängern

Antrag der Minderheit
(Nidegger, Bauer, Egloff, Geissbühler, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Schwander, Walliser)
Die Initiative abschreiben

Proposition de la majorité
Prolonger le délai de traitement de deux ans

Proposition de la minorité
(Nidegger, Bauer, Egloff, Geissbühler, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Schwander, Walliser)
Classer l'initiative

Präsident (Stahl Jürg, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Flach Beat (GL, AG), für die Kommission: Diese parlamentarische Initiative hat eine etwas längere Geschichte, und das bedarf einer kurzen Erklärung. Ihre Kommission gab der Initiative im Februar 2014 Folge. Nachdem unsere Schwesterkommission zunächst keine Folge gab, beschloss der Nationalrat im März 2015, das Anliegen dennoch aufzunehmen. Daraufhin gab auch die ständerätliche Kommission für Rechtsfragen an ihrer Sitzung vom 23. April 2015 dieser Initiative Folge. Der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates blieben nun zwei Jahre Zeit für die Ausarbeitung eines Entwurfes. Diese Frist würde im April dieses Jahres ablaufen, womit sich eine Fristverlängerung aufdrängt, um die wir Sie hiermit ersuchen.
Worum geht es? Mit dieser Initiative soll die bestehende Bestimmung des Strafgesetzbuches zum Kampf gegen die Rassendiskriminierung um die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung erweitert werden. Im aktuellen Strafgesetzbuch ist ausschliesslich die Verfolgung der Diskriminierung wegen Rasse, Ethnie oder Religion vorgesehen, nicht aber wegen homophober Hasskriminalität. Die Kommission hat einen Grundsatzentscheid über ein Umsetzungskonzept für diese parlamentarische Initiative gefällt und beschlossen, nicht

nur das Kriterium der sexuellen Orientierung, sondern auch jenes der sexuellen Identität in die Bestimmung aufzunehmen. An unserer Sitzung im Mai dieses Jahres sollten uns von der Verwaltung ein ausgearbeiteter Entwurf und ein Bericht vorliegen. Die Arbeiten an der Umsetzung sind also weit vorangeschritten und können bald abgeschlossen werden.
Die Kommission beantragt Ihnen deshalb mit 16 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Frist für die Umsetzung der Initiative um zwei Jahre, d. h. bis zur Frühjahrssession 2019, zu verlängern.
Nun liegt aber eine Minderheit vor, die sich gebildet hat und auch inhaltlich argumentiert. Die Minderheit beantragt die Abschreibung der Initiative. Sie ist der Ansicht, das Vorhaben gehe zu weit und löse das Problem der Diskriminierung nicht. In ihren Augen stellt eine solche Bestimmung ausserdem eine Gefahr für die Meinungsfreiheit dar. Die Minderheit kritisiert schliesslich den Wortlaut der Bestimmung, wie sie die Kommission jetzt in einem ersten Entwurf beschlossen hat, und sagt, dass Auslegungsprobleme rund um die Begriffe "sexuelle Orientierung" und "sexuelle Identität" bestehen.
Die Mehrheit der Kommission ist jedoch der Meinung, dass diese Begrifflichkeiten klar sind und nicht zu Auslegungsschwierigkeiten führen. Vielmehr ist im Rahmen der Umsetzung dieser Initiative nach der Meinung der Mehrheit Ihrer Kommission Rücksicht darauf zu nehmen, dass Hasskriminalität gegen die sexuelle Orientierung gesamthaft erfasst werden sollte. Dazu gehört eben auch der Begriff der sexuellen Identität. Der Begriff "Geschlechtsidentität" in diesem Sinne bezieht sich auf das tiefempfundene innere, persönliche Gefühl der Zugehörigkeit zu einem Geschlecht, das mit dem Geschlecht, welches der betroffene Mensch bei seiner Geburt hatte, übereinstimmt oder nicht. Dies schliesst die Wahrnehmung des eigenen Körpers sowie andere Ausdrucksformen des Geschlechts, z. B. bei Kleidung, Sprache, Verhaltensweisen usw. mit ein.
Unter sexueller Orientierung hingegen versteht man die Fähigkeit eines Menschen, sich emotional und sexuell intensiv zu Personen desselben oder des anderen Geschlechts oder mehr als eines Geschlechts hingezogen zu fühlen und sexuelle Beziehungen mit ihnen zu führen.
Beide Formen gehören indes zu den durch Hasskriminalität gefährdeten Gruppen, und beide gehören zu jenen Menschengruppen, bei denen – besonders unter den Jugendlichen – eine überdurchschnittliche Suizidgefahr wegen solcher Hasskriminalität besteht.
Die Kommission hat, gestützt auf Artikel 126 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes, im Rahmen ihrer Arbeit auch die von der Jugendsession 2014 eingereichte Petition 14.2034, "Ergänzung des Artikels 261bis StGB über die Rassendiskriminierung", behandelt. Ihr Beschluss zur Sistierung und Überarbeitung der Initiative gilt somit auch für diese Petition.
Ich bitte Sie namens Ihrer Kommission, der beantragten Fristverlängerung zuzustimmen. Inhaltlich werden wir dann wieder darüber diskutieren, wenn der abschliessende Entscheid über die Umsetzung dieser Initiative hier vorliegt.

Fehlmann Rielle Laurence (S, GE), pour la commission: La Commission des affaires juridiques du Conseil national a donné suite à l'initiative parlementaire Reynard 13.407 le 21 février 2014. La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats n'a pas appuyé cette décision le 3 juillet 2014, mais notre commission a maintenu sa position. La commission soeur s'est finalement ralliée à cette décision le 23 avril 2015.
Nous avions jusqu'à la session d'été 2017 pour présenter en séance plénière un projet de mise en oeuvre, mais ce n'est plus un délai réaliste. Pour mémoire, l'initiative parlementaire visait à ajouter le critère de l'orientation sexuelle à l'article 261bis du Code pénal sur la discrimination raciale, afin de réprimer les propos et les actions homophobes, même quand ils ne sont pas dirigés contre une personne précise.
On trouve en arrière-fond de cette démarche la ratification de la Convention des Nations Unies contre la discrimination raciale. Il n'était pas question à ce moment d'intégrer d'autres

formes de discrimination. Pourtant, plusieurs pays dont la France et l'Autriche ont maintenant une norme générale qui punit non seulement les discriminations basées sur la race, l'ethnie et la religion, mais aussi celles liées à l'orientation et l'identité sexuelles.
Bien que la commission ait déjà discuté du fond lors du débat d'entrée en matière, un certain nombre d'arguments ont été rappelés. La discussion a aussi porté sur le fait de savoir vers laquelle des deux variantes allaient les préférences. En effet, deux options se présentent, à savoir celle de compléter l'article 261bis du Code pénal en y ajoutant le critère de l'orientation sexuelle seulement ou celle de compléter cet article en y ajoutant deux critères, celui de l'orientation sexuelle et celui de l'identité sexuelle.
La majorité de la commission a émis l'avis qu'il serait judicieux d'adopter la variante deux qui entend étendre la problématique à l'orientation sexuelle et à l'identité sexuelle, en arguant du fait que si l'on procédait à une

révision, il serait logique d'inclure les deux aspects.
Une minorité de la commission s'oppose à une telle révision et souhaite classer cette initiative. Parmi les arguments évoqués figure le fait que l'on ne peut pas protéger tous les groupes minoritaires sous prétexte qu'ils font partie d'une certaine race, d'une certaine religion ou qu'ils ont une identité sexuelle particulière. De plus, la minorité de la commission voit dans l'élargissement de la norme antidiscrimination une limitation à la liberté d'opinion. Certains vont même plus loin en prétendant qu'en voulant protéger par exemple les homosexuels, on contribue à les stigmatiser en mettant en évidence des comportements ou une apparence qui les caractériseraient. En résumé, le droit pénal ne serait pas le bon instrument pour protéger les minorités.
A ces arguments, les défenseurs d'une modification de la norme ont rétorqué qu'il ne s'agit pas d'empêcher quelqu'un d'avoir sa propre opinion, mais de réprimer les incitations publiques à la haine et à la discrimination et à la propagation publique de propos humiliants à l'égard de certaines personnes du fait de leur appartenance à l'une de ces catégories. Il a aussi été rappelé qu'une société ne cesse pas d'évoluer et que les différences entre les personnes représentent une richesse à cultiver et à respecter. Il a aussi été dit qu'une norme antidiscrimination est utile mais ne résoudra pas tous les problèmes et qu'il faudra cultiver la tolérance afin de défendre les valeurs de notre société.
Au final, la commission a décidé de soutenir la variante deux, la plus complète, par 15 voix contre 9 et 1 abstention. L'administration et le secrétariat sont donc chargés de préparer un rapport explicatif et un avant-projet pour les soumettre à consultation. Mais, pour ce faire, il est nécessaire que le conseil accepte de prolonger le délai de traitement de cette initiative. Or il serait regrettable que, pour une question formelle, on ne puisse pas aller au bout des travaux alors qu'à plusieurs reprises, la majorité de la commission a accepté de traiter cette initiative parlementaire.
La commission propose, par 16 voix contre 5 et 1 abstention, de prolonger de deux ans, soit jusqu'à la session de printemps 2019, le délai imparti pour mettre en oeuvre l'initiative. Une minorité Nidegger propose de classer l'initiative. La majorité de la commission vous engage donc à suivre sa proposition. La décision prise par la commission au sujet de l'initiative parlementaire vaut aussi pour la pétition 14.2034.

Nidegger Yves (V, GE): S'il vous est demandé de prolonger le délai, c'est que le délai échoit sous peu, et s'il échoit sous peu, c'est parce qu'il y a eu des hésitations tout à fait légitimes à donner suite à l'initiative parlementaire Reynard. Cette initiative parlementaire arrive à un moment extrêmement défavorable, puisque le 15 octobre 2015, vous le savez tous, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Suisse en lien avec la rédaction de l'article 261bis du Code pénal. Si vous voulez éviter d'autres condamnations, il serait plutôt temps de retoquer cet article et d'en préciser les parties insuffisamment claires, plutôt que d'y rajouter, comme le propose l'initiative parlementaire, deux notions tout à fait peu claires, qui nous vaudront certainement d'autres condamnations.
Pour que vous compreniez tout de suite où est le problème, je vous lis un petit extrait de l'arrêt no 27510/08 de la Cour: "La règle pénale que renferme l'article 261bis alinéa 4 est libellée de telle sorte que l'on ne sait pas vraiment si les juridictions censées l'appliquer doivent décider elles-mêmes si tel ou tel événement historique mérite le qualificatif de 'génocide' et, dans l'affirmative, sur quel fondement." Le juge de la Cour dit que "le législateur suisse n'a pas pesé les droits protégés par l'article 8 et ceux protégés par l'article 10 ... Dans un domaine aussi sensible, il ne peut suffire de légiférer sur des droits concurrents dans l'abstrait ... Laisser subsister un grand doute dans des débats aussi importants compromet la liberté d'expression plus qu'il n'est nécessaire dans une société démocratique."
La notion de "génocide" est beaucoup plus précise déjà que la notion d'"orientation sexuelle" que vous proposez d'ajouter à cette norme afin de la rendre encore moins claire. En lisant le rapport de l'administration, vous devriez être alarmé. Il ne s'agit en effet pas de protéger toute orientation sexuelle, toute pulsion sexuelle, mais uniquement les pulsions sexuelles non pathologiques. Il ne s'agit pas par exemple de protéger les pédophiles contre le fait d'être discriminés, mais seulement les pulsions déclarées non pathologiques.
On se retrouvera avec des jugements de la Cour qui diront que l'on ne sait pas sur quel fondement un juge suisse doit se baser pour déterminer ... Le législateur dit que la pédophilie serait pathologique, mais qu'en est-il de la zoophilie? qu'en est-il de la nécrophilie? qu'en est-il des cougars, des fétichistes? La créativité humaine en matière d'attrait sexuel étant illimitée, vous mettriez les tribunaux dans une situation impossible et feriez avec certitude condamner la Suisse à introduire de nouveau une notion aussi peu claire que la "pulsion sexuelle non pathologique" dans un texte de droit pénal, qui impose au juge de décider si, pour avoir tenu tel ou tel propos, quelqu'un doit se retrouver en prison. Ce n'est simplement pas le lieu.
L'article 261bis du Code pénal vise la discrimination en matière de race. Une race, cela se définit par un génotype; la discrimination en matière d'ethnie se définit par un groupe social et par une culture qui s'hérite;

la discrimination en matière de croyance, c'est une vision du monde qui débouche sur une pratique commune. Ces termes ont une définition relativement facile à appliquer pour le juge.
Dans toutes les religions, dans toutes les races, dans toutes les ethnies, il y a des hommes et des femmes, et il y a des orientations individuelles sexuellement différentes. Si vous commencez à considérer l'orientation sexuelle comme quelque chose de comparable à la race ou à l'ethnie, c'est-à-dire comme pouvant se détecter depuis l'extérieur par certains comportements, attitudes ou peut-être traits physiques, vous allez faire très exactement le contraire de l'intention qui se trouve derrière ce texte, à savoir augmenter les discriminations et non pas les diminuer. C'est une très mauvaise idée que de continuer sur ce chemin.
Rendons l'article 261bis conforme aux droits de l'homme. La Suisse n'a pas été condamnée parce que nous serions une épouvantable dictature; la Suisse a été condamnée parce qu'elle a été trop loin dans son désir de protéger contre les discriminations, tellement loin qu'elle a fini par violer les droits de l'homme en voulant les surprotéger. Ne commettez pas cette seconde erreur. Le moyen le plus élégant de faire, c'est de classer cette initiative dont le temps est de toute façon est terminé. Et nous reprendrons ce débat une fois que l'actuel article 261bis aura été, comme il se doit, corrigé pour devenir conforme à la jurisprudence de la Cour.

Portmann Hans-Peter (RL, ZH): Herr Kollege Nidegger, es ist ja bekannt, dass Ihre Fraktion gegen den Rassismusartikel ist wie auch gegen alles, das in irgendeiner Weise die Diskriminierung ein wenig unterbinden könnte. Können Sie mir sagen – im Wissen um all die ehemaligen und bestehenden Unrechtssysteme auf dieser Welt –, was Ihre Fraktion dazu beiträgt, damit solche Gräueltaten nie, aber auch gar nie mehr in dieser Welt geschehen können und frühzeitig unterdrückt werden?

AB 2017 N 538 / BO 2017 N 538

Nidegger Yves (V, GE): Monsieur Portmann, si vous avez la solution pour que plus rien de mal n'arrive dans ce monde, je vous l'achète quand vous voulez. La discrimination, c'est le fait de juger autrui, non sur ses mérites ou démérites personnels, mais sur la base d'archétypes que l'on renvoie à un groupe d'appartenance. C'est moche et c'est ce que vous venez de faire avec l'UDC!

Abstimmung – Vote
(namentlich – nominatif; 13.407/14995)
Für den Antrag der Mehrheit ... 127 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 49 Stimmen
(20 Enthaltungen)