

tes einstimmig verabschiedet hat, im Bericht umschrieben sind.

Le président: Le document polycopié qui était joint au dossier de cet objet a été distribué par erreur. Il s'agit de la première prise de position qui nous avait conduits au document que nous discutons aujourd'hui.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I, II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf der Kommission

Titre et préambule, ch. I, II
Proposition de la commission
Adhérer au projet de la commission

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 93 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

90.002

Parlamentarische Immunität von Nationalrat Günter. Aufhebung Immunité parlementaire du conseiller national Günter. Levée

Frau **Jeanprêtre** unterbreitet im Namen der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

11. Am 16. August 1989 eröffnete das Untersuchungsrichteramt Interlaken durch Einleitung einer Voruntersuchung eine Strafverfolgung gegen Nationalrat Günter wegen Erleichterns, eventuell Vorbereitens des rechtswidrigen Verweilens eines Asylbewerbers in der Schweiz.

Es wird Nationalrat Günter vorgeworfen, er habe zusammen mit seiner Frau einen abgewiesenen Asylbewerber bei sich zu Hause beherbergt und damit dessen illegales Verweilen in unserem Lande begünstigt.

12. Nationalrat Günter machte den Untersuchungsrichter unmittelbar nach Kenntnisnahme der Eröffnung einer Strafverfolgung darauf aufmerksam, dass das Verantwortlichkeitsgesetz (VG, SR 170.32) in diesem Fall berücksichtigt werden müsse. Damit brachte er deutlich zum Ausdruck, dass er der Auffassung war, dass eine Ermächtigung zur Strafverfolgung erforderlich sei. Trotz dieser klaren Äusserung führte der Untersuchungsrichter die Strafverfolgung weiter, wohl davon ausgehend, er sei zur Beurteilung zuständig, ob die Einholung einer Ermächtigung zur Durchführung einer Strafverfolgung notwendig sei oder nicht.

Mit Mitteilung vom 8. November 1989 teilte der Untersuchungsrichter Nationalrat Günter mit, dass er die Untersuchung als ausreichend erachte und beabsichtige, dem Bezirksprokurator die Ueberweisung zur Beurteilung an den Einzelrichter von Interlaken zu beantragen. Mit Eingabe vom 12. November 1989 berief sich Nationalrat Günter nochmals darauf, dass ein Fall gemäss Artikel 14 VG vorliege. Mit Verfü-

gung vom 16. November 1989 hielt der Untersuchungsrichter explizit fest, dass die Einholung einer Ermächtigung zur Durchführung einer Strafverfolgung nicht notwendig sei.

Gegen diese Verfügung erhob Nationalrat Günter am 28. November 1989 Rekurs an den Bezirksprokurator des Oberlandes und beantragte, ein Verfahren um Ermächtigung zur Strafverfolgung in die Wege zu leiten.

Mit Schreiben vom 18. Dezember 1989 verfügte der Gerichtspräsident I des Richteramtes Interlaken die Ueberweisung der Straftaten gegen Nationalrat Günter wegen Widerhandlung gegen das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag, SR 142.20) an die eidgenössischen Räte zum Entscheid der Frage, ob das Nationalrat Günter angela-stete strafbare Verhalten der Ermächtigung zur Strafverfolgung bedürfe, eventuell zum Entscheid über die Erteilung der Ermächtigung (Artikel 14 VG).

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

3. Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates befasste sich am 25. April 1990 mit dem Gesuch des Richteramtes Interlaken. Sie gab dem Beschuldigten anlässlich dieser Sitzung Gelegenheit, sich zu äussern (Artikel 14 Absatz 2 VG).

Nationalrat Günter führte zum Sachverhalt folgendes aus (Zusammenfassung):

«Im Herbst vor einem Jahr kamen Asylbewerber in meinen Wohnort Goldswil. Meine Frau, freie Mitarbeiterin bei der 'Berliner Zeitung', hat sich journalistisch mit dem Problem auseinandergesetzt. Anfang letzten Jahres kam es durch diese Asylbewerber zur Besetzung der Schlosskirche Interlaken. Im Kontakt mit ihnen fiel meiner Frau ein besonders hilfloser Mensch auf, der nicht orientiert war, was mit ihm eigentlich geschah und dessen erste Abweisung des Gesuches wohl zu Unrecht erfolgt war. Sie kümmerte sich intensiv um ihn. Im Februar habe ich beschlossen, mich selber der Sache anzunehmen, denn es bestand die Gefahr einer Kurzschlusshandlung meiner Frau: Sie wollte, fest überzeugt von einem Fehlentscheid, den Asylbewerber in die Türkei zurückbegleiten.

Als Mitglied der Geschäftsprüfungskommission hatte ich mich bereits seit längerer Zeit eingehend mit Asylfragen befasst. Damals stand in dieser Kommission wie in den Medien die Arbeit zur Diskussion, die unter Herrn Arbenz im EJPD geleistet wurde.

Ich sah jetzt eine Chance, als Bürger zu erleben, was geschieht, wenn man einen Asylbewerber betreut, von dem man glaubt, bei seiner Bewerbung seien entscheidende Gründe unberücksichtigt geblieben. Aus dieser Perspektive die Arbeit der Verwaltung und einzelner Beamter kennenzulernen, war denn auch ausgesprochen aufschlussreich. In einer Unterredung mit einem massgeblich beteiligten Beamten legte ich meine medizinischen Bedenken in diesem Fall dar (der Asylbewerber dürfte manisch-depressiv und in hohem Mass suizidgefährdet sein); auf meine Kosten wurde ein psychiatrisches Gutachten erstellt. Mein beruflicher Standpunkt wurde offenbar durch diese fachspezifische Arbeit gestützt, und ich konnte dieses Gutachten, dessen Inhalt ich nicht kenne, meinen Gesuchen beilegen.

Das Versprechen, meine Einwände zu prüfen, wurde mit einem Brief Ende März 'eingelöst'. Dort hiess es, die Prüfung habe ergeben, dass alles in Ordnung sei – und dies, ohne dass man mich, den Asylbewerber oder meine Frau nochmals angehört hätte. Empört wandte ich mich an die Verwaltung. Dort versicherte man mir, ich könne ruhig in die Skiferien gehen, man wolle nachher alles nochmals besprechen. Meine Bedenken, dass nach Hörensagen das Heim – inzwischen das Restaurant 'Helvetia' in Unterseen – aufgehoben werden solle, weil der Kanton es anderweitig benötige, wurden zerstreut; ausserdem käme es ja auf einen Asylanten mehr oder weniger ohnehin nicht an. Nach drei Tagen in den Skiferien wurde ich von meinem Sohn alarmiert, das Heim sei geschlossen, jenen Bewerber solle irgendwohin kommen; ein Analphabet, der nicht allein reisen kann. Nach einem halben Tag hatte ich alle

Behördenstellen (Kanton Bern, Bund, Kanton Graubünden, dort sollte er hin) informiert, dass der Betreffende bei mir zu Hause sei und ihnen gegebenenfalls zur Verfügung stünde. So wusste man, wo er war, andernfalls wäre er wahrscheinlich irgendwo untergetaucht oder mitgenommen worden. Die vereinbarte Besprechung verzögerte sich. Da mir das Ganze unheimlich wurde, meldete ich den Asylbewerber schriftlich bei der Gemeinde als bei mir ansässig an.

In der Sache erhielt ich später Recht, denn das Wiedererwägungsgesuch wurde gutgeheissen – so der heutige Stand des Verfahrens. Ich werde jetzt aber der Erleichterung des illegalen Aufenthaltes eines Ausländers in der Schweiz beschuldigt. Wie man jemanden illegal bei sich haben kann, wenn man jeder Behörde mitteilt, dass er bei einem wohne und zu ihrer Verfügung stünde, ist mir unklar; doch das ist der juristische Aspekt. Hier geht es aber um den politischen Aspekt: Bei meiner erster Einvernahme im letzten August durch unseren Gerichtspräsidenten, Herrn Messerli, wies ich bereits darauf hin, dass hier ein klarer Fall des Verantwortlichkeitsgesetzes vorläge, er solle dies abklären, bevor er Weiteres unternähme. Dies ist im Protokoll festgehalten. Ohne irgendwelche Abklärungen über diesen Punkt wurden aber Angehörige des EJPD als Zeugen vernommen, und zwar unter dem Schutz des Staatsanwalts des Berner Oberlands, Bernardo Moser. Im November habe ich mich nochmals schriftlich auf das Verantwortlichkeitsgesetz berufen. Der neue Richter hat sich mit diesem Problem auseinandergesetzt, so dass der gesetzlich notwendige Entscheid jetzt endlich gefällt werden kann.

Ohne politisches Amt – das möchte ich betonen – hätte ich nie so gehandelt, sondern die Frage sofort einem Rechtsanwalt übergeben, denn als Normalbürger macht man sonst Fehler, die dann der Verwaltung die Begründung liefern, warum sie auf das Anliegen nicht eingehen kann. In meinem Fall waren die klare medizinische Diagnose und vielleicht auch die sich daran anschliessenden Gespräche ausschlaggebend. Als Nationalrat und als damaliges GPK-Mitglied bin ich froh, dass ich mich engagiert habe, weil ich so Verwaltung und Beamte von der anderen Seite her kennengelernt habe. Meine Aktivität geht in erster Linie darauf zurück, dass dieser Bereich einen wesentlichen Teil meines politischen Engagements beschlägt, was sich ja belegen lässt.»

41. 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.

42. Die Kommission ist mit 11 zu 3 Stimmen entgegen der Auffassung der Untersuchungsbehörden der Ueberzeugung, dass das gegen Nationalrat Günter eingeleitete Strafverfahren im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit oder Stellung als Mitglied des Nationalrats steht. Obwohl auch ein persönliches Engagement den Beklagten dazu bewogen hat, sich für den abgewiesenen Asylbewerber einzusetzen, hat er nach Meinung der Kommission vor allem als Politiker gehandelt: Jedes Parlamentsmitglied übernimmt im Zusammenhang mit seinem Mandat eine gewisse Ombudsfunktion, indem es oft von Bürgerinnen und Bürgern gebeten wird, in ihrem Interesse bei irgendeiner Behörde vorstellig zu werden. Herr Günter hatte sich in diesem Asylfall bereits früh sehr engagiert und den Fall wiederholt mit der Verwaltung besprochen. Wäre er nicht Nationalrat gewesen, hätte er das wahrscheinlich nicht getan.

Die Petitions- und Gewährleistungskommission hat zudem in langjähriger Praxis stets festgestellt, dass im Zweifelsfalle der amtliche Charakter überwiegen solle.

5. Materiell befasste sich die Kommission eingehend mit dem Fall:

51. Der Kläger erhebt Klage wegen Verletzung von Artikel 23 Absatz 1 Anag, wonach mit Gefängnis bis zu sechs Monaten bestraft wird, « wer im In- oder Ausland das rechtswid-

rige Verweilen im Lande erleichtert oder vorbereiten hilft». Mit der Strafe kann Busse bis zu 10 000 Franken verbunden werden, und in leichten Fällen kann auch nur auf Busse erkannt werden.

52. Die Strafverfolgung von Mitgliedern des National- und des Ständerates wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, bedarf einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte (Art. 14 Verantwortlichkeitsgesetz). Die Bundesversammlung hat im Ermächtungsverfahren zu prüfen, ob der Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit gegeben ist, und nur zu entscheiden, ob eine Strafuntersuchung 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, die Erfolgsaussichten des Verfahrens und auf den im Vergleich dazu erforderlichen Verfahrensaufwand. Das Verantwortlichkeitsgesetz enthält keine 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 behaupteten Tat 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.

Dabei ist auszugehen vom Sinn der parlamentarischen Immunität. Diese dient nicht nur dem Schutz des einzelnen Parlamentariers, der sein Mandat frei soll ausüben können, auch wenn er möglicherweise in Grenzbereiche kommt, vor allem dann, wenn er Kritik übt. Die Immunität dient ebenso sehr dem Schutz des gesamten Parlamentes und des Ratsbetriebes.

So betrachtet liegt die parlamentarische Immunität im öffentlichen Interesse. Die Öffentlichkeit ist daran interessiert, dass die eidgenössischen Räte ihre Aufgaben unbehindert ausüben können.

53. Die Kommission kam nach Beratung dieses Geschäfts mit 11 zu 0 Stimmen (7 Enthaltungen) zum Schluss, dass die parlamentarische Immunität von Herrn Günter nicht aufzuheben sei. Sie weist insbesondere darauf hin, dass Herr Günter aus achtenswerten Motiven gehandelt hat. Zudem informierte er die Verwaltung und die Behörden stets über sein Vorgehen und im besonderen auch über den Aufenthaltsort des Asylbewerbers; er wollte keinesfalls etwas falsch machen. Von einem «Verstecken» eines Asylbewerbers kann deshalb wohl nicht die Rede sein. Strafrechtlich ist somit sicher nicht von einem schweren Fall auszugehen.

Die Kommission stützt ihren Entscheid sodann auf den Zweck der parlamentarischen Immunität, welcher die Parlamentarier vor einer Behinderung in ihrer Mandatsausübung bewahren und das Parlament als Institution sowie den Ratsbetrieb schützen will. Die Kommission erinnert auch an die Praxis der eidgenössischen Räte, die bei der Aufhebung der parlamentarischen Immunität ihrer Mitglieder sehr zurückhaltend war.

Sie verweist im übrigen auf den ähnlichen Fall betreffend die Aufhebung der Immunität der Nationalräte Jaggi, Meizoz und Ruffy (Amtliches Bulletin Nationalrat 1987, S. 1754ff.; Ständerat 1988, S. 116f.), bei welchem es beide Räte praktisch einstimmig ablehnten, die parlamentarische Immunität der Beschuldigten aufzuheben.

54. Die Kommission hält abschliessend fest, dass das Verhalten der Untersuchungsbehörden in diesem Fall unverständlich ist. Sie wurden von Herrn Günter zu Beginn des Strafverfahrens darauf aufmerksam gemacht, dass er sich auf seine parlamentarische Immunität bzw. auf Artikel 14 VG berufe, und hätten deshalb sofort ein Gesuch um Aufhebung der Immunität von Herrn Günter an die eidgenössischen Räte richten

müssen. Statt dessen wurde lange und intensiv weiteruntersucht, bis endlich ein entsprechendes Gesuch gestellt wurde. Dieses Vorgehen wird von der Kommission ausdrücklich gerügt.

Mme **Jeanprêtre** présente au nom de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales le rapport écrit suivant:

11. Le 16 août 1989, le juge d'instruction d'Interlaken a ouvert une instruction aux fins de poursuites pénales contre le conseiller national Günter pour facilitation, subsidiairement pour préparation, du séjour illicite d'un requérant d'asile en Suisse. Il est reproché au conseiller national Günter et à son épouse d'avoir hébergé chez eux un requérant d'asile renvoyé, favorisant ainsi son séjour illicite dans notre pays.

12. Dès qu'il a eu connaissance de l'ouverture de poursuites pénales contre lui, le conseiller national Günter a indiqué au juge d'instruction que son cas tombait sous le coup de la loi sur la responsabilité (LRCF; RS 170.32), exprimant ainsi clairement l'avis que le juge d'instruction devait obtenir l'autorisation d'entamer des poursuites pénales. Malgré cette déclaration univoque, le juge d'instruction a continué les poursuites, estimant probablement qu'il était compétent pour décider s'il était nécessaire ou non d'obtenir une telle autorisation.

Le 8 novembre 1989, le juge d'instruction informe le conseiller national Günter qu'il considère suffisantes les informations recueillies lors de l'instruction et qu'il a l'intention de demander au procureur de district le renvoi du dossier devant le juge unique d'Interlaken. Dans sa requête du 12 novembre 1989, le conseiller national Günter affirme une nouvelle fois que son cas tombe sous le coup de l'article 14 LRCF alors que le juge d'instruction indique expressément dans sa décision du 16 novembre 1989 que l'obtention d'une autorisation n'est en l'occurrence pas nécessaire pour ouvrir des poursuites.

Le conseiller national Günter recourt contre cette décision le 28 novembre 1989 devant le procureur du district de l'Oberland et requiert qu'une procédure d'autorisation des poursuites pénales soit entamée.

En date du 18 décembre 1989, le président du tribunal d'Interlaken renvoie le dossier pénal établi contre le conseiller national Günter pour violation de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 142.20) devant les Chambres fédérales, afin qu'elles décident si le comportement délictueux imputé au conseiller national Günter exige ou non une autorisation pour être poursuivi pénalement et, dans l'affirmative, qu'elles décident de l'octroi ou du refus de cette autorisation (art. 14 LRCF).

2. Les requêtes demandant que l'immunité de membres du conseil ou de magistrats soit levée sont soumises à un examen préalable des Commissions des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales (art. 41 du Règlement du Conseil national; art. 37, 4e al. du Règlement du Conseil des Etats).

3. La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national a examiné la requête du juge d'Interlaken le 25 avril 1990. Lors de cette séance, elle a donné au prévenu l'occasion de se prononcer (art. 14, 2e al. LRCF).

Le conseiller national Günter a fait les déclarations suivantes concernant cette affaire (résumé):

«En automne 1988 des requérants d'asile sont arrivés à Goldswil, où je réside. Ma femme, collaboratrice occasionnelle de la Berner Zeitung, a écrit des articles sur le problème de l'asile. Au début de l'année dernière, les requérants ont occupé la Schlosskirche d'Interlaken. Lorsque ma femme s'est entretenue avec ces personnes, elle a remarqué que l'un des demandeurs d'asile était particulièrement désespéré: il ne savait pas ce que l'on allait faire de lui et sa requête avait été rejetée une première fois à tort. Elle s'est beaucoup occupée de lui. En février, j'ai décidé que j'allais moi-même prendre les choses en main car je craignais que ma femme agisse de manière irréfléchie: en effet, convaincue d'une décision erronée, elle voulait raccompagner le requérant en Turquie.

En ma qualité de membre de la Commission de gestion, je me préoccupais déjà depuis longtemps de questions d'asile. A

l'époque, le travail accompli sous les ordres de M. Arbenz au DFJP faisait l'objet de discussion, aussi bien au sein de la commission que dans les médias.

La chance m'était offerte de faire l'expérience, en tant que citoyen, de ce qui se produit lorsque l'on s'occupe d'un demandeur d'asile et que l'on est persuadé que des éléments décisifs ont été ignorés lors du traitement de sa demande. De ce point de vue, il a effectivement été très intéressant de voir de plus près le travail de l'administration et de certains fonctionnaires. Lors d'un entretien avec l'un des collaborateurs responsables de ce cas, j'ai exposé les réserves d'ordre médical qu'il m'appartenait d'émettre (le requérant semblait être atteint d'une psychose maniaque dépressive, à tendance fortement suicidaire); une expertise psychiatrique a été établie à mes frais. Mon point de vue a apparemment été confirmé par celui du spécialiste et j'ai pu joindre cette expertise, dont je ne connais pas le contenu, à mes demandes. En réponse à mes objections, que l'on m'avait promis d'examiner, j'ai reçu à la fin du mois de mars une lettre m'indiquant que tout était en ordre, alors que ni moi-même, ni le requérant, ni ma femme n'avions été réentendus. Indigné, j'ai repris contact avec l'administration, où l'on m'a assuré que je pouvais tranquillement partir en vacances de ski et que l'on rediscuterait le cas à mon retour. J'avais entendu dire que le canton avait l'intention de désaffecter le centre d'accueil, devenu entretemps le restaurant Helvetia, à Unterseen: on dissipa mes craintes. De toutes manières, un requérant de plus ou de moins Trois jours après mon départ en vacances, mon fils m'avertit que le centre d'accueil a été fermé et que le requérant dont je m'occupais, qui est analphabète et n'est pas capable de voyager seul, doit se rendre quelque part dans les Grisons. Le même jour, j'ai averti toutes les autorités concernées (canton de Berne, Confédération, canton des Grisons) que l'intéressé se trouvait chez moi et était à leur disposition si nécessaire. On savait donc où le trouver et si nous ne l'avions pas recueilli, il aurait probablement disparu ou aurait été emmené. L'entretien qui avait été convenu n'avait toujours pas eu lieu et comme l'affaire commençait à m'inquiéter, j'ai annoncé par écrit à la commune que le requérant était domicilié chez moi.

Les faits m'ont donné raison puisque sa demande de réexamen a été acceptée. L'affaire en est là pour l'instant. Me voilà pourtant accusé d'avoir facilité le séjour illégal d'un étranger en Suisse. Je comprends mal comment il est possible d'héberger quelqu'un illégalement lorsqu'on a annoncé à toutes les autorités concernées où cette personne se trouve et qu'elle reste à disposition; mais il s'agit là de l'aspect juridique du problème. Or c'est l'aspect politique qu'il faut considérer ici. Lorsque j'ai comparu devant le tribunal en août dernier, j'ai indiqué au président, M. Messerli, que mon cas tombait clairement sous le coup de la loi sur la responsabilité. Je lui ai demandé d'élucider ce point avant d'entreprendre d'autres démarches, ce qui a été consigné dans le procès-verbal. Pourtant, alors que rien n'avait été fait, des fonctionnaires du DFJP ont témoigné, sous la protection du procureur de l'Oberland bernois, Bernardo Moser. En novembre, je me suis réitéré une nouvelle fois, par écrit, à la loi sur la responsabilité. Le juge qui a repris l'affaire a fait le nécessaire et la décision pourra enfin être prise.

Je désire souligner que je n'aurais jamais agi de la sorte si je n'avais pas eu de mandat politique. J'aurais immédiatement confié l'affaire à un avocat car, en tant que simple citoyen, j'aurais pu commettre des erreurs sur lesquelles l'administration aurait pu se fonder pour ne pas entrer en matière. En l'occurrence, le diagnostic médical clair et peut-être également les entretiens qui se sont déroulés par la suite ont été déterminants. En ma qualité de conseiller national et de membre de la Commission de gestion à l'époque, je suis heureux de m'être engagé de la sorte car j'ai pu voir l'administration et les fonctionnaires en étant de l'autre côté de la barrière. Mes actes s'inscrivent dans un domaine important de mon activité politique, ce qui peut être prouvé.»

41. L'article 14 LRCF règle la poursuite pénale des membres des Chambres fédérales en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou situation officielle, c'est-à-dire l'immunité relative dont les parlementaires jouissent pendant toute la

durée de leur mandat et qui ne peut être levée que par le Parlement lui-même. Les parlementaires jouissent de ce privilège parce que, même en dehors des sessions, ils restent liés au devoir absolu de s'acquitter de leur mandat consciencieusement, librement et sans subir de pressions, comme le prescrit la constitution.

42. La commission, contrairement aux autorités qui mènent l'instruction, est d'avis que les poursuites pénales ouvertes contre le conseiller national Günter sont en rapport avec son activité ou sa situation en tant que membre du Conseil national (11 voix contre 3). Bien que l'engagement personnel de l'accusé l'ait également poussé à intervenir en faveur du requérant d'asile renvoyé, la commission estime qu'il a principalement agi en tant qu'homme politique. Dans une certaine mesure, tout membre du Parlement assure en tant que tel une fonction de médiateur car il arrive souvent que des citoyens et citoyens recourent à un(e) parlementaire pour intercéder auprès d'une autorité. Monsieur Günter s'était engagé en faveur de ce requérant d'asile depuis longtemps et s'est entretenu de nombreuses reprises avec les autorités à ce sujet. Il n'aurait probablement pas agi de même s'il n'avait pas été conseiller national.

De plus, selon une pratique constante, la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales considère qu'en cas de doute, le caractère officiel des activités des parlementaires doit primer.

5. La commission a soigneusement examiné le cas sur le fond. 51. Le plaignant porte plainte pour violation de l'article 23, 1er alinéa LSEE, selon lequel «celui qui, en Suisse ou à l'étranger, facilite ou aide à préparer un séjour illégal, sera puni de l'emprisonnement jusqu'à six mois. A cette peine pourra être ajoutée une amende de 10 000 francs au plus. Dans les cas de peu de gravité, la peine peut consister en une amende seulement.»

52. La poursuite pénale de membres du Conseil national et du Conseil des Etats en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou situation officielle est donc soumise à l'autorisation des Chambres fédérales (art. 14 LRFC). L'Assemblée fédérale doit examiner lors de la procédure d'octroi ou de refus de l'autorisation si l'infraction est en rapport ou non avec l'activité ou la situation officielle du député et si la poursuite pénale s'impose. En revanche, elle n'a pas à examiner si les éléments constitutifs de l'infraction sont réunis ou non: cette tâche incombe au juge pénal, pour autant que l'autorisation lui soit donnée d'ouvrir la poursuite. Les commissions chargées de l'examen préalable refusent l'octroi de l'autorisation si l'accusation est manifestement non fondée. En revanche, si l'accusation n'est pas dénuée de tout fondement, l'Assemblée fédérale doit procéder à une pondération des intérêts en présence et décider si la poursuite pénale est opportune ou non. Il convient en particulier de tenir compte de l'importance de l'infraction présumée, de l'intérêt public à la poursuite pénale, des chances de succès de la procédure et de son coût.

La loi sur la responsabilité ne prévoit pas dans quelles circonstances octroyer ou refuser l'autorisation d'ouvrir une procédure pénale contre un membre des Chambres fédérales. Il incombe à l'Assemblée fédérale d'apprécier si les motifs de suspicion et l'importance de l'infraction présumée justifient l'ouverture d'une poursuite pénale. Les Chambres ont à mettre en balance l'intérêt public à ce que les parlementaires exercent leur mandat en toute liberté et l'intérêt public à ce que les infractions pénalement répréhensibles soient poursuivies et réprimées.

Cette pesée des intérêts doit se fonder sur la raison d'être de l'immunité parlementaire. En effet, il ne s'agit pas seulement de protéger chaque parlementaire individuellement afin qu'il puisse exercer son mandat en toute liberté, même lorsque sa critique frise l'intolérable; il s'agit aussi de protéger le Parlement tout entier et d'assurer son bon fonctionnement. L'immunité parlementaire ainsi considérée sert la collectivité car le public a intérêt à ce que les Chambres fédérales puissent accomplir leurs tâches sans entraves.

53. Après les délibérations, la commission a décidé par 11 voix contre 0 et 7 abstentions que l'immunité parlementaire de

Monsieur Günter ne devait pas être levée. Elle souligne en particulier que les motifs de Monsieur Günter étaient louables, qu'il a toujours informé de ses actes l'administration et les autorités, qui savaient donc où se trouvait le requérant. Il n'a jamais eu l'intention de mal agir et n'a en aucun cas «caché» le requérant. Il ne peut donc s'agir d'un cas grave du point de vue pénal.

La décision de la commission se fonde sur la raison d'être de l'immunité parlementaire, qui a pour but d'empêcher que les députés soit entravés dans l'exécution de leur mandat et de protéger le Parlement en tant qu'institution ainsi que d'assurer son bon fonctionnement. La commission rappelle que les Chambres ont toujours fait preuve d'une grande réserve lorsqu'il s'est agi de lever l'immunité de leurs membres.

Elle renvoie entre autre à un cas semblable concernant la levée de l'immunité parlementaire des conseillers nationaux Jaggi, Meizoz et Ruffy (Bulletin officiel du Conseil national 1987, p. 1754s., et du Conseil des Etats 1988, p. 116s.) où les deux conseils avaient rejeté presque à l'unanimité la levée de l'immunité parlementaire des accusés.

54. Enfin, la commission constate que les autorités chargées de l'instruction ont agi de manière incompréhensible. Monsieur Günter leur ayant signalé dès le début de l'enquête qu'il bénéficiait de l'immunité parlementaire et que son cas tombait sous le coup de l'article 14 de la loi sur la responsabilité, elles auraient dû demander immédiatement aux Chambres fédérales l'autorisation d'ouvrir des poursuites pénales contre lui. Elles ont au contraire procédé à une enquête longue et fouillée avant de déposer leur requête. La commission désapprouve expressément cette manière de procéder.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt,

- auf das Gesuch des Richteramtes Interlaken einzutreten;
- die parlamentarische Immunität von Nationalrat Günter nicht aufzuheben.

Proposition de la commission

La commission propose

- d'entrer en matière sur la requête du juge d'Interlaken;
- de refuser la levée de l'immunité parlementaire du conseiller national Günter.

Fäh: Falls jemand von Ihnen den Bericht der Petitions- und Gewährleistungskommission gelesen hat, wird er festgestellt haben, dass die Kommission mit 11 zu 0 Stimmen die Nichtaufhebung beantragt, dass aber 7 Enthaltungen in der Kommission ausgesprochen worden sind. Ich gehöre zu diesen 7 «Enthaltern». Das ist der Grund, warum ich hier kurz etwas sagen möchte.

Diese 7 Enthaltungen sind ein Ausdruck eines Unbehagens, und zwar in zweifacher Hinsicht: Wir haben ein grundsätzliches Unbehagen gegenüber der jetzt geltenden Kommissionspraxis, die alles, was irgendwie immunitätsverdächtig erscheint, auch unter Immunität stellt. Wir haben aber auch ein Unbehagen darüber, dass uns Präjudizien, ich nenne hier den Entscheid Jaggi/Meizoz/Ruffy, so enge Fesseln anlegen, dass wir im Fall, der jetzt zur Behandlung steht, aus Gerechtigkeitsgründen nicht anders entscheiden können und nicht anders entscheiden sollten.

Ich persönlich glaube, dass es in weiten Kreisen nicht verstanden wird, dass für das genau gleiche Verhalten Nichtparlamentarier anders behandelt werden als Parlamentarier. Diese Praxis ist meines Erachtens grundsätzlich zu ändern.

Kommende Fälle, nicht der heutige, sind gestützt darauf und ohne präjudiziellen Blick zurück zu beurteilen. Ich erwarte, dass die Petitions- und Gewährleistungskommission noch in dieser Legislaturperiode grundsätzlich über das Problem der relativen Immunität – ich betone: der relativen Immunität, nicht des Votenprivilegs und des Verfolgungsprivilegs, gestützt auf das Garantiesgesetz – berät. Gewährung von Immunität darf doch nicht die Regel sein. Gewährung von relativer Immunität hat die absolute Ausnahme zu sein. Wer in eigener Sache handelt und entscheidet, sollte sich nicht ungerechtfertigte Vorteile zuschanzen. Herr Kollege Leuenberger-Solothurn hat ge-

stern an diesem Mikrophon vorausgesagt, dass er, wenn das Staatsschutzgesetz komme, dafür sorgen werde, dass es abgelehnt wird. Ich sage hier an diesem Mikrophon: Wenn das Volk darüber zu entscheiden hätte, wie die parlamentarische Immunität, die relative, auszugestalten sei, dann würde es wahrscheinlich sagen, sie sei gar nicht nötig.

M. Gros: Une forte majorité de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales a donc décidé d'entrer en matière sur la demande du juge et ainsi de considérer que les poursuites pénales engagées contre M. Günter sont en rapport avec sa situation de membre du Conseil national. La commission a, de cette manière, confirmé une pratique constante qui consiste à faire primer dans la quasi-totalité des cas qui lui sont soumis le caractère officiel des activités des parlementaires hors du Parlement. Je tiens ici, au nom du groupe libéral, à vous faire part de nos plus extrêmes réserves quant à cette pratique. Nous souhaitons qu'à l'avenir la commission soit plus stricte lorsqu'elle évalue les rapports qui existent entre un fait délictueux et l'activité parlementaire.

Rappelons tout d'abord que la loi sur la responsabilité prévoit deux sortes de protections pour les parlementaires. D'une part l'article 2, alinéa 2, couvre d'une immunité absolue les membres des Chambres fédérales pour les opinions qu'ils émettent au sein de l'Assemblée fédérale ou de ses commissions. L'article 14 de cette même loi stipule qu'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. C'est ce qu'il est commun d'appeler l'immunité relative. C'est bien ce deuxième cas de figure qui est soumis à notre appréciation aujourd'hui puisque M. Günter a agi en dehors de cette enceinte. Qu'est-il donc reproché à M. Günter? Notre collègue et son épouse sont accusés d'avoir hébergé chez eux un requérant d'asile renvoyé, favorisant ainsi son séjour illicite dans notre pays. Ils ont ainsi violé l'article 23, premier alinéa, de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers.

Ce n'est pas ici le lieu de juger des faits qui sont reprochés à M. Günter ni même de se demander si ses motivations étaient honorables. A titre personnel, je suis persuadé que M. Günter a agi de la sorte avec des objectifs tout à fait respectables. Non, nous devons nous poser la question de savoir si M. Günter a agi en tant que Conseiller national, auquel cas nous devons entrer en matière sur la requête du juge d'Interlaken, ou si M. Günter a agi en simple citoyen et alors, nous ne devons pas entrer en matière, en d'autres termes considérer que les actes reprochés à M. Günter ne sont pas du ressort de l'article 14 de la loi sur la responsabilité et que l'autorité judiciaire n'a pas besoin de notre autorisation pour poursuivre notre collègue.

La question de la levée de l'immunité ou non relève d'un débat qui soulève d'autres problèmes, notamment celui d'une pesée d'intérêts entre la nécessité de poursuivre un délit et la protection de l'institution parlementaire. M. Günter a-t-il agi en tant que conseiller national? Ou, si l'on retourne la question, si M. Günter n'était pas conseiller national, n'aurait-il pas abrité un requérant d'asile?

Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il y a un sérieux doute. Le doute apparaît dès l'audition de M. Günter devant la commission, et dont l'essentiel vous a été transmis dans le rapport écrit. Notre collègue déclare: «Je désire souligner que je n'aurais jamais agi de la sorte si je n'avais pas eu de mandat politique». Lors de cette même déposition, M. Günter nous dit: «La chance m'était offerte de faire l'expérience, en tant que citoyen, de ce qui se produit lorsqu'on s'occupe d'un demandeur d'asile et que l'on est persuadé que des éléments décisifs ont été ignorés lors du traitement de sa demande». Un autre doute apparaît lorsque M. Günter nous dit qu'il a agi ainsi, car il craignait que son épouse, qui n'est pas conseillère nationale, n'agisse de manière irréfléchie.

La commission elle-même considère que le cas n'est pas d'une totale évidence, puisqu'elle déclare: «De plus, selon une pratique constante, la commission considère qu'en cas de doute le caractère officiel des activités des parlementaires doit primer».

C'est contre cette pratique constante, cette sorte de jurisprudence que le groupe libéral s'élève. La notion d'activité parlementaire en dehors des sessions ou des commissions doit dorénavant être interprétée de façon beaucoup plus restrictive.

Contrairement à ce que certains veulent faire accroire, nous ne sommes pas conseillers nationaux 24 heures sur 24. C'est d'ailleurs notre système de milice qui le veut. Cette situation suppose que nous ne pouvons agir n'importe comment en invoquant notre titre de parlementaire. L'article 14, concernant l'immunité relative, n'est pas là pour nous autoriser à enfreindre la loi, pour ensuite se prévaloir de cette protection, et cela quels que soient les objets qui nous tiennent particulièrement à coeur.

Que se passerait-il si, parmi nous, les partisans d'une politique d'asile généreuse abritaient tous des requérants, si ceux qui souhaitent une politique plus restrictive les maltraitaient, si les adeptes d'autoroutes sans limitation de vitesse se prévalaient de leur immunité pour rouler à 200 km/heure, ou si les antimilitaristes refusaient systématiquement d'effectuer leurs cours de répétition?

Aux yeux du groupe libéral, l'article 14 a été prévu pour protéger les parlementaires contre les querulents, ceux qui se feraient un malin plaisir de constamment porter plainte contre eux, les empêchant ainsi d'accomplir leur mandat. Or, ce mandat reste possible sans avoir recours à la diffamation ou sans enfreindre nos lois. C'est d'ailleurs le cas pour la grande majorité d'entre nous.

Monsieur le Président, le groupe libéral n'a pas déposé de proposition au sujet du cas de M. Günter, car les récentes et malheureuses décisions concernant Mme Jaggi, MM. Meizoz et Ruffy, dans une situation semblable, ont pu donner des idées à M. Günter. Mais il tient à dire ici qu'il agira dorénavant de manière à infléchir la jurisprudence en matière d'immunité relative dans un sens plus restrictif. Il n'est plus concevable que des citoyens, parce qu'ils sont parlementaires fédéraux, soient plus égaux que d'autres et qu'ils soient placés au-dessus des lois. Souvenons-nous qu'après notre décision d'aujourd'hui, Mme Günter, elle, sera soumise à la loi ordinaire, alors que son mari, lui, ne sera pas poursuivi.

L'immunité est certes un privilège dont nous bénéficions. Nous devons le maintenir dans la mesure où il nous permet d'accomplir le mandat pour lequel nous avons été élus et non pas pour nous autoriser à ne devoir répondre de nos actes, à l'instar de Louis XIV, que devant Dieu. Peut-être serait-il utile parfois de se souvenir du serment que nous prononçons en début de législature qui nous contraint, entre autres, d'observer nos lois fédérales.

Mme Jeanprêtre, rapporteur: Le cas de M. Günter était relativement difficile à traiter puisque M. Günter est médecin, et nous savons qu'il y a des cas limites qui sont précisément ceux des médecins, des avocats et des journalistes.

Dans un premier temps, la commission, toujours sur la base de l'article 14, doit examiner en quelle qualité le parlementaire a agi, si c'est à titre privé ou à titre de conseiller national, en l'occurrence. Je ne vous cache pas que la discussion a été assez nourrie mais que, finalement, la commission s'est ralliée au fait que M. Günter avait bien agi en tant que conseiller national. Dans un deuxième temps, la commission s'attache au fond, à savoir quelle est la gravité de l'infraction qui est reprochée à M. Günter? La commission a estimé que la gravité de l'infraction n'était pas si importante pour qu'elle entraîne aussi la levée de l'immunité, c'est-à-dire le renvoi devant un tribunal. Il faut se rappeler quand même que la décision, en l'occurrence de la commission, et que la pratique de cette dernière se fondent sur la raison d'être de l'immunité parlementaire qui a pour but d'empêcher que les députés ne soient entravés dans l'exécution de leur mandat et de protéger le Parlement en tant qu'institution ainsi que d'assurer son bon fonctionnement.

La commission vous rappelle que les Chambres ont toujours fait preuve d'une grande réserve lorsqu'il s'est agi de lever l'immunité de leurs membres, et qu'elle la leur a toujours conservée en cas de doute. Lors de la session de printemps, nous avons décidé, à une très large majorité, de ne pas entrer en

matière sur la proposition de M. Ruf qui demandait de supprimer l'immunité relative dont nous bénéficions.

Je crois qu'à partir de maintenant la Commission des pétitions, qui est de plus en plus confrontée à des cas de demande de levée d'immunité, devra se poser des questions non seulement quant au fond, c'est-à-dire quant aux infractions reprochées aux parlementaires, mais aussi quant à la qualité de ceux-ci. J'espère toutefois que la commission gardera à l'esprit les principes que j'ai rappelés tout à l'heure.

Faudrait-il avoir des critères plus précis qui nous aident à définir dans quelles circonstances nous devrions ou non lever l'immunité? La question est posée. Jusqu'à maintenant, la pratique était relativement libérale en ce qui concerne en tout cas la liberté d'expression. La liberté d'action, elle, est peut-être davantage soumise à discussion. Aujourd'hui encore, la décision de la Commission des pétitions est relativement claire.

Frau Stamm, Berichtersterterin: Es geht in diesem Immunitätsfall von Herrn Kollege Günter um die sogenannte relative Immunität. Wenn Sie den Artikel 14 Absatz 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes nachlesen, heisst es: «Die Strafverfolgung von Mitgliedern des National- oder des Ständerates ... wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, bedarf einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte.»

Die Kommission hat sehr lange darüber diskutiert, ob die Herrn Günter vorgeworfenen Handlungen mit seiner Stellung zusammenhängen, und sie ist zur Auffassung gelangt, dass dies der Fall ist.

Wie Sie im Bericht nachlesen können, hat sich die Kommission zur Auffassung durchgerungen, dass Herr Günter – obwohl auch ein persönliches Engagement den Beklagten dazu bewogen hat, sich für den abgewiesenen Asylbewerber einzusetzen – vor allem als Politiker gehandelt hat. Jedes Parlamentsmitglied übernimmt im Zusammenhang mit seinem Mandat eine gewisse Ombudsfunktion, indem es oft von Bürgerinnen und Bürgern gebeten wird, in ihrem Interesse vorstellig zu werden.

Die Petitions- und Gewährleistungskommission hat sich bei dieser Auslegung des Sachverhaltes auf ihre langjährige Praxis gestützt, welche bis jetzt immer zum Schluss führte, dass im Zweifelsfall der amtliche Charakter überwiegen sollte.

Wir haben uns des weiteren überlegen müssen, ob überhaupt Verdachtsmomente für ein Delikt vorliegen und, falls solche Verdachtsmomente vorliegen, ob es sich um einen sehr schweren Fall handelt, der es in der Interessenabwägung zwischen Funktionieren des Parlaments und Interesse der Parlamentarier rechtfertigen würde, die Immunität aufzuheben.

Die Kommission ist nach eingehender Diskussion zum Schluss gekommen, dass dies nicht der Fall ist. Sie ist dabei vom Sinn der parlamentarischen Immunität ausgegangen, die ja nicht nur dem Schutz des einzelnen Parlamentarier dient, sondern auch dem Schutz des gesamten Parlaments und seiner Amtsausübung.

Es ist schon so: Wenn wir Milizparlamentarier sind, werden wir immer wieder in solche Grenzbereiche kommen, wo man sich fragen muss: Sollen wir diese relative Immunität des Mandatsträgers noch schützen, oder sollen wir sie nicht schützen?

Die Kommission war der Meinung, dass sie sich auch hier auf ihre langjährige Praxis stützen wolle und dass die Immunität von Herrn Günter nicht aufzuheben sei.

Ruf: Ich habe mit Genugtuung festgestellt, dass in dieser Debatte mindestens von zwei Seiten her genau jene Bedenken gegenüber der viel zu largen Praxis der Petitions- und Gewährleistungskommission genannt und zusammengefasst worden sind, die ich bei früheren Gelegenheiten – wenn es sich um einen Immunitätsfall handelte – selbst immer wieder anprangerte. Es ist nur schade, dass Herr Gros nach seinen ausgezeichneten Ausführungen nicht den logisch daraus folgenden Antrag gestellt hat, auf das Begehren des zuständigen Richters, welcher um die Ermächtigung zur Strafverfolgung von Herrn Günter nachsuchte, gar nicht erst einzutreten.

In früheren Fällen – es wurde der Fall Jaggi/Meizoz/Ruffy genannt – lautete der Antrag meinerseits jeweils, die Immunität sei aufzuheben. Die Eintretensfrage musste von diesem Rat nie explizit beurteilt werden, sondern wurde immer stillschweigend bejaht.

Ich beantrage Ihnen nun meinerseits – die dafür geltenden Gründe brauche ich nicht zu wiederholen, Herr Gros hat sie mit aller Klarheit dargelegt –, auf das Begehren des zuständigen Richteramtes Interlaken nicht einzutreten. Dies beinhaltet die Feststellung, dass Herr Kollege Günter nicht in seiner amtlichen Eigenschaft als Nationalrat im Sinne von Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes gehandelt hat, was bewirkt, dass er dem ordentlichen Recht untersteht und deshalb über keine Immunität verfügt.

Wenn wir überhaupt nicht eintreten, müssen wir auch die parlamentarische Immunität nicht aufheben. Demzufolge setzen wir uns nicht in einen Widerspruch zu früher gefällten Entscheidungen. Es wird also auch nicht von einer früher eingeführten – und jetzt erfreulicherweise als sehr problematisch empfundenen – Praxis abgewichen. Vor allem werden damit Zeichen für die Zukunft gesetzt, indem man die Auslegung von Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes, bei dem es um die relative Immunität geht, möglichst restriktiv, im Sinne des Gesetzes, vornimmt und nicht, wie dies bisher geschah, missbräuchlicherweise quasi zweierlei Klassen Bürger schafft: die privilegierten Parlamentarier, die sich praktisch alles erlauben können – selbst wenn es nichts mit ihrem Mandat zu tun hat –, und auf der anderen Seite die Normalbürger.

Ich möchte Sie im übrigen daran erinnern, dass gerade Herr Günter selbst gestern im Zusammenhang mit Fällen, die im zweiten Puk-Bericht aufgeworfen worden sind, Straftatbestände zitiert hat. Er hat bestimmten Personen vorgeworfen, sie hätten sich mindestens im Bereich der Illegalität betätigt. Er selbst scheut jedoch nicht davor zurück, genau dasselbe zu tun, und zeigt dadurch meines Erachtens ein bedenkliches Rechtsverständnis.

Der für den von uns zu fassenden Beschluss entscheidende Satz steht im Kommissionsbericht und wurde von Herrn Gros bereits zitiert.

Herr Günter führte vor der Kommission aus: «Ich sah jetzt eine Chance, als Bürger zu erleben, was geschieht, wenn man einen Asylbewerber betreut, von dem man glaubt, bei seiner Bewerbung seien entscheidende Gründe unberücksichtigt geblieben.» Es war dies also ein Handeln als normaler Bürger, als Ehemann einer Journalistin, die sich des Falles eines abgewiesenen Asylbewerbers angenommen hatte, und nicht als Parlamentarier. Herr Günter hätte in der gleichen Situation genauso gehandelt, als engagierter Ehemann oder politisch interessierter Mensch, wenn er nicht Nationalrat wäre. Zufälligerweise ist er Parlamentarier und versucht nun im nachhinein, sich hinter der Immunität zu verstecken. Dreimal berief er sich ausdrücklich auf Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes und verlangte die Abklärung der Immunitätsfrage, nachdem der Gerichtspräsident von Interlaken ganz selbstverständlich davon ausgegangen war, es liege kein Immunitätsfall vor, und automatisch Untersuchungshandlungen vorgenommen hatte. Erst nach mehrmaligem Drängen von Herrn Günter ist nun die Sache zu uns gelangt.

Ich möchte Sie deshalb – auch im Sinne der Voten der Herren Fäh und Gros – ersuchen, meinem Antrag zu folgen und auf das Gesuch des Richteramtes Interlaken nicht einzutreten.

Mme Jeanprêtre, rapporteur: On peut, il est vrai, qualifier l'institution de l'immunité parlementaire comme un privilège par rapport aux autres citoyens, mais en fait nous-mêmes, parlementaires, ne sommes pas des citoyens comme les autres, par conséquent la comparaison s'arrête là.

En effet, les parlementaires jouissent de privilèges parce que même en dehors des sessions ils restent liés au devoir absolu de s'acquitter de leur mandat consciencieusement, librement et sans subir de pressions, comme le prescrit la constitution. Il y a, je le rappelle, une pesée d'intérêt qui s'exerce sur le fond, c'est-à-dire sur l'infraction qui est reprochée à M. Günter en l'occurrence et sur sa qualité d'intervenant. M. Günter a voulu

expérimenter un cas pratique. Je crois qu'on ne peut pas le lui reprocher, il l'a fait en toute conscience. En sa qualité de parlementaire, précisément, il a voulu voir comment se traitait le cas d'un requérant d'asile. L'une des difficultés était qu'en sa qualité de médecin il était intervenu à ce titre, l'autre difficulté – et là la comparaison est vite faite – était que sa femme était aussi poursuivie. Voilà qui soumettait à notre attention à la fois le cas de la forme et celui du fond.

Mais, la commission a tranché dans le rapport sur les deux cas, vous le savez. Par ailleurs, elle a pris acte avec beaucoup d'inquiétude de la procédure qui a été engagée par un juge de façon directe, alors que M. Günter s'était prévalu dès le début de son immunité parlementaire. La commission a regretté que la poursuite pénale ait été engagée avant même que la demande ne soit faite aux Chambres, par conséquent à notre commission, de se prononcer sur la qualification de l'immunité parlementaire.

Frau **Stamm**, Berichterstatterin: Ich möchte nur auf einen Punkt der Begründung von Herrn Ruf eingehen, weil ich der Auffassung bin, dass die Kommissionsmeinung nochmals präzisiert werden sollte.

Natürlich hat Herr Günter gesagt: «Ich sah jetzt eine Chance, als Bürger zu erleben, was geschieht, wenn man einen Asylbewerber betreut, ...». Aber er hat das getan, weil er sich als Mitglied der Geschäftsprüfungskommission bereits seit längerer Zeit mit Asylfragen und mit der Arbeit in diesem Bereich befasst hat. Darum war es für ihn als Politiker – so hat er es uns dargestellt – glaubwürdig, ein Lehrstück zu erleben, wie ein solcher Fall abläuft. Aus diesen Erfahrungen heraus kann er ja als Politiker auch wieder intervenieren.

Ich muss Ihnen sagen, es ist ein Problem des Teilzeitparlamentarier, dass solche Interventionen nicht immer sauber abgetrennt werden können. Aus diesem Grunde kam die Kommission zum Schluss, die Tätigkeit hinge zusammen mit der Stellung von Herrn Günter als Nationalrat.

Der Hinweis auf den Gerichtspräsidenten ist meiner Ansicht nach unbehelflich. Es hat auch schon Justizbehörden gegeben, die überhaupt nicht daran dachten, dass es eine Immunität gibt. Wir müssen selber darüber entscheiden, ob die Tätigkeit im Zusammenhang mit der Stellung als Parlamentarier steht.

M. **Jeanneret**: Malheureusement, depuis que certains milieux du Parlement ont voulu faire de l'affaire des fiches un problème, il faut être prudent dans les procès-verbaux; je tiens donc à mentionner à l'intention du *Bulletin officiel* que je ne suis pas du tout d'accord – et je ne suis pas le seul – avec une bonne partie des propos de la présidente de la commission qui, à mon avis, abuse de sa position pour faire croire qu'un certain nombre de choses sont acquises.

La Commission des pétitions devra examiner de près les problèmes qui vous sont soumis. Nous admettons, comme l'a dit M. Gros, que nous sommes dans un cas limite et c'est la raison pour laquelle nous n'avons pas fait de proposition. Le problème n'est d'ailleurs pas de lever ou non l'immunité parlementaire, c'est de constater que nous ne pouvons pas invoquer devant un juge d'instruction une exception qui appartient au Parlement ou de savoir si nous pouvons l'invoquer. Dans les cas où nous laisserions la procédure se dérouler normalement, nous ne lèverions pas l'immunité parlementaire, nous constaterions simplement que le juge ordinaire peut faire son travail. Nous verrons dans d'autres cas qui se présenteront dans cette salle si c'est l'occasion de le faire. Mais je tiens à dire, en vue des travaux futurs – et je crois que c'était aussi le sens des interventions de MM. Fähr et Gros – que nous entamons une période où les choses ne peuvent pas continuer ainsi; et l'on n'a pas le droit de dire à cette tribune que notre situation est différente de celle des autres citoyens. Comme on l'a rappelé, si une initiative ou un référendum était lancé sur ce sujet, vous verriez ce que le peuple ferait de cette immunité lorsqu'on en abuse!

Une fois encore, dans le cas particulier, nous nous sommes abstenus, mais il faut que la commission se saisisse très rapidement de ces problèmes pour que le Parlement puisse se

fixer une doctrine; et dans un sens quelque peu différent, à mon avis, des propos tenus par la présidente de la commission tout à l'heure à cette tribune.

Mme **Aubry**: Je suis membre de la Commission des pétitions et la phrase que vient de prononcer Mme la présidente me dérange: «Nous ne sommes pas des citoyens ou citoyennes comme les autres.» Si nous sommes des citoyens et des citoyennes avec les mêmes responsabilités, nous avons la chance de posséder une immunité parlementaire en rapport avec notre mandat de parlementaire. Mais, à mon avis, il est facile et peut-être un peu habituel pour certains de se cacher derrière l'immunité parlementaire alors qu'ils exercent leur profession. De plus en plus, nous aurons à discuter dans les prochains mois du maintien ou de la levée de l'immunité parlementaire et nous ne devons pas nous laisser abuser par les propos de Mme la présidente. Nous devons être traités comme des citoyens ou des citoyennes à part entière, en dehors des discours politiques.

A mon avis, nous ne devrions pas lever l'immunité parlementaire de M. Günter et je voterai dans ce sens. Pour la suite des débats dans notre commission, Madame Jeanprêtre, on se chargera de vous rappeler que nous sommes des citoyens à part entière.

M. **Pidoux**: Avec sérénité et en trente secondes, j'aimerais faire part de mon désaccord total avec une phrase que Mme la présidente de la commission vient de prononcer: «Nous ne sommes pas des citoyens ou citoyennes comme les autres.» Cela est faux et présomptueux. Nous avons simplement plus de devoirs que les citoyens ordinaires vis-à-vis de la communauté. Si, par hypothèse, l'un d'entre nous roule à 180 km/h pour venir au Parlement ou s'il injurie une autre personne, il n'a pas le droit de se dire, pour se soustraire à la répression: «Stop, je ne joue pas le jeu, je suis parlementaire.» S'il faut donc rester calme dans cette affaire, il ne faut pas dire des choses manifestement fausses.

Müller-Aargau: Nachdem die Debatte in eine Grundsatzdiskussion über die Institution der Immunität und über Fragen von zweierlei Recht oder zweierlei Arten Bürger ausmündet, müssen wir doch noch einiges anbringen.

Viele Angeschuldigte bitten die eidgenössischen Räte um Aufhebung ihrer Immunität. Dennoch wird diesem Ansinnen oft nicht stattgegeben. Jeder Fall ist gesondert zu behandeln. Es ist abzuwägen zwischen den Interessen des Angeschuldigten und den grundsätzlichen Interessen des Parlamentes, der Institution der Immunität.

Die Immunität, die einen Magistraten oder Parlamentarier in Ausübung seiner Tätigkeit vor Strafverfolgung schützt, schafft nicht zweierlei Recht. Da die Parlamentarier juristisch das ganze Volk vertreten, jeder Parlamentarier seinen eigenen Wählerkreis, erhält damit das ganze Volk ein Privileg. Bei der Ausübung der politischen Rechte darf das Volk nicht behindert werden. Das gilt in erhöhtem Masse auch für die Amtsträger des Volkes, und zwar für alle, egal ob einem die politische Aktion oder Meinungsmache des Betreffenden passt oder nicht.

Die Institution der Immunität stammt aus der Zeit der grossen Auseinandersetzung zwischen nach absoluter Herrschaft strebenden Monarchen und den aufkommenden Parlamenten, die den König in dieser Tendenz behindern wollten. In dieser Auseinandersetzung war dem Machthaber jedes Mittel recht: Behinderung der Einberufung des Rates, möglichst abgelegene Orte für die Tagung, zu späte Terminierung und vor allem Strafverfolgung missliebiger, d. h. kritischer Politiker. Die Magna Charta und die Habeaskorpusakte legen das dar.

Dass es sich hier nicht um zweierlei Recht handelt, wird daran ersichtlich, dass ein Amtsinhaber bei seinen privaten Aktionen keinerlei Privilegien geniesst. Der Sonderschutz in der Schweiz bezieht sich nur auf Tätigkeiten im Zusammenhang mit seinem Mandat. Fragen wir uns: Braucht es einen solchen Schutz in der Schweiz von heute?

In einer demokratischen Gesellschaft ist das politische Engagement jedes Bürgers eine Selbstverständlichkeit. Untersu-

chungsrichter, Polizisten, Funktionäre der staatlichen Gewalt gehören vielfach auch politischen Gruppen an. Toleranz ist nicht die Spezialität aller. Gerade gegenüber Minderheiten-Politikern möchte manch kleiner Exponent einer Mehrheitsgruppe sein Mütchen kühlen. Ihn zu behindern, ihn einzuklagen, verschafft ganz besondere Lust. Dass dies in einem ehemals aristokratischen Staat – wie dem Kanton Bern – offenbar sehr naheliegt, zeigt ein Kommentar von Fleiner/Giacometti, wo formuliert wird: «Diese Immunität besass früher eine besondere politische Bedeutung, indem sie entsprechend ihrer ursprünglichen *ratio* den Parlamentsmitgliedern vorab einen Schutz gegen die Anhebung oder Fortsetzung politisch tendenziöser Strafverfolgungen durch den Kanton Bern gewähren soll.» So steht es im Kommentar von Fleiner/Giacometti. So bleibt lediglich die Frage, wo die Grenze zu ziehen ist. Diese Frage ist in dieser Debatte auch schon mehrfach gestellt worden. Es geht darum, ob die Ausübung politischer Tätigkeit im Zusammenhang mit dem Mandat liegt oder nicht. Bei Aktionen mit Demonstrationscharakter ist die Verletzung der bestehenden Rechtsordnung naheliegend. Aber auch der Uebereifer politisch Intoleranter wird vermehrt herausgefordert. Das müssen wir zugeben. Dass bernische Untersuchungsbehörden hier offenbar eine besondere Vorliebe zeigen, beweist auch, dass die Kommission den entsprechenden Untersuchungsbehörden einen Tadel verabreichen musste; das brüske und sehr selbstherrliche Vorgehen wurde doch immerhin mit einem Verweis kritisiert. Ob als Seltenheit einmal zu Demonstrationszwecken der Immunitätsschutz strapaziert wird – vielleicht leichtsinnig verwendet, ja sogar missbraucht wird – ändert nichts daran, dass diese Institution von grossem Wert ist. Wenn es sie nicht gäbe, müsste man sie erfinden und in dieser Form, wie sie jetzt vorliegt, einführen.

Schmid: Es geht wieder um die Frage, ob man den Menschen aufspalten kann in eine Privatperson und in einen Parlamentarier. Ich glaube, man kann nicht sagen, man könne das Gewissen in ein Privatgewissen und in ein Parlamentariergewissen aufspalten. Es wird nie möglich sein, diese Dinge voneinander zu unterscheiden. Wenn wir glaubwürdig handeln, handeln wir als Person und nicht als Teilperson. Im übrigen muss ich festhalten: Es handelt sich hier um ein Vorgefacht in Anbetracht von weiteren, bevorstehenden Anträgen auf Aufhebung der Immunität. Herr Ruf, Sie haben sich ein bisschen zu früh gefreut: Herrn Jeanneret und Herrn Gros geht es nicht um die Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Herrn Günter, sondern von Jean Ziegler.

Mme Jeanprêtre, rapporteur: Juste deux mots, non pour justifier les propos que j'ai tenus tout à l'heure, mais pour vous rapeler une phrase du rapport que j'ai citée et que, par ailleurs, aucun membre de la commission n'a rectifiée: «Les parlementaires jouissent d'un droit que l'on peut qualifier à certains égards d'un privilège.» C'est vrai, ils ont, peut-être, des droits différents des simples citoyens mais aussi des obligations différentes. Les parlementaires jouissent du privilège de l'immunité relative parce que: «... même en dehors des sessions, ils restent liés au devoir absolu de s'acquitter de leur mandat consciencieusement, librement et sans subir de pression, comme le prescrit la constitution.» C'est dans cet esprit-là que je suis intervenue tout à l'heure.

Frau Stamm, Berichterstatterin: Die Präsidentin weist darauf hin, dass sie ihre Ausführungen über die relative Immunität der Parlamentarier im Sinne der Ausführungen auf Seite 3 des Kommissionsberichtes gemacht hat, wo über das Privileg der relativen Immunität – welches ein Korrelat zu den Pflichten des Parlamentariers ist – steht: «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.» Hinter diesem Satz steht die ganze Kommission.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	58 Stimmen
Für den Antrag Ruf	17 Stimmen

Petitionen – Pétitions

90.2001

Konsumentenarbeitsgruppe (Kag). Mehr Tierschutz in der Landwirtschaft

Groupe de travail des consommateurs pour un élevage fermier qui respecte à la fois les besoins des animaux et l'environnement (KAG). Meilleure protection des animaux dans l'agriculture

Frau **Jeanprêtre** unterbreitet im Namen der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Mit Eingabe vom 4. Oktober 1989 reichte die Kag eine Petition ein. Die Petenten fordern von den eidgenössischen Räten:

- «– Verbot jeglicher Anbindung von Schweinen;
- Auslauf und Einstreu für alle Tiere;
- Die Auflagen der Tierschutzgesetzgebung sollen auch für Importprodukte gelten;
- Verbot von synthetischen Leistungsförderern (insbesondere Antibiotika und Somatotropine);
- Verbot gentechnologischer Experimente an Nutztieren – insbesondere keine staatlichen Gelder für solche Forschungen;
- Verbot von neuen Massentierhaltungen mit Truten, Wachteln etc.;
- Intensive Förderung der praxisbezogenen Nutztierethologie an den schweizerischen Lehr- und Forschungsstätten;
- Verbandsbeschwerderecht für die Tierschutzorganisationen;
- Maximal 2,5 Düngergrossvieheinheiten (DGVE) pro Hektare landwirtschaftlicher Nutzfläche (keine Bahnhofbauern und Gülleschwemme mehr);
- Energischer Vollzug der schon bestehenden Tier- und Umweltschutzgesetze.»

Die Petenten begründen ihre Eingabe damit, dass «die schnelle Verwirklichung dieser Forderungen eine tier- und umweltgerechtere Landwirtschaft, die in besserem Einklang steht mit den Oberzielen der schweizerischen Landwirtschaftspolitik, ermöglicht. Auch kleine und mittlere Bauern gewinnen so wieder eine Existenzmöglichkeit.»

2. Die Petitions- und Gewährleistungskommission befasste sich am 25. April 1990 mit dieser Eingabe sowie einer diesbezüglichen Stellungnahme des Eidgenössischen Landwirtschaftsdepartementes. Sie hält dazu folgendes fest:

21. Verbot jeglicher Anbindung von Schweinen:

Die Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (TSchV; SR 455.1) verbietet die Anbindung von Schweinen am Hals (Art. 22 Abs. 3), lässt aber die Anbindung mittels Brustgurte unter einschränkenden Bedingungen zu (Art. 6, Art. 22 Abs. 2; Anhang 1, Tabelle 12, Ziff. 21). Diese Haltungform ist in der Praxis häufig, wird aber von einzelnen Tierschützergruppen als nicht tiergerecht bezeichnet. Neue Forschungsergebnisse auch aus der Schweiz unterstützen diese Ansichten. Im Rahmen einer künftigen Revision der Tierschutzverordnung soll dieser Aspekt erneut geprüft werden.

22. Auslauf und Einstreu für alle Tiere:

Die Tierschutzverordnung fordert zeitweilige Bewegungsmöglichkeiten für Rindvieh in Anbindehaltung (Art. 18 TSchV) und für Sauen, die in Kastenständen oder angebonden gehalten werden (Art. 22 Abs. 2 TSchV). Diese Bewegungsmöglichkeit kann auch im Stall gegeben werden (z. B. Laufstall für Rindvieh, grosse Boxen für Sauen). In der Praxis wird die Bewe-

Parlamentarische Immunität von Nationalrat Günter. Aufhebung

Immunité parlementaire du conseiller national Günter. Levée

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.002
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.06.1990 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1234-1241
Page	
Pagina	
Ref. No	20 018 716

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.