

2 de la loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération, en vertu desquels aucun député ne peut être poursuivi, durant les sessions de l'Assemblée fédérale, pour un délit qui n'a pas trait à l'exercice de ses fonctions dans ce cas, l'immunité peut être levée à l'issue d'une procédure relativement simple. Il suffit d'avoir le consentement écrit de l'intéressé ou, à défaut, l'autorisation du conseil auquel il appartient.

33. Entre ces deux sortes d'immunités, il existe l'immunité pour des délits en rapport avec l'activité du député ou sa situation officielle. Selon l'article 14 de la loi sur la responsabilité, l'immunité, dans ce cas, ne peut être levée qu'avec l'autorisation des deux Chambres (irresponsabilité relative). L'immunité ne peut être levée sur simple consentement de l'intéressé.

4. La commission constate ce qui suit:

Il est incontestable que le conseiller national Bäumlin a fait ses déclarations à l'occasion d'une réunion d'une commission de son conseil. C'est donc l'article 2, 2e alinéa de la loi sur les garanties politiques et de police qui est applicable dans ce cas (cf. point 31). Il faut toutefois examiner la situation pour ce qui est de l'information de la presse sur ces déclarations à l'issue de la réunion.

La commission estime qu'il ne s'agit pas en l'occurrence de l'expression d'une opinion en dehors du travail de commission. En effet, selon la doctrine dominante et la jurisprudence, est couvert par le privilège de l'irresponsabilité celui qui répète hors du Parlement une opinion qu'il a déjà exprimée au sein du conseil ou d'une commission. Toute autre interprétation de cette disposition la viderait à proprement parler de sa substance (cf. notamment Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967*).

Le conseiller national Bäumlin n'a même pas répété sa déclaration, il en a seulement informé les médias.

En outre pour procéder à l'examen de la situation, il faut partir du sens du privilège de l'irresponsabilité. Celui-ci ne sert pas seulement à protéger individuellement les parlementaires qui doivent pouvoir exercer librement leur fonction même s'ils vont jusqu'à certaines limites, notamment en émettant des critiques. Ce privilège vise tout autant à garantir la protection du Parlement tout entier et des activités de cette institution. Des affaires internes du Parlement – en particulier des affrontements entre deux députés – ne doivent pas être soumises à l'appréciation d'une autorité extérieure, par exemple à celle d'un juge pénal.

Le principe de l'immunité absolue, qui s'est concrétisé par la règle de l'irresponsabilité, implique donc que le député n'encourt aucune sanction pénale; l'ouverture d'une action est même exclue.

Comme de plus, l'immunité absolue est accordée au député dans l'intérêt public, elle constitue pour lui un droit auquel il ne peut renoncer.

Antrag der Kommission

Aus diesen Gründen beantragt die Kommission, auf das Gesuch, es sei die Immunität von Nationalrat Bäumlin Richard aufzuheben, nicht einzutreten.

Proposition de la commission

Pour les raisons exposées ci-dessus, la commission propose au conseil de ne pas entrer en matière sur la demande de levée de l'immunité parlementaire du conseiller national Bäumlin Richard.

Angenommen – Adopté

89.030

Immunität der Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission. Aufhebung

Immunité des membres de la Commission de gestion. Levée

Herr **Hess** Peter unterbreitet im Namen der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Am 1. März 1989 reichte die «Vigilance» bei der Bundesanwaltschaft in Bern Strafanzeige gegen Unbekannt wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses ein. Gegenstand bildet ein Berichtsentwurf der Geschäftsprüfungskommission in der Angelegenheit Maza/Musey.

Die Bundesanwaltschaft leitete diese Eingabe mit Schreiben vom 10. März 1989 an die eidgenössischen Räte weiter mit der Bitte, die Frage der parlamentarischen Immunität der Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission abzuklären und gegebenenfalls die Immunität aufzuheben.

Die Strafanzeige wird wie folgt begründet:

In einer Sendung des welschen Fernsehens ist ein Teil eines vertraulichen Berichtes der Geschäftsprüfungskommission über die Asylfälle Maza und Musey zitiert worden. Daraus folgt, dass eine an das Amtsgeheimnis gebundene Person, sei es ein(e) Bundesbeamter(in) oder ein Mitglied der Geschäftsprüfungskommission, dasselbe verletzt hat.

«Vigilance» hält eine Untersuchung dieser Amtsgeheimnisverletzung für notwendig. Damit eine solche durchgeführt werden kann, muss die parlamentarische Immunität der Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission aufgehoben werden.

Gesuche um Aufhebung der Immunität von Ratsmitgliedern und Magistratspersonen werden zur Vorprüfung den Petitions- und Gewährleistungskommissionen von Nationalrat und Ständerat unterbreitet (Art. 41 Reglement des Nationalrates; Art. 37 Abs. 4 Reglement des Ständerates).

2. Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates befasste sich am 22. Mai und 30. August 1989 mit dem Gesuch der Bundesanwaltschaft. Sie gab den Beschuldigten Gelegenheit, sich zu äussern (Art. 14 Abs. 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes).

Die Geschäftsprüfungskommission nahm zu den Vorfällen schriftlich wie folgt Stellung:

«Wir bedauern und verurteilen die Indiskretion, die in erster Linie die Kommissionsmitglieder und einen kleinen Kreis von Beamten in den Parlamentsdiensten und in der Bundeskanzlei belastet.

Wir haben an einer Sondersitzung der Kommission vom 6. März 1989 die Möglichkeiten geprüft, die für eine Aufklärung und Ahndung des Vorfalles bestehen. Angesichts der langen Zeitspanne seit Oktober 1988, während welcher der Bericht im Umlauf gewesen ist, schätzen wir die Beweisaussichten als sehr schlecht ein. Wir haben die Frage geprüft, dem Präsidenten des Nationalrates Antrag auf Veranlassung eines Strafverfahrens zu stellen, sind jedoch einstimmig zum Schluss gelangt, hierauf zu verzichten. Wir bedauern, dass parlamentsinternen für solche Fälle noch immer keine Untersuchungsmöglichkeiten geschaffen worden sind. Wir haben die kommissionsinternen Möglichkeiten geprüft und beschlossen, von allen Empfängern des Berichtsentwurfes eine ehrenwörtliche Erklärung zu verlangen. Diese ist unterdessen von sämtlichen Kommissionsmitgliedern und allen Verwaltungsangehörigen, welche mit dem Bericht befasst gewesen sind, unterzeichnet worden. Im Augenblick sehen wir keine weiteren Abklärungsmöglichkeiten.

Für die Sitzung vom 23. und 24. Mai 1989 haben wir vorgesehen, aus der Angelegenheit Lehren für die Zukunft zu ziehen.

Erwogen werden sollen folgende Punkte:

- Ueberprüfung der Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommission;
- raschere Verabschiedung und Veröffentlichung der Berichte;
- Prüfung technischer Möglichkeiten, das Weiterkopieren von vertraulichen Dokumenten zu verhindern;
- ausserordentlicher Sitzungsrythmus für ausserordentliche Fälle;
- grössere Wahrung der Vertraulichkeit durch die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission.»

3. Nach Artikel 14 Absatz 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes (SR 170.32) bedarf die Strafverfolgung von Mitgliedern des Nationalrates oder des Ständerates wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte.

Die Bundesversammlung hat im Ermächtungsverfahren nur zu entscheiden, ob eine Strafuntersuchung angezeigt ist. Ob der behauptete Tatbestand erfüllt ist, entscheidet der Strafrichter, falls die Ermächtigung erteilt wird.

Das Verantwortlichkeitsgesetz enthält keine genauen Richtlinien für die Erteilung oder die Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung von Ratsmitgliedern. Es ist dem Ermessen der eidgenössischen Räte überlassen, zu bestimmen, ob die vorhandenen Verdachtsgründe und die Bedeutung der angeblichen Verfehlung eine Strafverfolgung rechtfertigen. Sie haben dabei zwischen dem öffentlichen Interesse an der uneingeschränkten Ausübung des parlamentarischen Mandates und dem gleichwertigen öffentlichen Interesse an der Verhinderung bzw. Aufklärung strafrechtlicher Handlungen abzuwägen.

4. Die Kommission hält folgendes fest:

Die Kommission ist der Meinung, dass es im vorliegenden Fall nicht verhältnismässig wäre, ein Ermächtungsverfahren einzuleiten. Dies insbesondere auch mit Bezug auf die Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission bzw. die erwähnte, von allen Kommissionsmitgliedern unterzeichnete ehrenwörtliche Erklärung.

Die Kommission sieht sich im übrigen an die bisherige Praxis, derzufolge das Parlament bei der Aufhebung der Immunität seiner Mitglieder sehr zurückhaltend war. Die Immunität soll den einzelnen Parlamentarier vor einer Behinderung in seiner Mandatsausübung bewahren, gleichzeitig aber auch das Parlament als Institution und den Ratsbetrieb schützen.

M. Hess Peter présente au nom de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales le rapport écrit suivant:

1. Le 1er mars 1989, «Vigilance» a déposé plainte contre inconnu auprès du Ministère public de la Confédération pour violation du secret de fonction. La plainte porte sur un projet de rapport de la Commission de gestion relatif aux affaires Maza et Musey.

Le Ministère public de la Confédération a transmis cette plainte par lettre du 10 mars 1989 aux Chambres fédérales en leur demandant d'étudier la question de l'immunité parlementaire des membres de la Commission de gestion et de la lever le cas échéant.

La plainte pénale est motivée comme il suit:

Dans une émission de la télévision romande, le contenu partiel d'un projet de rapport de la Commission de gestion sur les affaires Maza et Musey a été divulgué alors qu'il s'agissait d'un rapport confidentiel.

Il en résulte donc qu'une personne liée par le secret de fonction, fonctionnaire fédéral ou membre de la commission parlementaire, a violé ses obligations.

«Vigilance» estime nécessaire qu'une enquête soit ouverte sur cette violation du secret de fonction. Pour que cette enquête permette de découvrir l'auteur de cette infraction, il sera également indispensable de lever l'immunité parlementaire des membres de la Commission de gestion.

Les requêtes demandant que l'immunité de membres des conseils ou de magistrats soit levée sont soumises à un examen préalable des Commissions des pétitions et de l'examen

des constitutions cantonales du Conseil national et du Conseil des Etats (art. 41, règlement du Conseil national; art. 37, 4e al., règlement du Conseil des Etats).

2. La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national a traité la requête du Ministère public le 22 mai et le 30 août 1989. Elle a donné aux prévenus l'occasion de se prononcer (art. 14, 2e al., loi sur la responsabilité, RS 170.32).

La Commission de gestion a répondu par écrit ce qui suit au sujet des faits susmentionnés:

«Nous condamnons l'indiscrétion regrettable qui a été commise et qui laisse planer des soupçons en premier lieu sur les membres de notre commission et sur un petit nombre de fonctionnaires des services du Parlement et de la Chancellerie fédérale.

Au cours d'une séance spéciale de notre commission qui s'est tenue le 6 mars 1989, nous avons étudié les possibilités qui s'offrent d'éclaircir l'affaire et de prendre les sanctions nécessaires. Etant donné que le rapport est en circulation depuis octobre 1988, c'est-à-dire depuis assez longtemps, nous considérons que les chances de pouvoir réunir les preuves requises sont très minces. Nous avons examiné s'il était nécessaire de proposer au président du Conseil national d'ordonner l'ouverture d'une procédure pénale, mais avons décidé à l'unanimité de renoncer à le faire. Nous regrettons qu'on n'ait pas encore prévu de possibilité de mener des enquêtes parlementaires dans de pareils cas. Après avoir recensé les moyens dont dispose la commission elle-même, nous avons résolu de demander à tous ceux qui avaient reçu le projet de rapport de faire une déclaration sur l'honneur. Celle-ci a été signée entretemps par tous les membres de la commission et par tous les agents de l'administration qui ont eu à s'occuper du rapport. Actuellement, nous n'avons pas d'autres moyens d'éclaircir l'affaire.

Nous avons décidé de tirer de ce cas les enseignements qui s'imposent pour l'avenir au cours des réunions des 23 et 24 mai 1989. Les questions suivantes seront examinées:

- Révision des méthodes de travail de notre commission;
- moyens d'accélérer la procédure d'adoption des rapports et leur publication;
- moyens techniques permettant d'empêcher la copie de documents confidentiels;
- adoption d'un calendrier spécial des séances pour les cas spéciaux;
- observation stricte de l'obligation de garder le secret par les membres de notre commission.»

3. Aux termes de l'article 14, 1er alinéa, de la loi sur la responsabilité, «(une) autorisation des Chambres fédérales est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des membres du Conseil national ou du Conseil des Etats ... en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou situation officielle».

L'Assemblée fédérale doit uniquement examiner, dans la procédure d'autorisation, si une enquête pénale est opportune. Il appartient au juge de déterminer, une fois l'autorisation accordée, si les actes incriminés ont été effectivement commis.

La loi précitée ne contient pas de directives réglant l'octroi ou le refus de l'autorisation d'ouvrir des poursuites pénales contre des membres des Chambres fédérales. Celles-ci doivent, en faisant usage de leur droit d'appréciation, déterminer si une telle procédure se justifie, compte tenu des soupçons pesant sur l'intéressé et de la gravité de l'infraction commise. En l'occurrence, il s'agit pour elles d'évaluer s'il convient, dans l'intérêt général, d'assurer sans restriction l'exercice du mandat parlementaire ou s'il faut accorder la priorité à la prévention d'infractions et à la poursuite pénale de leurs acteurs.

4. La commission fait les constatations suivantes:

Dans la présente affaire, on ne tiendrait pas compte du principe de la proportionnalité si on décidait d'accorder l'autorisation d'ouvrir une action pénale, vu notamment l'avis donné par la Commission de gestion et la déclaration signée par tous ses membres sur leur honneur.

Au surplus, la commission s'en tient à la pratique très restrictive appliquée par le Parlement lorsqu'il s'agit de lever l'immu-

nité de ses membres. Cette institution a pour objet à la fois de permettre aux députés d'exercer leur mandat sans être soumis à des contraintes et de protéger le Parlement lui-même en prévenant des ingérences injustifiées dans ses travaux.

Antrag der Kommission

Aus diesen Gründen beantragt die Kommission:

- auf das Gesuch der «Vigilance» einzutreten;
- die parlamentarische Immunität der Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission nicht aufzuheben.

Proposition de la commission

Compte tenu des considérations précédentes, la commission recommande:

- d'examiner la requête formulée par «Vigilance»;
- de refuser la levée de l'immunité des membres de la commission de gestion.

Angenommen – Adopté

87.223

Parlamentarische Initiative (Ruf) Parlamentarische Immunität. Abschaffung Initiative parlementaire (Ruf) Immunité parlementaire. Abolition

Wortlaut der Initiative vom 20. März 1987

Die eidgenössischen Räte werden ersucht, das Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz SR 170.32) dahingehend zu revidieren, dass die strafrechtliche Immunität der Mitglieder der Bundesversammlung grundsätzlich abgeschafft wird.

Als einzige Ausnahme soll das Votenprivileg für Aeusserungen von National- und Ständeräten in der Bundesversammlung oder in ihren Kommissionen (Art. 2 Abs. 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes) bestehen bleiben.

Texte de l'initiative du 20 mars 1987

Les Chambres fédérales sont invitées à réviser la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité, RS 170.32) afin d'abolir l'immunité en matière pénale dont bénéficient les membres de l'Assemblée fédérale.

La seule exception sera celle prévue à l'article 2, 2e alinéa, de la loi sur la responsabilité, qui dispose que les membres du Conseil national et du Conseil des Etats ne peuvent être poursuivis pour les opinions qu'ils émettent au sein de l'Assemblée fédérale ou de ses commissions.

Herr **Hess** Peter unterbreitet im Namen der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Am 20. März 1987 reichte Nationalrat Ruf eine parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein (Wortlaut siehe hiavor).
2. Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates, welcher dieses Geschäft zur Prüfung zugewiesen wurde, gab am 23. Februar 1988 dem Initianten Gelegenheit, sich zu seinem Vorstoss zu äussern (Art. 21quinquies Geschäftsverkehrsgesetz, SR 171.11). Nationalrat Ruf begründete seine Initiative wie folgt (Zusammenfassung): Der Vorstoss bezweckt die Abschaffung der Artikel 14 bis 14ter des Verantwortlichkeitsgesetzes. Dieses enthält keine Richtlinien für die Erteilung oder Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung von Ratsmitgliedern durch die eidgenössischen Räte. Diese Tatsache hat zu einer eindeutig willkürli-

chen und missbräuchlichen Auslegung von Artikel 14 Absatz 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes geführt, indem mehrmals ein fragwürdiger angeblicher Zusammenhang zwischen inkriminierten Handlungen und der amtlichen Tätigkeit bzw. Stellung der betroffenen Parlamentarier konstruiert worden ist. In den vergangenen drei Jahren wurde in den verschiedenen Fällen der Begriff «amtliche Tätigkeit» durch die Bundesversammlung – in erster Linie durch den Nationalrat – viel zu extensiv und nicht dem Sinne des Verantwortlichkeitsgesetzes entsprechend ausgelegt. Dem öffentlichen Interesse an der Durchführung von Strafverfahren wurde nicht die erforderliche Vorrangstellung beigemessen.

Es kann aber nicht Sinn des Verantwortlichkeitsgesetzes sein, dass z. B. ehrverletzende Handlungen – vor allem politisch motivierte – durch die Immunität geschützt werden und strafflos bleiben.

Ferner bestehen auch grundsätzliche rechtsstaatliche Bedenken. In der Literatur wird wiederholt die Meinung geteilt, die parlamentarische Immunität stelle einen Verstoss gegen die Rechtsgleichheit nach Artikel 4 BV dar.

Dieser Widerspruch ist um so weniger gerechtfertigt, als die Verfassungsgrundlage des Verantwortlichkeitsgesetzes (Art. 117 BV) für eine solche Vorrangstellung einer bestimmten Personengruppe äusserst «schmal» ist.

Der Initiant bat die Kommission, falls sie mit der Initiative telle quelle nicht einverstanden sei, auch die Möglichkeit eines Postulates zu prüfen: ob entweder konkretere Richtlinien hinsichtlich der Auslegung von Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes aufgestellt werden könnten oder ob eventuell eine präzisere Formulierung dieses Artikels denkbar wäre.

3. In einer allgemeinen Aussprache stellte die Kommission zur parlamentarischen Immunität grundsätzlich folgendes fest:

31. Die parlamentarischen Immunitäten der Redefreiheit oder Unverantwortlichkeit und der strafprozessualen Unverletzlichkeit oder des Verfolgungsprivilegs sind dazu bestimmt, den Mitgliedern der eidgenössischen Räte die Möglichkeit zu freier, ungestörter Erfüllung ihrer parlamentarischen Obliegenheiten zu sichern und sie gegen eine Behinderung an deren Verrichtung zu schützen. Es soll die freie Ausübung des Mandats gewährleistet werden.

32. Artikel 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes regelt die absolute Immunität für Voten in der Bundesversammlung und in den Kommissionen. Diese Immunität steht hier nicht zur Diskussion, da diese gemäss Initiative beibehalten werden soll.

33. Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes regelt die Strafverfolgung von Mitgliedern der eidgenössischen Räte wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit und Stellung beziehen, also die relative Immunität, welche den Parlamentarier während der ganzen Dauer des Mandates schützt, es sei denn, der Rat hebe diese Immunität selber auf. Dieses Privileg der Immunität nimmt darauf Rücksicht, dass der Parlamentarier nicht nur während der Sessionen eng mit der unbedingten Pflicht verbunden ist, sein Mandat verantwortungsbewusst, ohne Druck und frei, gemäss Verfassung, ausüben zu können.

34. Die Strafverfolgung von Mitgliedern des National- und des Ständerates wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, bedarf deshalb einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte (Art. 14 Verantwortlichkeitsgesetz). Die Bundesversammlung hat im Ermächtigungsverfahren zu prüfen, ob der Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit gegeben ist und nur zu entscheiden, ob eine Stafuntersuchung angezeigt ist. Ob der behauptete Tatbestand erfüllt ist, prüft der Strafrichter, falls die Ermächtigung erteilt wird. Ergibt die Prüfung, dass die Anschuldigung offensichtlich unbegründet ist, wird die Ermächtigung von den vorbereitenden Kommissionen verweigert. Kann dagegen der Anschuldigung eine gewisse Plausibilität nicht abgesprochen werden, hat die Bundesversammlung im Sinne einer Güterabwägung zu entscheiden, ob die Durchführung eines Strafverfahrens opportun sei. Dabei kommt es insbesondere auf die Bedeutung der behaupteten Tat und auf die im Spiel stehenden Interessen an, namentlich auf das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung,

Immunität der Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission. Aufhebung

Immunité des membres de la Commission de gestion. Levée

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	89.030
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.03.1990 - 08:00
Date	
Data	
Seite	673-675
Page	
Pagina	
Ref. No	20 018 409

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.