

*Punkt 4 – Point 4**Abstimmung – Vote*

Für Ueberweisung der Motion
Dagegen

54 Stimmen
64 Stimmen

91.062

Akten der Bundesanwaltschaft. Einsicht

Documents du Ministère public de la Confédération. Consultation

Botschaft und Beschlussentwurf vom 23. Oktober 1991 (BBI IV 1016)
Message et projet d'arrêté du 23 octobre 1991 (FF IV 991)

Beschluss des Ständerates vom 4. März 1992

Décision du Conseil des Etats du 4 mars 1992

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Thür, Berichterstatter: Mit dieser Vorlage haben wir vermutlich das letzte Geschäft vor uns, das sich mit der Bewältigung der Ficheneinsicht beschäftigt. Nach der Ficheneinsicht geht es jetzt im wesentlichen um die Dossiereinsicht.

Wir haben heute dieses Geschäft zu beraten, weil der Bundesrat zur Auffassung gelangte, die von ihm erlassene Verordnung vom 5. März 1990 über die Behandlung von Staatsschutzakten im Bereich der Dossiereinsicht sei gegenüber der bereits bestehenden Verordnung einzuschränken. Der Bundesrat wollte mit diesem Bundesbeschluss auch die gesetzliche Grundlage für die Vernichtung der Fichen schaffen.

Der Ständerat war mit der grundsätzlichen Zielrichtung des bundesrätlichen Vorschlages nicht einverstanden und hat ihn in wesentlichen Punkten korrigiert.

Die nationalrätliche Kommission teilte diese Bedenken des Ständerates und ist seinen Beschlüssen im wesentlichen – mit einer bedeutsamen Ausnahme – gefolgt.

Ihre Kommission hat diese Vorlage in einer Sitzung beraten. Zuvor hat sie am 20. Januar zusammen mit der ständerätlichen Kommission eine Anhörung mit verschiedenen Personen durchgeführt. Es handelte sich um Herrn Georg Morger, den ehemaligen Ombudsmann des Kantons St. Gallen, Herrn Dr. Walter Gut, den ehemaligen Sonderbeauftragten des Bundes, Herrn Pierre Schrade, den Ombudsmann des Bundes, Herrn Prof. Dr. Arthur Haefliger, alt Bundesgerichtspräsident und ehemaliger Ombudsmann des Bundes. Angehört wurden ferner folgende Historiker: Herr Prof. Dr. Christoph Graf, Bundesarchivar; Herr Dr. Fritz Glauser, Kantonsarchivar des Kantons Luzern; Frau Prof. Dr. Beatrix Mesmer, Präsidentin der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft Bern. Herr Prof. Haefliger stand der Kommission bei den Sitzungen als Berater zur Verfügung. Ich danke ihm bei dieser Gelegenheit herzlich für seine wertvolle Unterstützung.

Ich habe Sie bereits eingangs kurz auf die Vorgeschichte dieser Vorlage hingewiesen. An sich ist die ganze Einsichtnahme in die Akten der Bundesanwaltschaft bereits in der bundesrätlichen Verordnung über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes (VBS) geregelt. Neben der Regelung der Einsicht in Fichen und Dossiers enthält diese Verordnung Bestimmungen über die Vernichtung von nicht mehr benötigten Staatsschutzakten. Ich lege Ihnen kurz dar, wie diese Verordnung die Einsichtnahme geregelt hat.

Massgebend sind die Artikel 5 bis 8. Danach ist der Sonderbeauftragte dafür zuständig, den Gesuchstellern durch Zustellung einer Fichenkopie Einsicht zu gewähren, wobei Informa-

tionen über Sachbearbeiter und ausländische Dienste abgedeckt werden. Unter bestimmten Voraussetzungen kann dann die Einsicht verweigert werden. Bezüglich der Dossiereinsicht legt die VBS fest, dass der Sonderbeauftragte nach Massgabe von Artikel 5 VBS Einsicht in die Dossiers gewährt, also im gleichen Umfang wie bei den Fichen.

Diese Regelung war das eigentliche Motiv des Bundesrates zur Ausarbeitung des heute zur Diskussion stehenden Bundesbeschlusses. Der Bundesrat wollte entgegen seiner ursprünglichen Absicht diese Dossiereinsicht beschränken, weil er gemäss internen Berechnungen festgestellt hatte, dass die Dossiereinsicht einen beträchtlichen Aufwand erfordern würde. Bei 30 000 Gesuchen wären dies 450 Arbeitsjahre oder umgerechnet über 60 Millionen Franken. Ich betone aber, dass es sich dabei um verwaltungsinterne Berechnungen handelt, welche von seiten der Kommission nicht überprüft wurden, nachdem der Ständerat grundsätzlich nicht bereit gewesen war, die Dossiereinsicht mit dem Hinweis auf die Kosten einzuschränken. In der ständerätlichen Diskussion wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass der Bundesrat mit seiner Verordnung ein schriftliches Versprechen gegenüber den Betroffenen abgegeben habe, das er nicht einfach zurücknehmen könne. Es gehe darum, den Grundsatz, wonach ein Versprechen einzuhalten sei, hochzuhalten.

Die nationalrätliche Kommission hat sich dieser Ueberlegung angeschlossen. Die Kommission hat aber, gleich wie die ständerätliche Kommission, auch rechtliche Vorbehalte gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates ins Feld geführt. Darauf kommen wir bei der Diskussion des Artikels 4 zurück. Der Ständerat hat die Vorlage des Bundesrates «umgepflügt». Ihre Kommission ist ihm, mit einer Ausnahme, weitgehend gefolgt, hat also insgesamt keine neuen Furchen mehr gezogen.

Die Vorlage weicht in zwei wesentlichen Punkten vom bundesrätlichen Vorschlag ab:

1. bei der Ausgestaltung des Einsichtsrechts und des Rechtsmittels;
2. bei der Frage der Aufbewahrung und Vernichtung der Akten.

Bestätigt hat die Mehrheit Ihrer Kommission sodann den Beschluss des Ständerates, künftig auf die Ombudsstelle zu verzichten. Eine Minderheit Ihrer Kommission will jedoch daran festhalten, was im übrigen auch die ständerätliche Kommission wollte.

Nicht gefolgt ist Ihre Kommission dem Beschluss des Ständerates, den Betroffenen das Recht einzuräumen, die Vernichtung der Staatsschutzakten verlangen zu können. Bei diesem Thema handelt es sich in der Tat um eine schwierige Gratwanderung zwischen Persönlichkeitsrecht des einzelnen und den Interessen der historischen Wahrheit. Wir werden die Diskussion bei Artikel 6 führen müssen.

Zusammenfassend bitte ich Sie zu bedenken, dass es sich bei dieser Vorlage um eine staatspolitisch bedeutsame Problemstellung handelt. Es geht darum, ob und unter welchen Bedingungen verlorengegangenes Vertrauen zurückgewonnen werden kann. Die Kommission war in ihrer Mehrheit der Ueberzeugung, dass dies nicht dadurch geschehen kann, dass einmal abgegebene Versprechen – auch wenn sie etwas kosten – wieder rückgängig gemacht werden. Der Präsident der ständerätlichen Kommission führte in der Eintretensdebatte aus, eine rechtsstaatlich einwandfreie Erledigung der Akteneinsicht koste etwas; wer einen pekuniären Preis nicht bezahlen wolle, werde andere Opfer bringen müssen. Dem kann ich aus der Sicht Ihrer Kommission nichts mehr beifügen. Ich bitte Sie deshalb, auf diese Vorlage einzutreten und den Kommissionsanträgen zu folgen.

M. Frey Claude, rapporteur: L'arrêté que nous examinons vise à mettre un terme à l'affaire des fiches en réglant la question de la consultation des documents du Ministère public. L'essentiel de nos débats repose sur les articles 3 et 4 de l'arrêté, articles qui définissent le cercle des personnes qui ont droit à la consultation de leur dossier.

Pour bien comprendre l'importance pratique et concrète de la question, il faut savoir que les dossiers, contrairement aux fiches, ne sont pas classés nominativement, mais par matières.

Pour répondre à la demande d'une personne, il faut donc faire de multiples recherches. En outre, comme un dossier peut contenir des renseignements sur plusieurs personnes, il faut procéder à des caviardages, recouvrir des noms, enlever des informations afin de garantir la protection de la personnalité. C'est un travail compliqué, long et coûteux. On peut estimer que la proposition initiale du Conseil fédéral aurait encore nécessité dix ans de travail pour 55 personnes et aurait coûté quelque 110 millions de francs. La solution du Conseil des Etats, à laquelle le gouvernement s'est rallié, et reprise par la majorité de la commission du Conseil national, reviendrait entre 60 et 80 millions de francs et nécessiterait environ huit années de travaux. La variante de la minorité Leuba serait à la fois plus rapide: une année à deux ans, et moins coûteuse: quelques millions. Nous reviendrons sur ces propositions lors de la discussion par articles.

Comme le Conseil des Etats, votre commission s'est prononcée contre la destruction des documents, donc pour le transfert aux Archives fédérales qui les mettra sous embargo durant cinquante ans. Aucun document ne pourra être détruit sur demande de la personne concernée; il y a là divergence avec le Conseil des Etats. Une autre divergence subsiste à l'article 8. La majorité de la commission propose que les recours contre une décision du préposé spécial soient adressés au Tribunal fédéral, la minorité suggère le Conseil fédéral. Enfin, une minorité, emmenée par M. de Dardel, demande la création d'un médiateur chargé de faire respecter l'arrêté dont nous discutons.

La commission vous invite à l'unanimité à entrer en matière. Il s'avère en effet nécessaire de remplacer l'arrêté du Conseil fédéral adopté le 5 mars 1990 à la suite du rapport de la Commission d'enquête parlementaire. Elle vous demande de suivre la majorité lors des votes qui nous ont parfois divisés.

Rechsteiner: Ausgehend davon, dass der Bundesrat noch im letzten Oktober die Botschaft über den heute zur Diskussion stehenden Beschluss verabschiedete und diesen im Schnellverfahren durch die eidgenössischen Räte schleusen wollte, wäre die Haltung der SP-Fraktion klar gewesen. Es hätte damals nichts anderes als Nichteintreten auf dieses Vorhaben geben können, das Zehntausende von Fichierten, welchen die Akteneinsicht ausdrücklich versprochen worden war, um genau dieses Einsichtsrecht prellen wollte.

Die Verordnung vom 5. März 1990, welche mitten im anrollenden Staatsschutzskandal erlassen worden war, hatte den Fichierten Fichen- und Dossiereinsicht ausdrücklich zugesichert. Vielen von ihnen versprochen später der Sonderbeauftragte und der Ombudsmann die Dossiereinsicht im Namen des Bundesrates auch noch individuell. Der Bruch dieses Versprechens hätte nicht nur die Persönlichkeitsrechte von vielen Menschen, denen Unrecht zugefügt worden war, ohne dass sie davon wussten, verletzt. Er hätte nicht nur die verfassungsmässigen Grundsätze über die Akteneinsicht verletzt, und er hätte nicht nur schwerwiegend gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen.

Der Bruch dieses offiziell und in Rechtsform abgegebenen Versprechens durch die höchsten Organe dieses Staates hätte auch weit über die hier zur Diskussion stehende Frage hinaus grundsätzliche Fragen zur Vertrauenswürdigkeit dieses Staates überhaupt aufgeworfen. Wem daran liegt, dass ein bundesrätliches Wort noch etwas gilt, wem daran liegt, dass ausdrücklich und rechtsstaatsmässig zugesicherte Rechte nicht einfach plötzlich nichts mehr wert sein sollen, der konnte den Bundesbeschluss über die Akteneinsicht in der Fassung des Bundesrates nicht gutheissen. Bei der Tragweite des Vorganges muss auch daran gezweifelt werden, ob der Beschluss nach einem Referendum in einer Volksabstimmung überhaupt eine Chance gehabt hätte.

Heute, nach den Beschlüssen des Ständerates und der Kommissionsmehrheit, ist die Ausgangslage für die SP-Fraktion völlig anders. Nach diesen Beschlüssen stehen ein Nichteintreten und ein allfälliges Referendum gegen diesen Beschluss nicht mehr zur Debatte.

Gesamthaft gesehen sind die Beschlüsse nicht schlechter als die heute gültige Verordnung vom 5. März 1990. In der Detail-

beratung könnte die einzige verbleibende wesentliche Verschlechterung, nämlich der Wegfall des Ombudsmannes, noch behoben werden. Zwar könnten wir uns eine offenere und liberalere Regelung der Akteneinsicht bei der Bundesanwaltschaft durchaus vorstellen, aber das Kriterium ist, dass dieser Beschluss nach den Beschlüssen der Mehrheit keine Verschlechterung gegenüber der Verordnung aus dem Jahre 1990 und gegenüber den damals abgegebenen Versprechen bringt.

Zentrale Bestimmung des Beschlusses ist Artikel 4, die Umschreibung der Dossiereinsicht für diejenigen Personen, die vor dem 1. April 1990 ein Einsichtsgesuch gestellt haben. Dass nur denjenigen, bei denen nach Auffassung des Sonderbeauftragten erheblich mehr Informationen in den Dossiers zu finden sind als auf der Fiche, direkte Akteneinsicht gewährt wird und die anderen innert 30 Tagen seit Benachrichtigung am Gesuch festhalten müssen, um diese Einsicht zu erhalten, damit können wir uns abfinden. Das ist aber das absolute Minimum.

Wer im Stile der Minderheit Leuba den ganzen im Ständerat und von der Kommissionsmehrheit gefundenen Kompromiss wieder über den Haufen werfen und Zehntausende um ihr Einsichtsrecht prellen will, setzt sich dem Vorwurf aus, nicht nur die Persönlichkeitsrechte von vielen Menschen geringzuachten, sondern auch, aus dem ganzen Skandal nichts gelernt zu haben. Bundesrat Koller seinerseits opponiert dem gewählten Vorgehen offensichtlich nicht mehr; das ist anzuerkennen.

Ein grosser Fehler der Vorlage bleibt nach den von der Kommissionsmehrheit vorgelegten Anträgen die Abschaffung der bewährten Institution der Ombudsperson. In der gesamten bisherigen Fichenbürokratie besass bisher höchstens eine Person das Vertrauen der Betroffenen. Das war der Ombudsmann, der in vielen Fällen – wegen der Sturheit des Fichendelegierten Gut leider nicht in allen – eine einvernehmliche Lösung herbeiführen konnte. Diese vertrauensbildende Instanz, die auch zu vielen konkreten Problemlösungen beitragen konnte, müsste unbedingt beibehalten werden, zumal die leidige Frage der Abdeckungen bei der Dossiereinsicht nicht weniger schwierig sein wird als bei den Fichen.

Dornenvoll ist für die SP-Fraktion sodann die Frage, ob nicht gemäss Beschluss des Ständerates die Möglichkeit für einzelne gewährt werden sollte, ihre Akten auf ausdrücklichen Antrag vernichten zu lassen. Wir waren uns in der Fraktion in dieser Frage nicht einig. Für die Möglichkeit, die der Ständerat eingeführt hat, sprechen Argumente des Persönlichkeitschutzes, dies insbesondere bei den vielen und schwerwiegenden Persönlichkeitsverletzungen, die sich ja auch in den Fichen befinden. Gegen diese Möglichkeit sprechen Argumente, welche Historikerinnen und Historiker vor der Kommission im Hearing vorgetragen haben. Jedenfalls – das muss zugunsten der Persönlichkeitsrechte festgehalten werden – ist es wichtig, dass die Akten rigid ausgeschieden und durch den neuen Sonderbeauftragten ins Bundesarchiv übergeführt werden und dass diese Akten im Bundesarchiv gegenüber der Verwaltung und gegenüber der Bundesanwaltschaft strikt abgeschottet werden. Auch das Berichtigungsrecht muss eingeführt werden, das nach den Grundsätzen des Datenschutzrechtes bis zum Löschungsanspruch gehen kann.

Zum Schluss: Der Beschluss über die Akteneinsicht bei der Bundesanwaltschaft ist gewissermassen ein Tatbeweis dafür, wie es das Parlament mit den verletzten Persönlichkeitsrechten und den gravierenden Missständen bei der Bundesanwaltschaft hält. Nur wenn das Dossiereinsichtsrecht auch so gewährt wird, wie es vor zwei Jahren versprochen wurde, und nur wenn der neue Sonderbeauftragte – im Unterschied zum Fichenbürokraten Gut – den Beschluss im Lichte der Freiheitsrechte liberal auslegt, besteht eine Chance, dass sich in Zukunft vielleicht doch etwas bessert, etwas zum Guten ändert. Gewisse Kosten sind der Preis dafür. Immerhin sind die Kosten für die Einsicht unvergleichlich viel kleiner als diejenigen für die Produktion der Fichen und Dossiers. Und wenn sie als Investitionskosten für eine Zukunft gebucht werden, in der die Persönlichkeitsrechte und die Freiheitsrechte mehr gelten sollen als in der Vergangenheit, sind sie auch aus dieser Sicht noch gut angelegt.

In diesem Sinne geht es heute bei diesem Beschluss nicht einfach um eine ärgerliche Kleinigkeit, sondern um eine wichtige Weichenstellung im Umgang mit den Missständen der Vergangenheit, aber auch, mit Blick auf den Umgang mit den Persönlichkeitsrechten, um den Schutz der Persönlichkeitsrechte, der Freiheitsrechte in der Zukunft.

On. Borradori: La problematica che sta alla base del progetto di legge che stiamo per esaminare ha scosso per molto tempo l'opinione pubblica e ha fortemente incrinato, forse in modo irreparabile, la fiducia che il cittadino riponeva nelle nostre istituzioni.

In quei giorni in cui i mass media ci bombardavano di notizie riguardanti schede e documenti del Ministero pubblico della Confederazione, in molti di noi si è probabilmente infranta l'illusione che, qui, tutto funziona in modo cristallino e trasparente.

Negli ultimi anni le autorità si sono pertanto trovate confrontate con il difficile compito di tentare di ricucire uno strappo e di restituire al cittadino quel senso di sicurezza che gli era stato bruscamente tolto. Si trattava, in altri termini, di cambiare radicalmente strada e di dimostrare al popolo la ferma intenzione di voler saldare un debito nei suoi confronti, fatto non di denaro, ma di aspettative andate deluse.

La via inizialmente intrapresa dal Consiglio federale è stata positiva, improntata all'apertura, alla trasparenza e al rispetto per il disagio patito da chi era stato direttamente toccato dalla questione schede e schedature.

Sulla scia di questa linea politica è stata emanata l'ordinanza, nota a tutti, del 5 marzo 1990. Un primo segnale tangibile di voler riguadagnare la fiducia persa, a cui ne sono seguiti fortunatamente altri. Il brusco cambiamento di rotta, in particolare in merito alla possibilità di consultare i documenti, operato dal Consiglio federale nel progetto di legge del 23 ottobre 1991 e nel relativo messaggio ha però raffreddato ogni entusiasmo. Le ragioni addotte per giustificare l'inversione di tendenza erano oggettivamente comprensibili, ma destavano parecchie perplessità dal profilo giuridico e lasciavano in ogni caso molta amarezza in coloro – ed erano tanti – che si aspettavano un agire ancora caratterizzato dall'apertura e dalla chiarezza senza riserve, un agire privo di considerazioni pratiche e opportunistiche. In sintesi, l'esecutivo segnalava che la consultazione dei dossiers, così come ipotizzata nell'ordinanza del 5 marzo 1990, avrebbe cagionato costi enormi difficilmente sopportabili, al contrario invece del nuovo disegno di legge, che permetteva di contenere i costi entro parametri ragionevoli. Ciò a scapito però del principio della buona fede, che impone di mantenere promesse fatte incondizionatamente, in concreto la promessa di poter consultare liberamente i dossiers. In altri termini, il tentativo di riguadagnare la fiducia persa veniva sacrificato sull'altare del risparmio dei costi, il che rappresentava una vera e propria beffa agli occhi del cittadino, ben conscio del denaro investito in passato per realizzare l'enorme apparato investigativo che ha portato all'allestimento di schede e dossiers.

La nostra frazione ha preso atto con apprensione di tutto ciò. Se la mente poteva comprendere che, in particolare oggi, è importante operare nell'ottica del risparmio, il cuore si ribellava all'idea che costi e spese assurgessero a criterio fondamentale, se non esclusivo, della nuova normativa. Si trattava e si tratta infatti di recuperare la fiducia del cittadino nelle nostre istituzioni. Un'operazione lunga e difficile, dall'esito incerto, che non ammette interruzioni né tentennamenti e che non è in ogni caso terminata con l'adozione e l'applicazione dell'ordinanza 5 marzo 1990. Un'operazione che deve essere condotta avendo come punti di riferimento la buona fede e la protezione della personalità e che non può assolutamente coniugarsi in modo troppo stretto o addirittura esclusivo con meri interessi pecuniari.

La soluzione del problema – inteso in senso lato – su cui dibattiamo oggi è infatti destinata a costare parecchio in termini finanziari. E' un prezzo che dobbiamo essere pronti a pagare per evitare altri errori o ricadute e in particolare per recuperare quell'immagine di chiarezza e trasparenza che, forse, non è ancora andata irrimediabilmente perduta. Già l'avere regola-

mentato definitivamente in un atto del Parlamento, quale organo supremo, delle questioni tanto importanti e delicate come la consultazione dei dossiers e l'eliminazione dei documenti ritenuti non più necessari all'attività dello Stato rappresenta un passo che, oltre ad essere costituzionalmente corretto, va nella giusta direzione, intesa appunto come recupero della fiducia perduta.

Le correzioni, le modifiche e le concessioni apportate dal Consiglio degli Stati prima e dalla Commissione del Consiglio nazionale dopo hanno inoltre riproposto sotto una luce molto migliore, se non proprio ottimale, il progetto primitivo del Consiglio federale. Va oggettivamente aggiunto che l'interesse dell'opinione pubblica e la rabbia di molti cittadini nei confronti di questa problematica dai contorni assai oscuri si sono oggi parecchio affievoliti. Il tempo, si sa, cancella anche le ferite più profonde.

Se da una parte ciò non deve assolutamente indurre Consiglio federale e Parlamento a ritenere superata la fattispecie, è d'altro canto indubbio che la soluzione di compromesso che abbiamo oggi dinanzi agli occhi corrisponde probabilmente all'interesse e alle aspettative medie attuali del cittadino e ha dunque il pregio di essere perlomeno realistica.

La frazione dei Democratici svizzeri/Lega dei Ticinesi è in definitiva dell'opinione che, nel suo insieme, il progetto di legge in discussione – corretto e modificato – rappresenti una sintesi moderatamente equilibrata dei vari interessi in gioco. Essa sostiene quindi la relativa entrata in materia.

Quanto ai punti più controversi della normativa, ossia la consultazione degli atti, l'eliminazione dei documenti ritenuti non più necessari mediante archiviazione e il mantenimento o meno della figura del mediatore, la frazione intende allinearsi alle proposte della nostra commissione, rispettivamente a quelle della maggioranza commissionale.

La soluzione avanzata da quest'ultima all'articolo 4 garantisce infatti una più facile consultazione dei dossiers, al contrario di quella prospettata dalla minoranza commissionale che si traduce in un'ulteriore, a nostro avviso inaccettabile limitazione del diritto di visionare gli atti.

Anche l'idea di archiviare tutti i documenti ritenuti inutili o non più necessari, senza concedere al singolo la possibilità di chiederne la distruzione, viene da noi fermamente condivisa. Si tratta qui di una valutazione, molto delicata, degli interessi in gioco. Se, come noi crediamo, i documenti hanno la funzione di fonte storica, se l'interesse pubblico, della ricerca e della verità devono prevalere qui su qualsiasi interesse privato, pur se importante, se da ultimo gli atti, anche se sbagliati e superati, sono rivelatori del clima politico di un'epoca, allora non può esistere nessuna soluzione di compromesso, come ad esempio quella suggerita dal Consiglio degli Stati, ma bisogna optare per una archiviazione completa e senza condizione alcuna. In caso contrario vi sarebbe la possibilità di distruzioni arbitrarie, inaccettabili dal profilo della ricerca e suscettibili di mistificare la storia. I documenti versati agli archivi sono inoltre sottoposti ad un embargo di 50 anni, ciò che dovrebbe assicurare nel migliore dei modi la protezione della personalità.

Quanto al mantenimento della figura del mediatore, la nostra frazione vi si oppone, nell'ottica qui di un effettivo risparmio di tempo e di denaro. Accanto all'incaricato speciale, che ha ora anche il compito di conciliare e di favorire un'intesa, il mediatore rischierebbe di divenire un inutile doppione, il che tra l'altro favorirebbe un vasto senso di insicurezza e produrrebbe rivalità ed attriti, come del resto è già avvenuto.

Concepito come organo del tutto indipendente dall'Amministrazione federale, l'incaricato speciale è perfettamente in grado di assumersi personalmente le funzioni proprie di un mediatore.

Con queste parole, a nome della frazione dei Democratici svizzeri/Lega dei Ticinesi, sostengo come detto l'entrata in materia, con riserva di appoggiare in seguito le necessarie modifiche o aggiunte.

Meier Hans: Die grüne Fraktion ist der Meinung: Dieser Bundesbeschluss wäre eigentlich gar nicht notwendig. Ohne diesen Bundesbeschluss hätte der Sonderbeauftragte nur zu dem übergehen müssen, was er in den Mitteilungen an die Fi-

chierten versprochen hat, nämlich: Dossiereinsicht gewähren. Es ist ja klar: Nach dem Urteil des Bundesgerichts haben registrierte Frauen und Männer nicht nur ein Recht auf Ficheneinsicht, sondern auch ein Recht auf Einsicht in die Dossiers.

Im März 1990 hat der Bundesrat versprochen, alles zu unternehmen, um Bürgerinnen und Bürger wieder Vertrauen in die staatlichen Organe zu geben. Dieses Versprechen des Bundesrates darf auf keinen Fall gebrochen werden. Es ist zwar eine löbliche Massnahme des Bundesrates, dass er die Kosten für die Einsicht von 110 Millionen Franken gern auf ungefähr 12 Millionen Franken gesenkt hätte. Aber wir müssen das doch am persönlichen und finanziellen Aufwand messen, der in den letzten 40 Jahren beim Anlegen der Dossiers und Fichen betrieben wurde.

Im Grunde genommen wollte der Bundesrat gegen seine eigene Verordnung die Dossiereinsicht einschränken, und er wollte möglichst viele Akten vernichten. Wir sind froh, dass Herr Bundesrat Koller sich jetzt doch der Meinung des Ständerates und der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission angeschlossen hat.

Die grüne Fraktion will die umfassende Wahrnehmung der Einsichtsrechte und eine grosszügige Einsichtsgewährung. Wie der Ständerat und die Mehrheit der Kommission wollen auch wir, dass an alle Gesuchsteller eine Mitteilung ergeht. Wer Einsicht in die Dossiers will, soll sie auch erhalten.

Zur Aktenvernichtung: Ursprünglich waren wir der Meinung, möglichst viele dieser Akten müssten vernichtet werden. Die Ansicht des Ständerates, Akten zu vernichten, wenn die betroffene Person es verlangt, hat etwas für sich. Wir sind aber zur Einsicht gekommen, dass auch hier die Archivierungspflicht für Bundesakten gilt, und wir sind der Meinung, es sei Aufgabe des Bundesarchivs, zu entscheiden, welche Akten historisch wertvoll sind. Es ist nicht sinnvoll, diesen Entscheid den politischen Behörden zuzugestehen.

Die Sperrfrist kann man von 35 auf 50 Jahre verlängern. Wir sind der Ansicht, die Akten der Fichenaftäre müssten erhalten bleiben. Diese ist ein unverwechselbares Phänomen unserer jüngsten Geschichte. Die endgültige Aktenbewertung muss den kommenden Generationen überlassen werden.

Es ist weiter ganz klar: Mit der Vernichtung der Fichen und der Dossiers ist die Affäre nicht aus dem Wege geschaffen. Wir sind der Meinung, die Akten seien nicht zu vernichten, keine Akten seien zu vernichten. Denn wenn man Ausnahmen macht, kommt man nur jenen Kreisen entgegen, die ein Interesse daran haben, die Geschichte zu verfälschen.

Wir wollen nicht auf die Ombudsperson verzichten. Die Aufgabe des Ombudsmannes führt zu einem Vertrauensabbau. Alte Wunden würden erneut aufgerissen, die Rechtsstellung der Betroffenen würde verschlechtert. In den Ombudsmann hatten und haben die Menschen in unserem Land noch Vertrauen – was man vom Sonderbeauftragten nicht unbedingt sagen kann.

Zusammenfassend: Die grüne Fraktion ist für Eintreten, für uneingeschränkte Akteneinsicht, gegen die Vernichtung der Akten und für Beibehaltung der Ombudsperson.

Präsident: Die Auto-Partei lässt mitteilen, dass sie für Eintreten stimmen und die Anträge der Kommissionsmehrheit unterstützen wird.

Dünki: Es geht darum, wieviel oder wie wenig Akteneinsicht wir in diesem sensiblen Bereich wollen oder benötigen. Vorausschicken möchte ich, dass nach unserer Auffassung die mit der Fichenaftäre entstandene Vertrauenskrise noch nicht in allen Teilen überwunden ist. Es braucht noch gewaltige Anstrengungen seitens des Staates und seiner Exponenten, damit zahlreiche Mitbürgerinnen und Mitbürger den Glauben in die staatlichen Institutionen wieder vorbehaltlos finden. Mit der Fichenaftäre wurde mehr Porzellan zerschlagen, als viele Parlamentarier in diesem Saal wahrhaben wollen.

Aus der Vergangenheit müssen wir lernen, dass der freie Bürger einer demokratischen Staatsgemeinschaft empfindlich auf Eingriffe in seine Privatsphäre reagiert und man mit ihm nicht willkürlich umgehen kann. Viele schauen heute auf uns und wollen wissen, ob es uns ernst ist, die richtigen Folgen aus den

begangenen Fehlern zu ziehen. Was wir heute oder morgen in dieser Frage beschliessen, ist keine Formsache, sondern ein schwerwiegender Entscheid. Unsere Fraktion vertritt den Standpunkt, dass die Dossiereinsicht grosszügig zugunsten der Betroffenen zu regeln ist. Hier dürfen die Kosten nicht im Vordergrund stehen, sondern das Bemühen, das verlorengegangene Vertrauen sukzessiv wiederherzustellen. In diesem Sinne wird unsere Fraktion heute bei den umstrittenen Fragen entscheiden.

Der Ständerat hat uns den Weg gezeigt, den wir weiterverfolgen müssen. Hiefür sind wir ihm sehr dankbar. Er hat den Schuh in die Tür gehalten, welche der Bundesrat so leise schliessen wollte. Nun ist es unsere Pflicht, die Oeffnung noch ganz zu vollziehen.

Bei Artikel 4, Akteneinsicht bei bereits vor dem 1. April 1990 gestellten Gesuchen, schliessen wir uns der Kommissionsmehrheit beziehungsweise der Ansicht des Ständerates an. Eine derart einschneidende Beschränkung der Akteneinsicht, wie sie die Kommissionsminderheit will, ist nicht zu verantworten. Der Entscheid, ob Dossiers gegenüber der Fiche erheblich mehr Informationen enthalten, ist ein Ermessensentscheid, welcher nicht den Beamten überlassen werden darf. Bei Artikel 6 finden wir es richtig, dass Absatz 4 ersatzlos gestrichen wird. Alle ausgeschiedenen Akten gehören zur Aufbewahrung in das Bundesarchiv; das wurde heute zur Genüge begründet.

Bei Artikel 7a und 7b unterstützt unsere Fraktion einstimmig die Kommissionsminderheit. Wir finden es zweckmässig, dass eine Ombudsperson ernannt wird, und zwar im Interesse der Betroffenen. Eine neutrale Ombudsstelle schafft Vertrauen. Die Ombudsperson arbeitet formlos und hat eine vermittelnde Funktion. Sie wäre in der Lage, Missverständnisse zu klären, Äengste abzubauen und zwischen Bürger und Verwaltung Brücken zu schlagen. Die Ombudsstelle hat in erster Linie eine beratende Funktion; den Bürger gut zu beraten, hat sich immer gelohnt.

Wir sind überzeugt davon, dass sich viele Verwaltungsgerichtsbeschwerden vermeiden lassen, wenn zuerst die Ombudsperson über die Bücher gehen kann; es käme zu einer Entlastung des Bundesgerichtes. Die von der Kommissionsminderheit vorgeschlagene Lösung ist deshalb vernünftig. Der einfache Bürger wird dem Parlament dankbar sein, wenn es ihm die Möglichkeit einräumt, sich an eine Vertrauensperson zu wenden, statt eine an Formen geknüpfte Verwaltungsgerichtsbeschwerde verfassen lassen zu müssen, die erst noch von einem anonymen Richterkollegium behandelt wird. Bei Artikel 8 wollen wir, dass der Bundesrat ausgeschaltet wird. Entscheide des Sonderbeauftragten müssen an das Bundesgericht weitergezogen werden können. Das ist für uns eine Selbstverständlichkeit.

Die LdU/EVP-Fraktion ist – wie Sie meinen Ausführungen entnehmen konnten – für Eintreten auf die Vorlage und wird diejenigen Anträge unterstützen, welche die Rechte der Bürger mehr schützen und die zu einer besseren Vertrauensbildung beitragen.

Seiler Hanspeter: In der Geschichte fast jeden Staates entstehen im Verhältnis zwischen dem einzelnen und der Staatsgewalt immer wieder Spannungsfelder; das ist an sich nichts Aussergewöhnliches. Vor solchen Entwicklungen ist auch die Schweiz nicht einfach gefeit. Die Frage der Einsichtnahme in die Akten, in die Dossiers der Bundesanwaltschaft ist eben ein solches Spannungsfeld. Spannungen entstehen immer dort, wo die sogenannten Spiesse zwischen Staat und einzelnen sehr ungleich lang werden, wo mangels Regelungen Unklarheiten wachsen können und man im Niemandsland anfängt, selber nach Ordnungen und nach Regeln zu suchen. Deshalb geht es nach unserer Meinung auch darum, hier durch klare und einfache Regelungen ein im Laufe der letzten Jahre entstandenes Spannungsfeld abzubauen.

Die berechtigten Schutzbedürfnisse des einzelnen, die sogenannten Persönlichkeitsrechte gegenüber dem Staat, sind gesetzlich abzusichern – das ist auch unsere Meinung. Die Geschichte lehrt uns aber, dass auch der Staat in seiner Gesamtheit und im Interesse seiner Bürgerinnen und Bürger in der

Lage sein muss, Schutzbedürfnisse geltend zu machen. Man berücksichtige, dass diese staatlichen Schutzbedürfnisse auch wieder von Einzelpersonen oder von einer kleinen Verwaltungsgruppe wahrgenommen werden müssen. Wer sollte dies sonst auch tun? Dass dabei Uebereifer oder einseitige Betrachtungsweisen, wie sie überall und ohne schlechte Absicht – das möchte ich betonen – entstehen können, zu überbordenden Massnahmen führen, liegt halt ein Stück weit auch in der sogenannten Natur der Sache.

Man kennt zudem den Begriff des Beharrungsvermögens. Gerade dieses Beharrungsvermögen macht sich auch in Verwaltungstätigkeiten unbewusst gerne breit. Man ist dann nicht mehr beweglich, man macht immer mehr. Auch aus diesen Gründen sind klare Normen für Fragen der Akteneinsicht nötig. Die Schweizerische Volkspartei anerkennt deshalb den Handlungsbedarf des Gesetzgebers und glaubt, dass mit der vorgeschlagenen Regelung sowohl die Schutzbedürfnisse des einzelnen als auch die Interessen der Öffentlichkeit genügend berücksichtigt sind.

Mit dieser vernünftigen Regelung der Einsichtnahme in die Dossiers und der Weiterbehandlung dieser Akten der Polizeidienste der Bundesanwaltschaft ziehen wir unseres Erachtens einen längst fälligen Strich unter eine Angelegenheit, die zwar nicht zu den rühmlichsten unserer Geschichte zählt, die man aber auch nicht überbewerten soll.

Ich beantrage Ihnen im Namen der SVP-Fraktion deshalb, auf diesen Bundesbeschluss einzutreten und den Anträgen der Kommissionsmehrheiten – mit Ausnahme von Artikel 4 – beizupflichten. Sie stützen sich ja weitgehend auch auf den Beschluss des Ständerates ab.

M. Leuba: Le groupe libéral se félicite que le Conseil fédéral ait choisi la voie de l'arrêté et non celle de l'ordonnance pour régler le problème de la consultation des documents du Ministère public. Il permet ainsi au Parlement de s'expliquer une fois sur cette question qui est restée trop longtemps dans les mains de l'administration si ce n'est du Conseil fédéral. Il entrera donc en matière sans hésitation sur cet objet.

L'affaire dite «des fiches» a été – M. Rechsteiner nous l'a rappelé tout à l'heure – considérée comme un véritable scandale ou comme un vaudeville de mauvaise qualité, suivant le point de vue auquel on se place. La Commission d'enquête parlementaire a constaté – le message le rappelle – que nombre d'informations recueillies étaient inexactes ou inutiles. Elle a estimé qu'il fallait détruire les inscriptions et les documents dépassés. La sagesse eût été de suivre très exactement les recommandations de la Commission d'enquête, soit de procéder d'emblée, comme cela a fini par être fait, c'est-à-dire de trier les documents nécessaires pour la sécurité de la Suisse, pour la lutte contre le terrorisme et le crime organisé sur le plan international, y compris le blanchiment d'argent sale, dont on a assez parlé dans cette salle, des autres fiches qui étaient dépassées et qui auraient dû être détruites immédiatement. On aurait ainsi liquidé des fiches et des dossiers inexacts et qui contiennent un certain nombre d'erreurs. L'affaire aurait été réglée rapidement et à peu de frais. Au lieu de cela, le Conseil fédéral a pris une décision tout à fait fâcheuse en décembre 1989, en autorisant les requérants à consulter leur fiche.

Quand un gouvernement ne sait pas dire non par crainte d'une impopularité, mais impopularité qui reste momentanée, il cause toujours du tort au pays et crée un plus grand dommage encore, car le respect des principes constitutionnels et notamment de la jurisprudence qui découle des arrêts du Tribunal fédéral sur l'article 4 de la constitution n'imposaient l'accès aux fiches, sous réserve de l'intérêt supérieur de l'Etat, que pour les fiches encore accessibles à l'administration, mais non pas pour les documents qui lui étaient soustraits. Nous aurons l'occasion d'y revenir lorsque nous développerons l'amendement de la minorité à l'article 4. Le Conseil fédéral a invoqué la transparence qui seule, selon lui, serait capable de redonner confiance à nos concitoyens dans leurs institutions. Mais on peut aujourd'hui juger de l'arbre à ses fruits. Comme le rédacteur en chef de *L'Hebdo* l'a constaté: bien loin de créer un climat de confiance, la communication des fiches a provoqué pour le moins des chocs et souvent l'indignation de nos

concitoyens, indignation qui n'est certainement pas étrangère à l'aboutissement de l'initiative contre «l'Etat fouineur». Est-ce vraiment cela que voulait le Conseil fédéral? Est-ce que c'est cela qui permet à un pays de regarder vers l'avenir et de se doter des instruments, telle une véritable et efficace police de sécurité dont le Conseil fédéral lui-même dit qu'elle est indispensable?

Aujourd'hui, il faut bien le dire, l'écume de l'affaire des fiches est retombée. On ne trouve plus d'articles les concernant dans les journaux et, même avec la crainte de faire un mauvais jeu de mots, je dirai que tout le monde vraiment «s'en fiche». C'est vrai en Suisse romande de manière absolue, mais c'est aussi vrai, d'après mes renseignements, en Suisse alémanique. Le temps qui s'écoule fait que beaucoup de gens ont perdu tout intérêt pour ce problème, à la condition qu'on ne le réveille pas artificiellement.

Notre Parlement doit être à l'écoute des véritables problèmes qui préoccupent l'opinion publique, celui des fiches n'en est manifestement plus un, sauf pour ceux qui, pour des raisons purement partisans, sont convaincus qu'il faut maintenir un fer au feu et qu'on augmentera ainsi la méfiance du citoyen à l'égard de l'Etat bourgeois. Cessons de créer des problèmes là où ils ont pratiquement disparus. L'Europe, le chômage, la situation de notre neutralité, celui de notre défense nationale, voilà les vrais problèmes qui doivent nous cause du souci à l'heure actuelle et qui, à juste titre, préoccupent nos concitoyens.

Le groupe libéral entrera en matière, soutiendra avec détermination la proposition de la minorité de la commission qui n'a été repoussée que par 9 voix contre 7 dans une commission de 21 membres et il fera probablement de l'approbation de cette minorité une des conditions de son appui à l'arrêté en vote final. Le groupe libéral se rallie à la proposition du Conseil des Etats en ce qui concerne l'archivage. Certes, une partie des membres du groupe aurait préféré, pour des raisons de protection de la personnalité, la destruction telle que proposée par le Conseil fédéral dans sa solution initiale, mais les historiens nous ont convaincus qu'il était utile pour l'histoire de notre pays de conserver ces documents et nous nous rallions à cette solution, en rappelant que celle-ci implique absolument l'embargo de ces documents durant cinquante ans.

Enfin, nous nous opposerons à la minorité de Dardel, qui propose l'installation d'un nouveau médiateur, avec les conflits programmés que l'institution de ce médiateur impliquerait avec le préposé spécial. Nous rappelons d'ailleurs que, selon l'article 7 de la version du Conseil des Etats, le préposé spécial a le rôle de conciliateur; cela suffit. Il s'agit maintenant de tirer un trait sur une page peut-être peu glorieuse de notre histoire, encore qu'il faille la replacer dans le contexte historique de la guerre froide et de la guerre subversive menée de manière très claire, nous le savons maintenant, par l'URSS et ses alliés. Mais essayons de prendre un peu de hauteur et de le faire dans l'intérêt de nos concitoyens et de notre pays.

David: Die CVP ist der Meinung, dass die Fichenaftäre rechtsstaatlich korrekt bereinigt werden muss, dass wir das den Bürgern und unserem Staat schuldig sind.

Rechtsstaatlich korrekt bereinigen heisst insbesondere, dass wir wieder Vertrauen schaffen müssen und dort, wo wir Zusicherungen gemacht haben, die Vertrauensgrundlage einhalten müssen. Dies müssen wir auch dann tun, wenn damit allenfalls etwas mehr administrativer Aufwand und mehr Kosten verbunden sind, als uns lieb ist.

Der Bundesrat stellt in seiner Vorlage primär die effiziente Abwicklung des Einsichtsverfahrens in den Vordergrund. Der Ständerat hat zu Recht an dieser Sichtweise eine gewisse Korrektur vorgenommen und hat jene Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes, der Rechtsstaatlichkeit in den Vordergrund gestellt, die auch uns wichtig erscheinen. Wir sind überzeugt, dass der Ständerat mit seiner Vorlage und seiner Lösung im Grundkonzept die Gewichte richtig gelegt hat. Aus unserer Sicht ist darum die Kommission des Nationalrates mit Recht dieser Vorgabe des Ständerates gefolgt.

Heute stehen in unserem Rat eigentlich noch drei wesentliche Punkte zur Diskussion.

Erstens geht es um die Frage der erleichterten Dossiereinsicht für jene Bürger, die vor dem 1. April 1990 unter der geltenden Verordnung ihr Gesuch gestellt haben. Hier geht es eben um den Vertrauensgrundsatz. Der Bundesrat hat seinerzeit in der Verordnung versprochen, dass die Dossiereinsicht gewährt wird; wir sind mehrheitlich der Meinung, dass dieses Versprechen trotz der administrativen Kosten eingehalten werden sollte.

Zweitens sind wir der Auffassung, dass bei der Vernichtung der Akten Zurückhaltung geboten ist. Bei den Akten der Bundesanwaltschaft sollen die gleichen Archivierungsgrundsätze gelten, wie sie für Akten des Bundes generell massgebend sind. Gründe für ein Abweichen wären allenfalls die administrativen Kosten. Wir haben uns aber in der Kommission von jenen Leuten, die die Archivierungsaufgaben erfüllen, überzeugen lassen, dass es richtig ist, hier nach den allgemein geltenden Prinzipien zu handeln.

Drittens geht es um den Rechtsschutz für jene Personen, die fichiert worden und über welche Dossiers angelegt worden sind. Die Kommission schlägt hier vor, an die letzte Stelle den Richter zu setzen statt den Bundesrat – das ist unserer Meinung nach richtig. Ueber die Handhabung der neuen Regelungen – Rechtsfragen stehen hier zur Diskussion – soll an letzter Stelle ein Bundesrichter entscheiden und nicht eine politische Behörde wie der Bundesrat. Hingegen sind wir der Auffassung, dass ein Ombudsmann nicht mehr notwendig ist, dass die gewählte Struktur mit dem unabhängigen Sonderbeauftragten und der richterlichen Kontrolle genügt, um die Fichenaftäre rechtsstaatlich einwandfrei und unter Wahrung des Vertrauens des Bürgers in die staatlichen Institutionen zum Abschluss zu bringen.

Wir empfehlen Ihnen in diesem Sinne, auf die Vorlage einzutreten.

Bonny: In der freisinnigen Fraktion ist man der Meinung, dass man auf diese Vorlage eintreten soll. Ich glaube, die Vorlage ist ein wichtiger Meilenstein in der Bewältigung der sogenannten Fichenaftäre. Wir haben diese leidvolle Geschichte nicht auf die leichte Schulter genommen. Aber irgendeinmal kommt der Moment, wo wir wieder den Blick in die Zukunft richten müssen und wo wir – wie das nun durch diesen Beschluss geschieht – die Jalons für eine mittel- und langfristig dauerhafte Lösung stecken. Dabei sind wir selbstverständlich der Meinung, dass wir denjenigen, die durch Ficheneinträge geschädigt wurden – es gibt deren nicht viele, aber es gibt solche Fälle, das ist nicht wegzudiskutieren –, Rechnung tragen sollen.

Wir haben vielleicht eine etwas andere Wertung als einige Vordredner mit Bezug auf die VBS, das ist die Verordnung vom 5. März 1990. Wie auch von bundesrätlicher Seite ganz offen und ehrlich zugegeben wird, wurden damals in der Hitze des Gefechtes – es war ja eine Affäre, die unseren Staat und das Volk sehr stark beschäftigte – mit dieser Verordnung Regelungen getroffen, die vielleicht etwas unter politischem Druck und überstürzt eingeleitet wurden. Deshalb muss man etwas vorsichtig sein mit Hinweisen, dass hier «Versprechen» abgegeben worden seien.

Zu Einzelfragen hat die FDP-Fraktion folgende Stellung eingenommen. Es geht, wie Herr Kollege David richtig gesagt hat, vor allem um drei Schlüsselfragen:

1. Vielleicht die wichtigste Frage ist diejenige im Zusammenhang mit Artikel 3 (Akteneinsicht im Falle eines Schadens) und Artikel 4 (Bereits gestelltes Einsichtsgesuch). Dort ist unsere Fraktion mit deutlicher Mehrheit der Meinung, dass man dem Minderheitsantrag von Herrn Leuba zustimmen sollte und nicht dem Beschluss des Ständerates, der wesentlich weiter geht und der vorsieht, dass Akteneinsicht ohne Aufforderung bei früher gestelltem Gesuch gewährt werden muss. Hier – das ist von befürwortender Seite etwas heruntergespielt worden – muss man einfach die Proportionen sehen. Ich habe mich extra noch bemüht, bevor wir diese neue Runde in Angriff nahmen, mich bei der Verwaltung nach den finanziellen und zeitlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen ständerätlichen Lösung zu erkundigen. Man hat mir gesagt, dass man beim Antrag der Kommissionsmehrheit und des Ständerates

mit einer administrativen Bewältigung rechnen müsste, die sich über etwa sechs bis acht Jahre erstrecken würde.

Stellen Sie sich vor: Während sechs bis acht Jahren würden diese Fälle immer noch behandelt, und die Belastung wäre vorhanden. Entsprechend gross, das ist logisch, ist dann auch der finanzielle Bedarf. Man hat in der Kommission – wenn ich es recht im Kopf habe – von 62 Millionen Franken gesprochen. Man hat mir nachträglich gesagt, dass sich diese Kosten – es ist schwer, sie genau zu erfassen – zwischen 60 Millionen bis 100 Millionen Franken bewegen würden. Das sind Proportionen, die nicht mehr mit der Bewältigung von vereinzelt Schadenfällen gerechtfertigt werden können.

Es ist klar, dass es auch im Falle der Annahme des Minderheitsantrages Leuba Zeit braucht. Hier ist mit einem zeitlichen Aufwand von etwa ein bis zwei Jahren zu rechnen. Die Kosten werden sich zwischen 10 Millionen und 20 Millionen Franken bewegen. Auch das ist noch eine stolze Summe. Aber ich glaube, sie ist verantwortlich, vor allem, weil wir den Begehren jener, die effektiv Schaden erlitten haben, Rechnung tragen wollen.

2. Ein Streitpunkt, der eigentlich keiner mehr sein sollte, wenn es nach dem Antrag unserer Kommission und nach der Auffassung des Ständerates geht, ist Artikel 6 betreffend die Archivierung. Dort stimmen wir von freisinniger Seite ebenfalls dem Ständerat zu. Wir sind der Meinung, dass die Proteste, die vor allem von seiten der Geschichtswissenschaft kamen, z. B. von der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft der Schweiz, berechtigt sind und dass wir hier der Lösung, wie sie der Ständerat vertritt – übrigens nicht mehr gegen den Widerstand des Bundesrates –, beipflichten sollen und müssen.

3. Die Frage des Ombudsmannes: Hier lehnt unsere Fraktion den Antrag der SP-Minderheit in der Kommission, den Minderheitsantrag de Dardel, ab – nicht aus institutionellen Gründen, sondern weil wir den Eindruck haben, dass hier neue personelle Konflikte entstehen könnten. Es ist ein offenes Geheimnis, dass personelle Spannungen entstanden sind, vor allem zwischen den beiden führenden Herren, nicht zuletzt, weil die bundesrätliche Verordnung von 1990 nicht das Gelbe vom Ei war. Wir sind der Meinung, dass wir den Antrag der Minderheit betreffend Artikel 7a (neu) und 7b (neu) ablehnen sollten. Gesamthaft gesehen stehen wir zu dieser Vorlage, wobei gerade der Entscheid zu Artikel 3 und 4 entscheidend dafür sein wird, wie sich unsere Fraktion in der Schlussabstimmung verhalten wird.

Bundesrat Koller: Der Bundesbeschluss, den Sie heute beraten, soll nach Auffassung des Bundesrates einen Schlussstrich unter die sogenannte Fichenaftäre ziehen. Die Einsicht in die künftigen Staatsschutzakten soll sich nach dem neuen Datenschutzgesetz bemessen, nach diesem Gesetz, das Sie Ende dieser Session in den Schlussabstimmungen verabschieden werden und das wir – so hoffen wir – möglichst bald in Kraft setzen können.

Der Bundesrat schlug Ihnen mit seinem Entwurf zu diesem Bundesbeschluss gleichsam einen kurzen Schlussstrich vor. Der Ständerat machte daraus einen langen Schlussstrich, und die Kommission Ihres Rates ist weitgehend den Beschlüssen des Ständerates gefolgt.

Es ist bereits angetönt worden: Der Bundesrat kann auch mit dieser Lösung leben; aber er hält es für seine Pflicht, dass er Sie auf die personellen Folgen und die Kostenfolgen der unterschiedlichen Modelle aufmerksam macht. Ich möchte hier nicht mehr auf die ganze Vorgeschichte dieses Bundesbeschlusses eingehen. Es mag durchaus sein, dass der Bundesrat in jenen hektischen, ja stürmischen Tagen des Februars 1990 – als er die Staatsschutzaktenverordnung erlassen und zunächst Einsicht in die Fichen, dann aber auch Einsicht in die Dossiers vorgesehen hat – etwas allzu grosszügig gehandelt und auch den Aufwand damals nicht in allen Details gekannt hat.

Aber, Herr Leuba, ich frage mich doch, ob man es sich heute nicht etwas allzu leicht macht, wenn man sagt, die Regierung hätte es damals leicht gehabt, denn sie hätte gar keine Einsicht gewähren müssen. Sie wissen ja, dass andere Staaten, vor allem Grossbritannien und die USA, schon sehr lange – al-

lerdings beschränkte – Einsicht in Staatsschutzakten gewährt haben. Nach diesem Skandal, den wir damals miteinander durchgemacht haben, wäre es doch etwas kühn – ich würde sogar sagen, der Sache nicht angemessen – gewesen, wenn wir einfach alle alten Fichen vernichtet hätten. Das hätte neues Misstrauen geschaffen und hätte keinen neuen und für den Bundesrat wichtigen Start auf diesem schwierigen Gebiet des Staatsschutzes ermöglicht.

Im übrigen hat der Bundesrat diesen Bundesbeschluss, den Sie heute beraten, nicht zuletzt aufgrund von entsprechenden Postulaten aus beiden Räten ausgearbeitet. Wir haben damals durch eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Sonderbeauftragten Gut die tatsächlichen Aufwendungen für die Dossier-einsicht errechnen lassen und mussten mit einer gewissen Ueberraschung feststellen, dass der Aufwand sehr, sehr gross würde. Die Arbeitsgruppe Gut hat berechnet, dass, wenn in die Dossiers in gleicher Weise Einsicht gewährt würde wie in die Fichen, mit 450 Arbeitsjahren und einem Kostenaufwand von etwa 110 Millionen Franken zu rechnen wäre.

Es waren damals die heute nicht mehr in den Räten anwesenden Herren Basler und Hunziker, die vom Bundesrat eine raschere und eine billigere Erledigung dieser zweiten Phase der Dossiereinsicht verlangt haben. Auch die für mein Departement zuständige Sektion der Geschäftsprüfungskommission war der Meinung, dass eine raschere und eine billigere Lösung dieses Problems der Dossiereinsicht anzustreben sei.

Aus diesen Gründen sind wir sehr bald zum Schluss gekommen, dass auf jeden Fall all jenen Einsicht in die Dossiers zu gewähren ist, die einen Schaden – sowohl einen materiellen wie einen immateriellen – glaubhaft machen können. Darüber besteht heute Einigkeit in diesem Rat. Strittig ist nach wie vor, wie weit man über dieses verfassungsrechtlich unbedingt Gebotene hinausgehen will. Der Bundesrat wollte in einer Goodwill-Aktion auch all jenen Einsicht gewähren, bei denen die Dossiers eindeutig mehr Informationen enthalten als die Fichen. Der Ständerat ist dann noch einen Schritt weitergegangen und hat festgehalten, dass grundsätzlich alle, die das verlangen, Einsicht auch in die anderen Dossiers haben müssen. Der geschätzte Aufwand der einzelnen Modelle sieht wie folgt aus:

Nach dem Vorschlag des Bundesrates ist mit einem Aufwand von etwa 90 Arbeitsjahren und etwa 10 Millionen Franken zu rechnen. Gehen wir davon aus, dass etwa 50 Mitarbeiter in diesem Bereiche tätig sind, kann angenommen werden, dass sowohl nach dem Vorschlag des Bundesrates als auch nach dem Minderheitsantrag Leuba die ganze Dossiereinsicht spätestens nach zwei Jahren abgeschlossen sein und etwas mehr als 10 Millionen Franken kosten wird.

Bei der Lösung, die der Ständerat getroffen hat, der die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission zustimmt, ist die Schätzung der Kosten und des Zeitaufwandes relativ schwierig. Bei dieser Variante hängt sehr viel davon ab, wie viele der etwa 39 000 Gesuchsteller, die ein Recht auf Dossiereinsicht haben, sich mit der Auskunft des Sonderbeauftragten zufriedengeben, und wie viele volle Dossiereinsicht verlangen. Hier gehen die Schätzungen sehr stark auseinander. Die Optimisten nehmen an, dass höchstens 50 Prozent dieser 39 000 Fichierten volle Dossiereinsicht verlangen werden; dann wäre mit einem Kostenaufwand von etwa 60 Millionen Franken und etwa 450 Arbeitsjahren zu rechnen. Kann der Sonderbeauftragte mit seiner ersten Auskunft die Betroffenen dagegen nicht überzeugen, dann nähert sich nach dieser Variante des Ständerates der Aufwand weitestgehend den Untersuchungen der Arbeitsgruppe Gut an, also 110 Millionen Franken und über 500 Arbeitsjahre.

Erlauben Sie mir, eine Bemerkung zur Frage der Verfassungsmässigkeit der verschiedenen Modelle zu machen. Herr Reichsteiner hat geltend gemacht, die anderen Modelle wären mit unserer Verfassung nicht vereinbar. In diesem Punkt kann ich seiner Stellungnahme nicht folgen. Ich bin einverstanden, wenn man sagt, aus politischen Gründen müsse allenfalls zur Wiederherstellung des Vertrauens weitergegangen werden. Es geht jedoch nicht an, die Verfassungsfrage zu bemühen, handelt es sich hier doch um Einsicht in Dossiers, die für die polizeiliche Arbeit nicht mehr verwendet werden. Die bundes-

gerichtlichen Entscheide, welche wir kennen, betreffen Polizeiakten, die weiter für die polizeiliche Arbeit verwendet werden.

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass alle auf dem Tisch des Hauses liegenden Modelle durchaus mit der Verfassung vereinbar sind und dass Sie daher einen politischen Entscheid zu fällen haben. Dies übrigens auch unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben. Man kann durchaus die Meinung vertreten, aus politischen Gründen müsste, nachdem der Bundesrat in seiner ersten Verordnung auch Dossiereinsicht in Aussicht gestellt habe, daran festgehalten werden. Rechtliche Gründe kann man aber nicht zitieren, denn die bundesgerichtliche Praxis verlangt fünf kumulative Voraussetzungen, damit eine behördliche Zusicherung verbindlich ist und nachträglich nicht mehr rückgängig gemacht oder geändert werden kann.

Mindestens zwei dieser Voraussetzungen sind in unserem Fall eindeutig nicht gegeben. Die Zusicherung muss sich nämlich nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf eine individuell konkrete Situation beziehen, und das ist hier wohl nicht der Fall. Der Adressat der Zusicherung muss Vorkehren getroffen haben, die er nicht mehr rückgängig machen kann, ohne einen grossen Schaden zu erleiden. Gerade dies trifft für die 39 000 Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, die ihre Fiche bereits erhalten haben, sicher nur – wenn überhaupt – in ganz wenigen Ausnahmefällen zu.

Ich möchte daher bereits hier festhalten: Argumentieren Sie bei den einzelnen Artikeln bitte politisch und nicht mit dem Argument der Verfassungswidrigkeit! Ich glaube, dass man keinem der vorgeschlagenen Modelle den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit machen kann.

Zusammenfassend möchte Sie der Bundesrat bitten, diesen Bundesbeschluss während dieser Session unbedingt zu bereinigen, damit der neue Sonderbeauftragte, Herr alt Obergerichtspräsident Bacher, diese zweite Phase der Bewältigung der Fichenaftäre nun zügig vorantreiben kann.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Thür, Berichterstatter: Sie stellen fest, dass der Ständerat die ersten Artikel gegenüber dem bundesrätlichen Vorschlag vollständig umgebaut hat.

Die Artikel 1, 2 und 2a der ständerätlichen Fassung ersetzen die Artikel 1 und 2 des bundesrätlichen Entwurfes. Die Gründe, die den Ständerat zu dieser Aenderung bewogen, sind nicht grundsätzlicher Natur. Der Ständerat war der Auffassung, dass der Zweck des vorliegenden Bundesbeschlusses klarer und leichter verständlich umschrieben werden kann. Dementsprechend wird in Artikel 1 lediglich der Zweck umschrieben. Artikel 2 nennt dann den Geltungsbereich, d. h. in welche Akten Einsicht genommen wird, und in Artikel 2a werden einige wesentliche Begriffe definiert.

Ihre Kommission hatte keine Veranlassung, hier etwas zu ändern.

Angenommen – Adopté

Art. 2*Antrag der Kommission*

Abs. 1, 2, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Der Bundesrat bezeichnet durch Verordnung diejenigen Akten, die der Bundesanwaltschaft ausgehändigt werden können, weil sie benötigt werden für:

....

c. (neu) administrative nichtpolizeiliche Zwecke.

Eventualantrag Leuba

(falls die Minderheit in Artikel 4 obsiegt)

Abs. 2

.... durch Urteil abgeschlossen worden ist und nicht für Akten, die der Bundesanwaltschaft ausgehändigt werden (Abs. 3, 4).

Art. 2*Proposition de la commission*

Al. 1, 2, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Le Conseil fédéral détermine par voie d'ordonnance les documents qui peuvent être remis au Ministère public de la Confédération quand ils sont nécessaires à:

....

c. (nouvelle) à des fins administratives non policières.

Proposition subsidiaire Leuba

(pour le cas où la minorité l'emporterait à l'article 4)

Al. 2

.... par un jugement le 16 mai 1990, ni aux documents remis au Ministère public de la Confédération (al. 3, 4).

Thür, Berichterstatter: Die Absätze 1 und 2 von Artikel 2 entsprechen der ursprünglichen Fassung des Bundesrates von Artikel 1 Absatz 3.

Ich komme zu Absatz 3 des Artikels 2. Hier stellen Sie die erste Differenz zur ständerätlichen Fassung fest. Der Ständerat hatte gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates das Bestreben, eine restriktivere Fassung für den Zugriff der Bundesanwaltschaft auf Akten vorzulegen.

Die ständerätliche Lösung sieht vor, dass der Bundesrat durch Verordnung Akten von diesem Bundesbeschluss ausnehmen kann, wenn genau definierte Voraussetzungen erfüllt sind. Diese sind dann in den Buchstaben a und b umschrieben. Die Konzeption des Ständerates hat aber nicht nur zur Folge, dass die Grenze für den Zugriff der Bundesanwaltschaft klarer gezogen ist: Die Einsichtnahme des Bürgers in diese Akten wird beschränkt, weil Akten von diesem Bundesbeschluss ausgenommen werden. Das ist unbefriedigend, und das wollte die nationalrätliche Kommission nicht zulassen. Die nationalrätliche Fassung soll sicherstellen, dass die Ausnahme in Artikel 2 Absatz 3 nur für den Zugriff der Bundesanwaltschaft gelten soll, nicht aber für die Einsichtnahme des Bürgers.

Im übrigen war Ihre Kommission mit den restriktiv formulierten Voraussetzungen, wie sie der Ständerat in den Buchstaben a und b formuliert hatte, einverstanden. Um darüber hinaus sicherzustellen, dass administrative Akten, z. B. Personalakten der Bundesanwaltschaft, nicht in die Obhut des Sonderbeauftragten übergehen müssen, ist dies in einem neuen Buchstaben c noch ausdrücklich vermerkt. Dabei handelt es sich aber an sich nicht um etwas materiell Neues, sondern um eine Selbstverständlichkeit, die man noch ausdrücklich festhalten wollte.

Die Kommission hat diese Aenderung einstimmig beschlossen.

Abs. 1, 3, 4 – Al. 1, 3, 4

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Präsident: Hier liegt ein Eventualantrag Leuba vor. Wir werden ihn zusammen mit Artikel 4 behandeln.

*Verschoben – Renvoyé***Art. 2a***Antrag der Kommission*

Abs. 1

Als Akten der Bundesanwaltschaft gelten Dokumente, die vom Polizeidienst

Abs. 2

Als Strafverfahrensakten gelten Dokumente, die in ein Strafverfahren

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 2a*Proposition de la commission*

Al. 1

.... Confédération les documents que le Service

Al. 2

(La modification ne concerne que le texte allemand)

Al. 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Thür, Berichterstatter: In Artikel 2a geht es um einige Begriffe. Sie finden eine weitere Differenz gegenüber dem Ständerat. Es geht hier allerdings nicht um eine inhaltliche Frage, sondern lediglich um eine Klarstellung, was als Akten zu betrachten ist. Der Ständerat spricht in Absatz 1 und Absatz 2 von Schriftstücken, die vom Polizeidienst der Bundesanwaltschaft erstellt worden sind. Die nationalrätliche Kommission ist der Auffassung, dass unter dem Begriff von Schriftstücken auch Fotografien, Tonbänder und andere Informationsträger fallen müssen. Er bringt dies zum Ausdruck, indem er nicht von Schriftstücken redet, sondern den allgemeineren Begriff des Dokumentes verwendet.

*Angenommen – Adopté***Art. 3***Antrag der Kommission*

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

.... Strafverfolgungsorganen überprüft. Hierauf entscheidet der Sonderbeauftragte über die Akteneinsicht. Akteneinsicht wird der anzeigenden

Art. 3*Proposition de la commission*

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

.... compétents. Le préposé spécial décide ensuite s'il y a lieu d'autoriser la consultation des documents. Celle-ci est accordée

Thür, Berichterstatter: Dieser Artikel regelt die Akteneinsicht im Falle eines Schadens. Bei Vorliegen eines Schadens wird auf jeden Fall Akteneinsicht gewährt. Dabei muss der Geschädigte lediglich den Schaden glaubhaft machen. Wer bis zum 1. April 1990 ein Gesuch gestellt hat und nachher einen Schaden glaubhaft machen kann, erhält ebenfalls nach dieser Bestimmung Einsicht und nicht nach Artikel 4.

Der Artikel spricht ferner von einem «materiellen oder ideellen Schaden». Im Ständerat wurde ausführlich darüber diskutiert, ob Schaden nicht durch den allgemeineren Begriff des Nachteils ersetzt werden soll. Man hat sich dann bewusst für den juristisch präziseren Begriff des Schadens entschieden, weil man dadurch zum Ausdruck bringen wollte, dass nicht schon der Umstand, dass man registriert worden war, als Nachteil bezeichnet werden kann. Selbstverständlich ist aber, dass die Verletzung in den persönlichen Verhältnissen durch diese Formulierung abgedeckt ist, wenn man ausdrücklich von ideellem Schaden spricht.

In Absatz 3 dieses Artikels hat die Kommission auf Anregung des Experten der Kommission, Herrn Professor Haefliger, eine

Präzisierung vorgenommen. Es soll klargestellt werden, wer den Entscheid über die Akteneinsicht fällt. Es ist der Sonderbeauftragte. Das ist aber keine materielle Differenz.

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

.... innert 30 Tagen ausdrücklich an ihrem Gesuch festhalten, wird ihnen Akteneinsicht gewährt. Andernfalls wird angenommen, dass sie darauf verzichten.

Minderheit

(Leuba, Bonny, Darbellay, Ducret, Fischer-Hägglingen, Frey Claude)

Abs. 1

Personen, die bereits vor dem 1. April 1990 Akteneinsicht verlangt haben und in der Hauptregistratur des Polizeidienstes verzeichnet sind, werden persönlich über die Voraussetzungen der Akteneinsicht informiert (Art. 3 und 5).

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 4

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

.... Si elles font savoir leur demande, l'autorisation de consulter les documents leur sera accordée. Dans le cas contraire, il sera admis qu'elles y renoncent.

Minorité

(Leuba, Bonny, Darbellay, Ducret, Fischer-Hägglingen, Frey Claude)

Al. 1

Les personnes qui ont déposé une demande de consultation des documents les concernant avant le 1er avril 1990 et qui figurent dans le fichier principal du Service de police sont avisées personnellement des conditions auxquelles est soumise la consultation (art. 3 et 5).

Al. 2

Biffer

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

M. **Leuba**, porte-parole de la minorité: La minorité, qui compte des représentants de quatre groupes de cette assemblée, vous propose une réglementation tout à fait différente de la consultation des documents du Ministère public. Elle le fait parce qu'elle est consciente que la proposition du Conseil fédéral est inacceptable et que celle du Conseil des Etats, telle qu'elle a été acceptée par la majorité de la commission, est déraisonnable.

Rappelons tout d'abord que si l'on suivait l'ordonnance du 5 mars 1990, cela représenterait 449 années de travail-homme et environ 111 millions de dépenses. Je crois que là tout le monde est d'accord, c'est inadmissible.

Les deux autres propositions sont les suivantes. Le Conseil fédéral propose une solution où l'on fait la distinction entre les dossiers qui contiennent manifestement plus de renseignements que les fiches et ceux qui n'en contiennent pas plus. Dans le premier cas, on avise les personnes qu'elles peuvent consulter leur dossier, et dans le second on ne leur dit rien. Cette solution présente deux inconvénients majeurs: tout d'abord, le travail doit quand même être fait car il faut repren-

dre d'office tous les dossiers pour savoir s'ils contiennent oui ou non davantage de renseignements que les fiches et c'est là un travail énorme; en outre, dans un Etat de droit, il est à nos yeux inadmissible que lorsque le citoyen a demandé expressément à pouvoir consulter son dossier on ne lui réponde simplement pas. Par conséquent, il faut trouver une autre solution dans laquelle le citoyen reçoive une réponse de l'administration.

Si nous jugeons la solution du Conseil des Etats déraisonnable, c'est qu'elle part de l'idée qu'on fait la même distinction, qu'on examine tous les dossiers pour pouvoir dire aux citoyens si leur dossier contient davantage de renseignements que la fiche ou non, ce qui est l'essentiel du travail; ensuite on fixe un délai au citoyen au-delà duquel, s'il n'a rien dit, il sera censé avoir renoncé. L'inconvénient c'est que si 50 ou 70 pour cent des gens ne renoncent pas, il faudra faire le travail une deuxième fois car il faudra leur fournir les renseignements, leur ouvrir les dossiers, faire tout le caviardage dont on vous a parlé tout à l'heure. Les estimations peuvent varier: on a parlé de 62 millions, d'un chiffre allant de 60 à 100 millions, mais ce sont certainement plus de 60 millions qui seront investis dans cette opération. Cela va durer six à huit ans, pour aboutir à ce que les citoyens soient trompés, c'est-à-dire déçus lorsqu'ils prendront connaissance de leur dossier, car ils constateront qu'effectivement tout ce qui pouvait les intéresser sera caviardé et que les seuls renseignements qu'ils pourront obtenir seront ceux qu'ils connaissaient déjà par la fiche. Dès lors, la minorité juge inconcevable de dépenser 60 ou 100 millions pour cela.

La proposition de la minorité est la suivante. Tout d'abord, les documents qui restent en main du Ministère public peuvent être consultés dès que l'intéressé fait valoir un intérêt digne de protection. Quant aux documents qui restent à l'administration, ils doivent tomber dans le système ordinaire, et c'est là que je me permettrai de répondre à M. Koller, conseiller fédéral: sur ce point-là, la minorité ne va pas moins loin que les Etats-Unis ou la Grande-Bretagne, elle reconnaît un droit de consultation des documents qui restent à l'administration. C'est une distinction importante, et c'est l'objet de la proposition que j'ai faite à l'article 2, soit sortir de cette réglementation les documents qui restent à l'administration. Pour les autres documents, soit l'immense majorité, qui vont partir aux archives fédérales et être frappés d'un embargo de 50 ans, il n'y a plus d'intérêt digne de protection à consulter ces dossiers, car le seul intérêt digne de protection, je vais l'expliquer dans un instant, c'est de savoir quels sont les renseignements que possède l'administration et qu'elle pourrait utiliser à l'avenir. J'ose dire que, pour cette immense majorité, il n'y a pas véritablement d'intérêt digne de protection.

Restent ceux qui prétendent avoir subi un dommage du fait des documents qui vont partir aux archives: dans toutes les solutions, selon l'article 3, le citoyen a le droit de les connaître s'il rend vraisemblable qu'il a subi un dommage. Il n'est pas nécessaire de prouver le dommage, il faut seulement le rendre vraisemblable. C'est la même solution que le Conseil fédéral et que le Conseil des Etats.

Nous prétendons que notre solution est respectueuse des droits du citoyen, qu'elle est conforme à la constitution, à la volonté du Parlement, qu'elle est économique et rapide.

Elle est respectueuse des droits du citoyen parce que, contrairement à la solution du Conseil fédéral, le citoyen est informé des conditions qu'il doit remplir – rendre vraisemblable un dommage – pour pouvoir consulter les dossiers. Tous les citoyens qui ont demandé la consultation reçoivent une réponse, mais cette réponse ne nécessite pas la reprise de tous les dossiers, c'est une lettre-type. Ensuite, le citoyen décide s'il remplit les conditions. Surtout, je le répète, dans la majorité des cas les citoyens n'apprendront rien de plus que ce qu'ils savent déjà après consultation de leur fiche.

Ensuite, nous disons qu'elle est conforme à la constitution. L'arrêt fondamental du Tribunal fédéral à cet égard a été rendu le 28 janvier 1987 et il repose sur l'intérêt digne de protection. Permettez-moi de le citer en allemand, pour être sûr d'être également compris de la partie de l'assemblée qui se trouve à ma droite. Je citerai deux extraits: «Allerdings ist diese Verfas-

sung rechtlicher Ansprüche – im Gegensatz zu demjenigen eines Beteiligten auf Einsicht in die Akten eines hängigen Verfahrens – davon abhängig, dass der Rechtssuchende ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen kann.»

Le Tribunal fédéral demande donc qu'on rende vraisemblable un intérêt digne de protection. Il explique ensuite quel est cet intérêt digne de protection: «Der einzelne Bürger kann es durchaus als Unbehagen und als Beeinträchtigung seiner Privatsphäre empfinden, wenn die Verwaltung personenbezogene Daten über längere Zeit hinweg aufbewahrt und allenfalls weitere Verwaltungsstellen zu diesen Daten auf unbestimmte Zeit hinaus Zugang haben.»

Cela signifie qu'il n'y a un intérêt digne de protection que si l'administration conserve des documents et que ces documents restent à sa disposition pour être utilisés contre le citoyen ou transmis à l'extérieur. Dès le moment où ces documents sont sortis de l'administration, ils sont mis aux archives, frappés d'embargo pendant 50 ans. Il n'y a plus d'atteinte à la liberté personnelle et donc plus d'intérêt digne de protection. L'Office fédéral de la justice nous paraît avoir méconnu cet aspect des choses et cette partie de la jurisprudence dans son avis de droit. Je rappelle d'ailleurs que dans un arrêt du 5 février 1986 – ce n'est pas très ancien – le Tribunal fédéral a refusé la consultation d'un dossier de tutelle à un pupille qui voulait savoir qui était son père naturel et dans quelles conditions il avait passé sa prime enfance, considérant comme parfaitement légitime et conforme à la constitution de protéger d'autres intérêts, en particulier ceux des parents nourriciers. La simple curiosité personnelle n'est pas suffisante. Entendu à la commission, le juge fédéral Haefliger a répété qu'il ne pouvait pas affirmer que la solution de la minorité était contraire à la constitution.

Troisièmement, nous affirmons que la solution de la minorité est conforme à la volonté du Parlement. Le postulat Hunziker – on l'a rappelé tout à l'heure – demandait une solution rapide et économique du problème des fiches. Nous avons un postulat Basler, traité avec cet objet par le Conseil fédéral, qui va exactement dans le même sens.

Notre proposition relève d'une procédure économique. On a cité tout à l'heure le prix des procédures, mais il est évidemment très difficile de connaître le coût des procédures débouchant sur une demande de dommages et intérêts; ce sont les seules procédures de consultation. J'estime à mon avis qu'avec un million et demi de francs on a fait le tour du problème. Je ne peux véritablement pas demander à mes concitoyens de dépenser 60, 80 ou 100 millions de francs pour une simple curiosité historique sur les données d'un dossier datant de 1970 et les concernant.

Enfin, nous affirmons que c'est une procédure rapide. Cette rapidité même est dans l'intérêt du citoyen parce que les vrais problèmes, ceux des citoyens prétendant avoir subi un dommage dû à des renseignements, pourront être traités en une année, une année et demie ou deux ans. Je rappelle – je ne pense pas l'avoir fait jusqu'à maintenant – que le dommage ne résulte pas de la simple inscription dans un dossier ou dans une fiche mais dans l'utilisation à l'extérieur du renseignement contenu dans le dossier ou dans la fiche. Si des citoyens peuvent faire valoir un dommage à cet égard, celui-ci doit être traité rapidement afin de leur donner satisfaction rapidement. Seule notre solution permet d'obtenir ce traitement rapide et non celle du Conseil des Etats et de la majorité de la commission. Ce n'est pas après avoir attendu six ou huit ans pour obtenir les documents demandés que les citoyens – un certain nombre d'entre eux nous aurons malheureusement quittés pour un monde sans doute meilleur et sans fiches! – pourront apprécier s'ils ont subi un dommage.

J'ai été invité à préciser que si vous suivez notre proposition, pour que celle-ci soit parfaitement conforme à la constitution, il faut sortir de l'arrêté les documents qui, en vertu de l'article 2, resteront en main du Ministère public. Il est clair que pour ceux-ci, le citoyen a le droit de démontrer qu'il a un intérêt digne de protection à connaître les renseignements que l'administration continue à conserver. A mon avis, c'est un élément tout à fait décisif. Si l'administration veut garder les documents, vous avez un droit de consultation; si elle renonce à

ces documents, ils sont mis aux archives et frappés d'un embargo de 50 ans et vous n'avez plus de droit de consultation, n'ayant pas d'intérêt légitime.

Voilà les raisons pour lesquelles la minorité de la commission vous demande de choisir cette solution. Personnellement, je suis convaincu que si elle obtient une majorité devant ce conseil, elle amènera le Conseil des Etats à se poser la question de savoir si ce n'est pas la bonne solution pour sortir rapidement de cette affaire qui le mérite bien.

Tschäppät Alexander: Fichierte und Nichtfichierte: Artikel 4 ist zweifellos das Herzstück dieser Vorlage. Unser Beschluss wird entscheidend dafür sein, ob wir die leidige und unerfreuliche Fichenaftäre wenigstens halbwegs ehrlich, glaubwürdig und damit etwas würdevoller zu Ende bringen können, als sie seinerzeit begonnen hat. Unserem Entscheid müssen nach Meinung der SP-Fraktion verschiedene Ueberlegungen zugrunde gelegt werden: juristische, finanzielle und politische.

Beginnen wir beim juristischen Aspekt: Das Schöne an der Juristerei und an uns Juristen besteht darin, dass sich beinahe ohne jeden Aufwand für jede Meinung Experten, Gerichtsentscheide und Gutachter finden. So erstaunt es denn auch nicht – Sie haben das von Herrn Leuba schon gehört –, dass bezüglich der Akteneinsicht diejenigen, die die Einsicht radikal einschränken wollen, wie Herr Leuba mit seinem Antrag, ohne weiteres ihren Standpunkt juristisch belegen und tief-schürfend begründen können, gleich übrigens wie diejenigen, die behaupten, nur eine uneingeschränkte, vollumfängliche Einsicht sei verfassungsgemäss.

Als politisch verantwortungsvolles Gremium genügt vorliegendenfalls also die Jurisprudenz offenbar nicht, um die Frage der Dossiereinsicht zu lösen. Unsere leider zunehmende Vorliebe, Eigenverantwortung durch Beizug eines Experten oder eines Gutachters abzuschieben, taugt nicht.

Bevor ich zum politischen Aspekt, zum wichtigsten, komme, lassen Sie mich einige Worte zur finanziellen Seite sagen: Herr Leuba hat schon ausgeführt, wie teuer das ist. Ich will gar nicht gegenüberstellen, wie teuer es war, während Jahrzehnten die runde Million Ficheneinträge zu erstellen, und wie teuer es nun zu stehen kommt, grösstenteils unnötige Schnüffelei anständig aufzuarbeiten. Ich will auch nicht darüber streiten, ob der vom Sonderbeauftragten genannte Betrag von 111 Millionen Franken bei 449 Mann- oder Frau Jahren übertrieben ist.

Wir leben in einer Zeit, wo das Vertrauen der Bevölkerung in Regierung und Verwaltung laufend schwindet, wo die politische Abstinenz schon beinahe erschreckende Formen annimmt. Da soll ein Frankenbetrag, der sich vermutlich in der Grössenordnung einer ersten Anzahlung für nicht benötigte Flugzeuge bewegt, plötzlich Grund genug sein, eine Chance zur Rückgewinnung von verlorenem Vertrauen nicht zu nutzen.

So zu sparen – das können Sie mir glauben, das weiss ich aus der Erfahrung mit diesen Fichen – würde uns längerfristig noch sehr teuer zu stehen kommen. Damit wären wir beim politischen Aspekt der Angelegenheit.

Statt dass die Fichenaftäre durch eine offene Offensive und uneingeschränkte Einsicht rasch, unbürokratisch und vertrauensbildend erledigt werden konnte, verstand es der Sonderbeauftragte, durch viel zu viele unnötige Abdeckungen das bereits sehr grosse Misstrauen der Betroffenen noch zu verstärken. Diese viel zu defensive Haltung hat seinerzeit dazu geführt, dass das Thema Fichen während mindestens zwei Jahren Fastnachtssujet war, und das ist für ein politisches Thema schon beinahe eine Leistung.

Im Vergleich dazu – und das meine ehrlich – sei für einmal das EMD lobend erwähnt. Dort wurde die Ficheneinsicht – abgesehen von der viel kleineren Anzahl – vor allem dank einer anderen Grundhaltung des Sonderbeauftragten rasch und zur Zufriedenheit der Betroffenen erledigt.

Die Art und Weise, wie wir heute die Dossiereinsicht und somit Artikel 4 beschliessen, wird entscheidend dafür sein, ob am Schluss eines wenig erfreulichen Kapitels neuer Schweizer Geschichte wenigstens die Lehren aus den gemachten Fehlern gezogen werden und so von unserer Seite etwas zur Vertrauensbildung beigesteuert wird.

Ich hätte nicht geglaubt, dass ich bei meiner reichhaltigen Fichen- und Dossierbearbeitungsvergangenheit, zusammen mit Bundesrichter Haefliger, Herrn Bundesrat Koller doch noch einmal loben kann; nicht etwa für den bundesrätlichen Vorschlag, verstehen Sie mich da nicht falsch. Dieser ist meiner Meinung nach viel zu zögerlich, zu zurückhaltend und zu einschränkend. Ich kann ihn loben, weil er zwar spät, aber für die Dossiereinsicht noch nicht zu spät, erkannt hat, dass eine defensive Haltung unnütz ist und nie vertrauensbildend sein kann und dass er nun die fortschrittliche ständerätliche Fassung, inklusive der Ergänzung der nationalrätlichen Kommission, unterstützt. Nur schade, dass dieser Sinneswandel nicht früher erfolgte. Die ganze Fichenaffäre hätte vermutlich einen anderen Verlauf genommen.

Nach Ständerat und Bundesrat Koller wäre es nun noch an uns, sich die entsprechenden Streicheleinheiten zu verdienen. Die SP-Fraktion bittet den Rat, Artikel 4 in der Fassung der Kommissionsmehrheit zu unterstützen und den Antrag der Minderheit Leuba abzulehnen. Nur mit einem voraussetzungslosen Einsichtsrecht werden die Betroffenen merken, dass von seiten der politischen Verantwortlichen mit einer aufrichtigen Vergangenheitsbewältigung endlich ernst gemacht wird. Das wird sich – davon bin ich felsenfest überzeugt – nicht nur in psychologischer Hinsicht bemerkbar machen, sondern auch in einer spürbaren Abnahme der Gesuche.

Fischer-Hägglingen: Letztlich geht es bei der zur Diskussion stehenden Frage um eine Interessenabwägung – zwischen den Interessen der Privaten, die sich verletzt fühlen, und den Interessen des Staates, der dafür zu sorgen hat, dass der Verwaltungsaufwand in einem gewissen Verhältnis zum zu erreichenden Ziel steht.

Die Rechte der Privaten wurden in der Weise geschützt, dass ihnen ein Einsichtsrecht in die Fichen gegeben wurde. Die Frage ist nun: Soll der Private noch ein zusätzliches Einsichtsrecht in die Dossiers haben, in denen mehr steht als in den Fichen? Nach Auffassung der SVP-Fraktion ist die Frage nur in den Fällen zu bejahen, wo glaubhaft gemacht wird, dass durch die Eintragungen ein persönlicher Schaden entstanden ist. Hier soll der Fichierte ein volles Einsichtsrecht in die Dossiers haben. Ein weiter gehendes Einsichtsrecht in die Dossiers lehnen wir ab.

Die Einsicht in das Dossier bringt dem Fichierten – wenn wir ganz ehrlich sein wollen – wenig. Er kennt vielleicht einige zusätzliche Details. Den Grundtatbestand kennt er jedoch aus den Fichen. Deshalb ist zu akzeptieren – und es verstösst auch nicht gegen die Bundesverfassung –, dass im Interesse der schnellen Erledigung und einer Minimierung der Kosten das Einsichtsrecht auf jene Gesuchsteller beschränkt wird, die einen Schaden glaubhaft machen können.

Sicher kann die Frage nach dem Aufwand nicht unbedingt massgebend sein, wenn es um den Persönlichkeitsschutz geht. Im vorliegenden Fall ist jedoch die Frage berechtigt, ob 100 Millionen oder 62 Millionen Franken nicht zu hohe Summen sind und ob der zeitliche Aufwand nicht zu hoch ist für das Kennenlernen aller Detailnotizen in den Dossiers, die für den Betroffenen von Interesse sein können, aber auf der anderen Seite auch nicht allzu stark zu gewichten sind, sofern sie nicht zu einem persönlichen Schaden geführt haben.

Die SVP-Fraktion ist der Auffassung, dass die Zeit gekommen ist, einen Strich unter die Fichenaffäre zu ziehen. Das dürfen wir mit gutem Gewissen tun; denn die Schweiz hat im Vergleich mit anderen Staaten ein sehr grosszügiges Einsichtsrecht gewährt. Die rechtsstaatlichen Regeln wurden beachtet, und sie werden auch mit dem Minderheitsantrag beachtet. Ich bitte Sie daher, der Minderheit Leuba zuzustimmen.

Thür, Berichterstatter: Bei Artikel 4 geht es um das eigentliche Kernstück dieses Bundesbeschlusses. Es geht um die Frage, unter welchen Voraussetzungen Personen, welche vor dem 1. April 1990 Akteneinsicht verlangt haben, nun auch Einsicht in ihre Dossiers erhalten sollen. Weil der Bundesrat entgegen seinen ursprünglichen Absichten diese Dossiereinsicht einschränken wollte, ist der Entwurf zu diesem Bundesbeschluss überhaupt entstanden.

Die entscheidende Differenz der ständerätlichen zur bundesrätlichen Fassung besteht in Absatz 2 dieses Artikels. Der Bundesrat wollte mit seinem Vorschlag in Artikel 3 Absatz 2 ursprünglich jene Personen gar nicht mehr benachrichtigen, deren Dossiers gegenüber den Fichen nicht erheblich mehr Informationen aufweisen. Dabei ging der Bundesrat grundsätzlich davon aus, dass gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein Anspruch auf Akteneinsicht in solchen Fällen gar nicht bestehen würde. Er betrachtete deshalb seinen Vorschlag, jenen Gesuchstellern Dossiereinsicht zu gewähren, deren Dossiers gegenüber den Fichen mehr Informationen enthielten als eine Goodwill-Aktion, zu der er eigentlich gar nicht verpflichtet gewesen wäre.

Dieser Rechtsauffassung konnte bereits der Ständerat nichts abgewinnen. Er stellte sich einstimmig auf den Standpunkt, dass heute, gestützt auf Artikel 7 der Verordnung über die Behandlung der Staatsschutzakten, ein solcher Anspruch bestünde, und zwar unabhängig davon, ob in den Dossiers mehr Informationen enthalten seien als in den Fichen.

In der Kleinen Kammer gab der Sprecher der ständerätlichen Kommission ferner zu bedenken, dass in Artikel 3 Absatz 2 der bundesrätlichen Fassung der Begriff «erheblich mehr Informationen» sehr auslegungsbedürftig sei. Jeder Gesuchsteller könne bei der bundesrätlichen Lösung ohnehin eine anfechtbare Verfügung verlangen. Darin müsste dargelegt werden, warum das Dossier nicht «erheblich mehr Informationen» als die Fiche enthalte. Eine solche Verfügung könnte dem Gesuchsteller nicht vorenthalten werden. Der Bundesrat hat deshalb an seinem ursprünglichen Konzept nicht mehr festgehalten.

Aufgrund der ständerätlichen Lösung würde das Verfahren wie folgt ablaufen: Wenn die Abklärungen des Sonderbeauftragten ergäben, dass die Dossiers einer fichierten Person nicht erheblich mehr Informationen enthielten, wäre diese zu benachrichtigen. Diese Person könnte sodann innert 30 Tagen ausdrücklich erklären, dass sie an ihrem Gesuch um Akteneinsicht festhalte. Wenn sie sich innert dieser Frist nicht melde, würde angenommen, dass sie auf Akteneinsicht verzichte. Würde die betroffene Person an ihrem Gesuch festhalten, käme es zu einer Entscheidung des Sonderbeauftragten. Dieser Entscheid könnte dann gemäss Artikel 8 mit einer Beschwerde angefochten werden.

Die nationalrätliche Kommission teilt in ihrer überwiegenden Mehrheit die ständerätliche Kritik am bundesrätlichen Vorschlag und ist ebenfalls der Auffassung, dass eine Einschränkung der Dossiereinsicht nicht akzeptabel sei. Sie geht aber gegenüber der ständerätlichen Lösung noch einen Schritt weiter, indem jeder, der an einem Gesuch festhält, am Schluss nicht nur eine anfechtbare Verfügung erhält wie gemäss Ständerat, sondern ganz generell Dossiereinsicht, auch wenn der Sonderbeauftragte der Auffassung wäre, dass in den Dossiers nicht wesentlich mehr Informationen enthalten sind. Wegleitend für die noch konsequentere Weiterführung der ständerätlichen Lösung war die Erkenntnis, dass ein Rechtsmittelverfahren, das sich darum dreht, ob nun in einem Dossier wesentlich mehr steht als in den Fichen, praktisch den gleichen Aufwand provozieren würde, wie wenn man die Dossiers gerade öffnet. Es müssten nämlich in jedem Fall die entsprechenden Dossiers beigezogen, und es müsste mit konkreter Begründung dargetan werden, weshalb im Dossier nicht mehr steht. Herr Zimmerli hat in der ständerätlichen Debatte ausführlich auf diese Problematik hingewiesen und hat dort die Auffassung vertreten, dass der ständerätliche Beschluss bereits so zu interpretieren sei. Weil die nationalrätliche Kommission dies klarstellen will, unterbreitet sie Ihnen diesen Änderungsantrag in Artikel 4 Absatz 2, der in der geschilderten Art und Weise funktionieren würde.

Eine Minderheit der Kommission – angeführt von Herrn Leuba – will umgekehrt noch hinter das zurückgehen, was der Bundesrat zugestehen wollte. Diese Minderheit will die Dossiereinsicht nun noch dann gewähren, wenn im Sinne des bereits beschlossenen Artikels 3 der Betroffene einen Schaden glaubhaft machen kann. In den übrigen Fällen soll die Einsichtsgewährung ins Ermessen des Bundesrates gelegt werden, der dann im einzelnen festlegen könnte, wann die Ein-

sicht aus überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen verweigert, eingeschränkt oder aufgeschoben werden kann.

Herr Leuba hat seinen Antrag im wesentlichen damit begründet, dass es dann kein schutzwürdiges Interesse des Betroffenen mehr gebe, wenn die Akten ausgeschieden, wenn sie nicht mehr in den Händen der Verwaltung liegen würden, wenn sie dem Archiv überantwortet wären und dort die Regeln der Archivierung gelten würden. Er hat seine Darlegung damit begründet, dass dann eine persönliche Verletzung nicht mehr weiterbestehen könnte.

Im Lichte des neuen Datenschutzgesetzes ist diese Argumentation fragwürdig. Das Datenschutzgesetz gewährt nämlich ein Berichtigungsrecht, und es ist davon auszugehen, dass in solchen archivierten Akten eine Reihe von Informationen stehen, die den Tatsachen nicht entsprechen. Wenn Sie also dem Betroffenen damit, dass er in diese Akte nicht Einsicht nehmen kann, dieses Berichtigungsrecht verweigern, haben Sie in ein schutzwürdiges, durch eine gesetzliche Vorschrift garantiertes Recht eingegriffen. Es ist nicht reine Neugier, die einen dazu bewegen könnte, in diese Dossiers hineinzuschauen, sondern es ist die Frage, ob hier Persönlichkeitsrechte verletzt worden sind. Wenn Sie natürlich diese Akten und Dossiers nicht kennen, dann können sie diese Frage nicht beantworten. Wir werden bei Artikel 6 auf diese Problematik noch einmal zurückkommen, wenn es um die Vernichtung der Akten und um die Frage geht, ob dem einzelnen Betroffenen ein Vernichtungsanspruch zugestanden werden soll.

Es ist natürlich sehr entscheidend, wie Sie in Artikel 4 die Rechte des Betroffenen regeln. Wenn Sie hier eine sehr restriktive Fassung, wie sie die Minderheit Leuba vorschlägt, gutheissen würden, dann hätte das zwingend zur Folge – so haben jedenfalls einige Mitglieder der Kommission bei Artikel 6 argumentiert –, dass dem Betroffenen ein Vernichtungsanspruch gewährt werden muss, damit auf diesem Weg wenigstens potentielle Persönlichkeitsverletzungen eliminiert werden können. Ich bitte Sie aus diesem Grunde, nicht die Ueberlegungen des Aufwandes in den Vordergrund zu stellen, sondern die rechtsstaatlichen Grundsätze höher zu gewichten.

Ein letztes Wort zum mutmasslichen Aufwand, der durch den Vorschlag der Minderheit Leuba verursacht würde. Es ist – wie bei allen Vorschlägen – sehr schwierig, diesen Aufwand zu schätzen. Nach meinen Kenntnissen hat die Verwaltung keine genaue Beurteilung des Aufwandes gemacht, den dieser Vorschlag verursachen würde. Ich weise darauf hin, dass mit der Konzeption der Minderheit Leuba alle Personen dazu gezwungen würden, ein Verfahren in die Wege zu leiten, einen Schaden geltend zu machen.

Sie müssen zur Kenntnis nehmen, dass gemäss Artikel 3, den Sie bereits beschlossen haben, ein solcher Schaden nicht bewiesen, sondern nur glaubhaft gemacht werden muss. An den Nachweis dieses Glaubhaftmachens werden nach gängiger Rechtsprechung keine hohen Anforderungen gestellt. Es muss genügen, dass man aufgrund der Eintragungen in der Fiche vernünftige Anhaltspunkte bringt, die erklären könnten, dass ein Schaden entstanden ist. Immer dann müsste auf jeden Fall eine Dossiereinsicht gewährt werden. Wenn der Sonderbeauftragte diese verweigern würden, stünde wieder ein Rechtsmittelverfahren zur Verfügung. Der Vorschlag der Kommissionsminderheit Leuba führt also zwangsläufig dazu, dass alle Personen, die an der Dossiereinsicht festhalten wollen, einfach geltend machen, ihnen sei ein irgendwie gearteter Schaden entstanden. Die Dossiereinsicht würde möglicherweise in vielen Fällen die Erkenntnis bringen, dass der Schaden nicht beweisbar ist. Immerhin wäre auf diesem Wege diese Einsichtnahme möglich geworden. Von daher stellt sich also die Frage, ob der Vorschlag der Minderheit Leuba auch vom Aufwand her gesehen eine wesentliche Verbesserung bringt.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

M. Frey Claude, rapporteur: Ici, nous sommes au coeur du problème. La volonté première de cet arrêté est de tenter de régler l'affaire des fiches dans les meilleurs délais possible,

mais il y a la deuxième volonté, celle de ne pas léser les droits du citoyen. Il faut donc trouver un équilibre entre ces deux volontés. Or, selon les solutions de la majorité ou de la minorité, les coûts peuvent varier de manière considérable, étant donné que nous devons apprécier ce problème très concrètement.

Nous rappelons que si les fiches étaient classées nominativement, les dossiers le sont par matières, et rechercher le dossier d'une personne, c'est un très long travail, un travail de bénédictin. Il faut consulter différents dossiers pour une personne et afin de protéger les droits de la personnalité, il faut enlever les noms des autres personnes. C'est un travail compliqué, long et par conséquent coûteux.

Quelles sont les deux solutions sur lesquelles vous avez à trancher? La majorité de la commission du Conseil national, qui s'est ralliée à la version du Conseil des Etats, vous propose d'accepter la version autorisant la consultation des documents lorsque la personne concernée rend vraisemblable qu'elle a subi un dommage. Sur ce point, M. Haefliger a insisté en commission pour qu'on n'apprécie pas la vraisemblance de ce dommage de manière trop stricte et formaliste. S'il y a doute, il doit y avoir consultation autorisée du dossier, et la commission partage cet avis.

Mais, selon la majorité de la commission et le Conseil des Etats, les personnes qui ont demandé, avant le 1er avril 1990, de pouvoir consulter les dossiers, recevront cette autorisation sans requête supplémentaire, pour autant que les dossiers contiennent considérablement plus d'informations que les inscriptions reportées sur la fiche. Si tel n'est pas le cas, la personne concernée en sera avisée et dans les trente jours elle pourra demander la consultation de son dossier.

Pour la minorité oecuménique Leuba, le critère pour la consultation du dossier, point central, c'est le dommage vraisemblable. Mais les personnes qui ont déposé leur demande avant le 1er avril 1990 devront être avisées personnellement de cette condition. Cela est logique, puisque cette version est plus restrictive que celle du Conseil fédéral. Les coûts varient considérablement. Selon la majorité de la commission, il s'agit encore de dépenser entre 60, 80 et 100 millions de francs, et cela durant environ huit ans. Selon la minorité, il en va d'un délai plus court, un à deux ans, et le coût est de moins de dix millions de francs.

La commission, par 9 voix contre 7, vous invite à suivre la version du Conseil des Etats. A titre personnel, je fais partie de la minorité, car je crois qu'on peut réaliser là une économie substantielle sans léser les droits du citoyen.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Bonny: Ich möchte noch eine kurze persönliche Erklärung im Sinne einer Klarstellung abgeben. Herr Kommissionspräsident Thür – ich attestiere ihm gerne, dass er ein guter Kommissionspräsident war – hat in geschickt verklausulierter Weise gesagt, dass nach seinem Wissensstand die Verwaltung keine genaue Schätzung der finanziellen und zeitlich-administrativen Auswirkungen abgeben könne.

Ich halte hier in Anwesenheit des zuständigen Chefbeamten, Herrn Dr. Keller, fest (von ihm stammen folgende Zahlen, die ich im Vorfeld dieser Debatte von ihm verlangt habe), dass der zeitliche Aufwand für die Lösung der Kommissionsmehrheit und des Ständerates sechs bis acht Jahre beträgt und dass sich die Kosten zwischen 60 Millionen bis 100 Millionen Franken bewegen; es gab sogar eine noch höhere Zahl.

Der Minderheitsantrag Leuba bewegt sich zeitlich zwischen ein bis zwei Jahren und bei Kosten von 10 Millionen bis 20 Millionen Franken. Ich unterstreiche nochmals, dass diese Zahlen von der zuständigen Verwaltungsstelle stammen.

Bundesrat Koller: Ich möchte nochmals festhalten, dass zweifellos beide Modelle, sowohl das Modell der Minderheit Leuba als auch das Modell des Ständerates und der Mehrheit Ihrer Kommission, mit der Verfassung vereinbar sind. Es gilt auch zu bedenken, dass das Bundesgericht immer wieder festhält, dass es Aufgabe des einfachen Gesetzgebers sei, unbestimmte Verfassungsaufträge, unbestimmte Verfassungsbe-

griffe – um einen solchen handelt es sich bei der Frage der Akteneinsicht – aufgrund von Artikel 4 BV selber zu konkretisieren.

Ein Zweites: In bezug auf den Aufwand der beiden Modelle handelt es sich um Schätzungen, und zwar nicht um Schätzungen aus dem Handgelenk heraus, sondern um Schätzungen, die anhand von Tests errechnet wurden, zunächst von der Arbeitsgruppe von Herrn Gut.

Da ich gerade von Herrn Gut spreche, möchte ich Herrn Tschäppät sagen, dass sich Herr Gut als Sonderbeauftragter sicher bemüht hat, nach bestem Wissen und Gewissen zu handeln.

Eine Illusion dürfen wir nicht wecken: Es wäre total verfehlt zu meinen, bei der Dossiereinsicht gebe es weniger Abdeckungen. Im Gegenteil: bei der Dossiereinsicht wird es noch viel mehr Abdeckungen geben als bei der Ficheneinsicht, weil beispielsweise im Dossier alle Namen von Mitbeteiligten an Demonstrationen aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes abgedeckt werden müssten; es ist demnach sehr wahrscheinlich, dass ganze Seiten schwarz sein werden, mit Ausnahme des Namens des betroffenen Demonstrationsteilnehmers.

Zum geschätzten Aufwand: Es ist realistisch, wenn davon ausgegangen wird, dass beim Modell der Minderheit Leuba mit einem Zeitaufwand von etwa zwei Jahren und mit einem finanziellen Aufwand von 10 bis 20 Millionen Franken zu rechnen ist. Beim Modell des Ständerates und der Mehrheit Ihrer Kommission hängt sehr viel davon ab, wie viele dieser 39 000 Gestuchsteller sich tatsächlich mit der ersten Auskunft des Sonderbeauftragten zufriedengeben und wie viele volle Dossiereinsicht verlangen werden. Darüber kann man trefflich spekulieren. Es gibt Leute, die sagen, das sei der harte Kern der Betroffenen, und dieser harte Kern werde aus verständlichen Gründen auf ganzer Dossiereinsicht beharren. Andere Leute sagen, wenn der Sonderbeauftragte das psychologisch geschickt anstelle, beständen gute Chancen, dass mindestens die Hälfte nach einer ersten Auskunft nicht auf einer Verfügung beharrt. Ich überlasse es Ihnen, welcher Hypothese Sie folgen wollen.

Zur Stellung des Bundesrates. Ich gebe gerne zu, dass sich der Bundesrat für einmal in einer unerfreulichen Lage befindet. Einmal mussten wir feststellen, dass unser gutgemeinter Vorschlag den Anforderungen der Verwaltungsrechtler nicht ganz gerecht geworden ist. Ich habe lernen müssen, dass man auch im Bereich von Goodwill-Aktionen nur nach den Gesetzmässigkeiten des Verwaltungsrechtes handeln kann. Deshalb nehmen wir unseren eigenen Vorschlag zurück.

Wir sind auch in einer unerfreulichen und unbequemen Lage, weil wir in unserer Verordnung seinerzeit die Dossiereinsicht in Aussicht gestellt haben, ohne allerdings den sehr grossen Aufwand zu kennen. Deshalb überlässt der Bundesrat Ihnen den Entscheid.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	71 Stimmen

Art. 2 Abs. 2 – Art. 2 al. 2

Präsident: Mit diesem Entscheid ist Absatz 2 von Artikel 2 gemäss dem zurückgestellten Eventualantrag Leuba zu modifizieren.

Angenommen gemäss Eventualantrag Leuba
Adopté selon la proposition subsidiaire Leuba

Art. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Abs. 1

... nicht mehr notwendig und nicht mehr Gegenstand eines Einsichtsverfahrens sind.

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 4

Streichen

Art. 6

Proposition de la commission

Al. 1

.... de l'Etat et qui ne sont plus l'objet d'une procédure de consultation.

Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 4

Biffer

Thür, Berichterstatter: Bei Artikel 6 kommen wir zur zweiten wichtigen Frage dieses Bundesbeschlusses. In der Öffentlichkeit wurde die ganze Problematik der Vernichtung von Fichen und Dossiers lebhaft debattiert. Zu diesem Punkt möchte ich mich nicht weiter äussern. Auch in der Kommission hat die Frage der «grundsätzlichen» Aktenvernichtung keine Diskussion mehr ausgelöst.

Wir haben in Absatz 4 eine bedeutsame Differenz zu den Beschlüssen des Ständerates. Auf Vorschlag von Ständerat Frick beschloss dieser mit 25 zu 14 Stimmen – gegen den Antrag seiner Kommission –, dass betroffene Personen die Vernichtung der ausgeschiedenen Akten verlangen können. Es wurde im wesentlichen argumentiert, dass bei der nun getroffenen Lösung der Persönlichkeitsschutz des direkt Betroffenen gegenüber dem historischen Interesse zu stark zurückgestellt wurde.

Ihre Kommission hat diese Problematik nicht auf die leichte Schulter genommen. Es ist völlig unbestritten, dass es sich hier tatsächlich um eine schwierige Interessenabwägung handelt. Wenn die Interessen des Persönlichkeitsschutzes der Betroffenen einer näheren Prüfung unterzogen werden, ist zweierlei zu berücksichtigen:

1. Die ausgeschiedenen Fichen und Dossiers sind während 50 Jahren unter Verschluss. Eine Person, deren Persönlichkeit durch einen Eintrag verletzt worden ist, weiss, dass während dieser Zeit von der persönlichkeitsverletzenden Feststellung kein Gebrauch mehr gemacht werden kann, wodurch die Verletzung in ihrer Wirkung wenn nicht eliminiert, so doch wesentlich entschärft werden kann. In den meisten Fällen dürfte diese Sperrfrist den Betroffenen genügend Schutz gewähren.

2. Wer auch nach Ablauf dieser 50 Jahre eine persönlichkeitsverletzende Feststellung in den Staatsschutzakten nicht einfach unwidersprochen hinnehmen will, der hat – wie ich bereits zu Artikel 4 ausgeführt habe – nach datenschutzrechtlichen Grundsätzen einen Berichtigungsanspruch. Dieser Anspruch basiert auf dem kürzlich verabschiedeten Datenschutzgesetz. Aus diesen Gründen ist eine ausdrückliche Erwähnung dieses Anspruchs in diesem Bundesbeschluss nicht erforderlich.

Zuhanden der Materialien und als verbindliche Auslegungsregel dieser Bestimmung möchte ich im Zusammenhang mit diesem Berichtigungsanspruch einige Sonderfälle ansprechen:

1. Fall: In vielen Fällen wird weder die Richtigkeit noch die Fehlerhaftigkeit einer Tatsachenfeststellung nachgewiesen werden können, sei es wegen grossem Zeitabstand oder fehlenden Beweismitteln. Für diese Fälle soll der Sonderbeauftragte dem Aktenstück eine Berichtigungsnotiz anfügen, welche die Darstellung durch die betroffene Person enthält. Ein Bestreitungsvermerk, wie er auf den Fichen mittels Stempel vermerkt wurde, genügt nur dann, wenn auch die betroffene Person nicht mehr verlangt.

2. Fall: Bei Verfahrensakten dürfen Feststellungen, die Gegenstand eines Beweisverfahrens gewesen sind, nicht einfach berichtigt werden. In solchen Fällen muss eine Aenderung oder

Ergänzung der Akten nach dem massgebenden Verfahrensrecht durchgeführt werden. Andernfalls würde beispielsweise ein strafrechtliches Revisionsverfahren sabotiert oder ohne die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens geradezu erzwungen, indem der Revisionsgrund erst durch Aenderung der Aktenlage geschaffen würde.

3. Fall: Bestehen zwingende Aufbewahrungspflichten, beispielsweise für Akten über eingestellte gerichtspolizeiliche Ermittlungen oder Voruntersuchungen gemäss Artikel 124 der Bundesstrafprozessordnung, dann darf die Berichtigung nur durch Ergänzung der Akten, nicht aber durch Vernichtung von ganzen Dokumenten oder Teilen davon erfolgen. Bei Akten der Präventivpolizei kann sich unter Umständen auch ein eigentlicher Vernichtungsanspruch ergeben, ohne dass dieser dem vorgesehenen Artikel 6 des Beschlusses widerspricht. So ist beispielsweise über einen PTT-Beamten eine Fiche eröffnet worden, weil ein Journalist gleichen Namens an seinem Wohnort an einer Veranstaltung aufgetreten ist. Hier wird der Archivierungsgrundsatz korrekt durchgeführt, wenn die Fiche vernichtet wird und auf dem zugehörigen Dokument im Dossier vermerkt wird, dass die Person falsch identifiziert worden ist und jemand gleichen Namens betrifft.

Diese Ausführungen haben neben den notwendigen Präzisierungen zum Berichtigungsanspruch den Zweck, Ihnen zu erläutern, dass den sehr berechtigten Interessen des Persönlichkeitsschutzes auf anderem Weg als durch die undifferenzierte und pauschale Vernichtungsaktion der betroffenen Personen nach Auffassung der Kommission genügend Rechnung getragen werden kann.

In der Kommission wurde darüber hinaus auf den inneren Zusammenhang dieser Bestimmung mit Artikel 4 Absatz 2 hingewiesen. Ueber diesen haben wir bereits abgestimmt. In der Kommission wurde erwähnt, dass auf einen Vernichtungsanspruch des einzelnen nur verzichtet werden könne, wenn umgekehrt im Sinne der Mehrheit der Kommission die Dossier-einsicht grosszügig geregelt werde. Wenn nämlich die betroffene Person keinen Einblick in die betreffenden Dossiers erhalte, wo sehr wahrscheinlich das Gros der persönlichkeitsverletzenden Feststellungen zu finden ist, so könnten sich die betroffenen Personen, die nicht im ungewissen bleiben wollen, ob eine solche Verletzung auch sie betreffe, nur noch durch die vollständige Vernichtung ihrer Akten retten. Nachdem Sie im ganzen Artikel 4 dem Minderheitsantrag Leuba gefolgt sind, wird diese Position, welche in den Reihen der Kommission eingenommen worden war, wieder Gewicht erhalten. Die Kommission ist überzeugt davon, dass ihr Streichungsantrag zu Artikel 6 Absatz 4 der schwierigen Interessenabwägung zwischen dem Persönlichkeitsschutz des einzelnen und den Interessen der historischen Wahrheit standhält. Ich bitte Sie deshalb, diesem Antrag zuzustimmen.

M. Frey Claude, rapporteur: Le Conseil fédéral proposait la destruction des documents. Votre commission, à l'unanimité, s'est ralliée à la position du Conseil des Etats, soit verser ces documents aux Archives fédérales avec un embargo durant cinquante ans.

En revanche, votre commission n'est pas d'accord avec le Conseil des Etats concernant l'alinéa 4 de l'article 6. En effet, celui-ci prévoyait de donner aux personnes concernées qui le désiraient la possibilité de demander la destruction d'un dossier. La commission du Conseil national est d'avis qu'il faut être cohérent jusqu'au bout. Si l'on estime que ces documents sont dignes d'archivage, ils doivent tous être archivés. C'est tout ou rien. Donner la possibilité aux personnes concernées de demander la destruction de dossiers, c'est fausser l'approche historique possible après cinquante ans. Il ne faut donc pas influencer sur ces dossiers. En effet, l'histoire juge mais, pour ce faire, il faut le recul et non, maintenant déjà, procéder à un tri.

En ce qui concerne le droit de rectification, le message du Conseil fédéral ne traitait pas de cette question, pour la bonne et simple raison qu'il proposait la destruction des dossiers. Par conséquent, la question ne se posait pas. Il en va différemment dès le moment où ces documents sont versés aux archives. Il y a donc ici un intérêt à la rectification. Il ne faut cependant pas modifier l'arrêté proposé, dans la mesure où l'on peut

s'appuyer sur les principes contenus dans la loi sur la protection des données.

Nous vous invitons donc à vous rallier à la version du Conseil des Etats, sauf en ce qui concerne l'alinéa 4 de l'article 6, qu'il y a lieu de biffer.

Bundesrat Koller: Dass in diesem Geschäft Irrungen und Wirrungen nicht allein beim Bundesrat liegen, sondern auch beim Parlament, zeigt dieser Artikel 6. Wir hatten Ihnen auf ausdrücklichen Wunsch beider Kammern die Vernichtung dieser Staatsschutzakten beantragt. Dann haben sich der Ständerat und jetzt offenbar auch Ihr Rat zum Prinzip der Archivierung entschlossen, weil die Historiker der Meinung sind, dass das Interesse des Staates an der Geschichtsschreibung gegenüber den betroffenen Persönlichkeitsinteressen überwiege. Der Konflikt besteht natürlich. Er hat im übrigen auch seinen Ausdruck gefunden, indem der Ständerat in Absatz 4 im letzten Moment noch die Möglichkeit der Vernichtung vorgesehen hat, wenn das vom Betroffenen gewünscht wird. Aber wir haben bei einer näheren Analyse feststellen müssen, dass es hier – leider – wohl keinen vernünftigen Kompromiss gibt. Entweder entscheidet man sich für das Interesse der Geschichtsschreibung; dann müssen grundsätzlich alle Akten archiviert werden, und sie können erst nach 50 Jahren freigegeben werden. Oder man entscheidet sich für das Persönlichkeitsinteresse der Betroffenen, denen tatsächlich zum Teil Unrecht geschieht, weil sich in diesen Fichen und Dossiers zum Teil Behauptungen finden, die einer objektiven Ueberprüfung nicht standhalten.

Der Bundesrat möchte an seinem Antrag nicht mehr weiter festhalten. Wir geben uns diesbezüglich keinen Illusionen hin. Aber man muss sich bewusst sein, dass auch diese Lösung ihre offensichtlichen Nachteile hat, weil wir hier – wie gesagt – an sich gegen berechnete Persönlichkeitsinteressen entscheiden.

Der Beschluss des Ständerates, nach Absatz 1 ausgeschiedene Akten auf persönlichen Wunsch hin zu vernichten, wäre auch nicht praktikabel gewesen, weil die Dossiers normalerweise Sachdossiers sind. Es könnten nicht ganze Dossiers vernichtet werden, sondern das würde wiederum in eine grosse Abdeckungsaktion ausmünden. Das hätte wohl keinen Sinn. Weil Ihnen der Bundesrat vorgeschlagen hatte, die Akten in der Regel zu vernichten, haben wir uns nicht mit dem Berichtigungsproblem auseinandergesetzt. Jetzt, da Sie sich für das umgekehrte Verfahren entscheiden, stellt sich natürlich das Problem der Berichtigung unrichtiger Einträge sowohl in den Fichen als auch in den Dossiers. Nach unserer Meinung sind auf dieses Problem die allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätze anzuwenden, wie Sie sie im neuen Datenschutzgesetz festgelegt haben. Freilich werden wir diese Berichtigungs- und Bestreitungsmöglichkeiten, die nach dem Datenschutzgesetz bestehen, jetzt nur noch auf jene Verfahren anwenden können, die tatsächlich noch hängig sind; diese Verfahren werden eine relativ kleine Zahl sein, nach dem Entscheid, den Sie soeben getroffen haben. In diesem Rahmen sollen die Bestreitungs- und Berichtigungsmöglichkeiten nach dem neuesten Datenschutzgesetz bestehen, aber selbstverständlich nicht für alle anderen weit über 800 000 Fichen und Tausende von Dossiers. Das wäre ein unverhältnismässiger Aufwand.

Diese Klarstellung in bezug auf die Tragweite von Artikel 6, wie Sie ihn jetzt offenbar beschliessen, schien mir doch noch nötig.

Angenommen – Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Abs. 1

....

c. er überlässt der Bundesanwaltschaft gemäss Artikel 2 Absatz 4 weitere Akten im Einzelfall. (Rest des Buchstabens streichen)

....

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 7*Al. 1**Proposition de la commission*

....

c. il met de cas en cas conformément à l'article 2, alinéa 4 d'autres documents à disposition du Ministère public de la Confédération. (Biffer le reste de la lettre)

....

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 7a (neu)***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(de Dardel, Caspar, Hafner Ursula, Rechsteiner, Tschäppät Alexander)

Titel

Ombudsperson

Abs. 1

Der Bundesrat setzt eine Ombudsperson ein, die auf Gesuch der Betroffenen prüft, ob der Bundesbeschluss eingehalten ist.

Abs. 2

Die Ombudsperson kann alle Akten der Bundesanwaltschaft, die sich im Besitz des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft befinden, einsehen und vom Sonderbeauftragten, von der Bundesanwaltschaft oder von andern Amtsstellen des Bundes alle notwendigen Auskünfte verlangen. Die Verwaltung kann gegenüber der Ombudsperson kein Amtsgeheimnis geltend machen.

Abs. 3

Die Ombudsperson und ihre Mitarbeiter unterstehen dem Amtsgeheimnis.

Art. 7a (nouveau)*Proposition de la commission**Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(de Dardel, Caspar, Hafner Ursula, Rechsteiner, Tschäppät Alexander)

Titre

Médiateur

Al. 1

Le Conseil fédéral nomme un médiateur qui examine, sur demande de la personne concernée, si le présent arrêté est respecté.

Al. 2

Le médiateur peut consulter tous les documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat en possession du Service de police du Ministère public de la Confédération et demander tout renseignement utile au préposé spécial, au Ministère public ou à d'autres services de la Confédération. L'administration ne peut pas faire valoir le secret de fonction envers le médiateur.

Al. 3

Le médiateur et ses collaborateurs sont tenus au secret de fonction.

Art. 7b (neu)*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(de Dardel, Caspar, Hafner Ursula, Rechsteiner, Tschäppät Alexander)

Titel

Verfahren

Abs. 1

Wer geltend macht, sein Einsichtsgesuch sei nicht gemäss diesem Bundesbeschluss behandelt worden, kann innert 30 Tagen an die Ombudsperson gelangen.

Abs. 2

Erachtet die Ombudsperson den Bundesbeschluss als eingehalten, teilt sie dies dem Gesuchsteller mit. Dieser kann innert 30 Tagen nach Artikel 8 Beschwerde führen.

Abs. 3

Erachtet die Ombudsperson den Bundesbeschluss als nicht eingehalten, teilt sie dies dem Sonderbeauftragten und dem Gesuchsteller mit. Der Sonderbeauftragte erlässt hierauf eine neue beschwerdefähige Verfügung.

Art. 7b (nouveau)*Proposition de la commission**Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(de Dardel, Caspar, Hafner Ursula, Rechsteiner, Tschäppät Alexander)

Titre

Procédure

Al. 1

Celui qui fait valoir que sa demande de consultation n'a pas été traitée conformément au présent arrêté peut s'adresser dans les 30 jours au médiateur.

Al. 2

Si le médiateur estime que l'arrêté n'a pas été respecté, il en fait part au requérant. Celui-ci peut interjeter recours dans les 30 jours, selon l'article 8.

Al. 3

Si le médiateur estime que l'arrêté n'a pas été respecté, il en fait part au préposé spécial et au requérant. Le préposé spécial arrête alors une nouvelle décision pouvant faire l'objet d'un recours.

M. de Dardel, porte-parole de la minorité: Dans le système légal actuel, qui est un système réglementaire, l'institution du médiateur ou de l'ombudsman existe, et elle a donné satisfaction. La majorité de la commission du Conseil des Etats était favorable au principe du maintien de l'ombudsman, en tout cas dans la procédure de recours, mais par 20 voix contre 14 le Conseil des Etats a refusé de maintenir cette institution. La minorité que je représente propose le maintien du système réglementaire actuel, et c'est la raison pour laquelle ma proposition reprend les termes de l'ordonnance du Conseil fédéral du 5 mars 1990.

Le Conseil fédéral s'est opposé au maintien de l'ombudsman pour deux raisons essentielles. Tout d'abord, c'est le risque de conflit entre le préposé et le médiateur, évoqué aujourd'hui par M. Bonny qui a souligné les graves divergences ayant existé entre le médiateur et le préposé dans les années passées. A notre avis, il n'y a pas là risque de conflits, mais de divergences importantes qui sont nécessaires et utiles afin de donner confiance à l'opinion publique et de défendre les droits des personnes désirant consulter leurs dossiers.

L'autre argument avancé par le Conseil fédéral est que le médiateur désigné en 1990 était présent essentiellement pour atténuer un climat de méfiance qui n'existe plus actuellement. Par ailleurs, selon le Conseil fédéral, le médiateur avait pour tâche d'instituer une pratique sûre au point de vue juridique et M. Haefliger a déjà accompli ce travail qui est un acquis.

Nous faisons valoir contre ces arguments le fait que c'est précisément en supprimant l'institution actuelle du médiateur que l'on risque de réveiller le climat de méfiance que l'on a tenté de faire disparaître au prix de grands efforts, durant trois ans. D'autre part, la pratique instituée par M. Haefliger est une bonne chose, mais elle n'est pas suffisante face à de nouveaux problèmes. M. Frey Claude, tout à l'heure, a relevé que le travail du préposé, s'agissant des dossiers, serait un travail de bénédictin. Nous pensons qu'à ce bénédictin il faut un père prieur qui puisse s'occuper, diriger le bénédictin et en contrôler la conscience.

L'expérience faite avec M. le professeur Haefliger comme ombudsman, comme médiateur, a été à notre avis extrêmement positive. Je répète qu'elle a donné confiance, qu'elle a largement contribué à atténuer le climat de méfiance qui existait. M. Haefliger a montré à maintes reprises son souci non seulement de préserver l'intérêt public mais simultanément de donner droit aux intérêts privés et personnels des personnes consultant leur fiche. Cette expérience nous conduit à considérer qu'il faut maintenir l'institution.

On peut aussi relever – ce qui est très important – que l'intervention du médiateur a permis de réduire le nombre des recours et d'en simplifier les procédures. Dans la présente situation, où l'on risque d'avoir un grand nombre de recours, il est important qu'en aval de la procédure de recours un médiateur puisse intervenir, afin de réduire le nombre des recours ainsi que leur importance et leur complexité s'ils ont tout de même lieu. Cet objectif est très important si, comme le prévoit la commission du Conseil national, l'autorité de recours est le Tribunal fédéral. Chacun connaissant la surcharge de travail de cette instance judiciaire, il convient de prendre les mesures nécessaires afin que celle-ci ne soit pas encore aggravée.

En conclusion, on peut discuter sur le fait de savoir si le médiateur doit développer son activité en amont de la procédure de recours, comme le préconise ma proposition, ou en aval afin de collaborer en quelque sorte avec l'autorité de recours dans son travail, comme le préconise l'amendement ou la proposition éventuelle de Mme Caspar. En tous les cas, il faut maintenir le médiateur car, à défaut, le Parlement contribuerait à réveiller la méfiance que les autorités se sont évertuées à atténuer ou à endormir pendant trois ans. Par ailleurs, on ne supprimerait pas un travail d'examen de contrôle de l'activité du préposé, mais on le reporterait simplement sur l'instance de recours, c'est-à-dire vraisemblablement sur le Tribunal fédéral. Alors, Mesdames et Messieurs, ayez pitié du Tribunal fédéral et donnez raison à la proposition de la minorité.

Thür, Berichterstatter: Die Kommissionsmehrheit ist mit dem Bundesrat der Auffassung, dass das Zweigespann Sonderbeauftragter/Ombudsperson einer überzüchteten Struktur entsprach, die je nach Besetzung konflikträchtig war. Deshalb bitte ich Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

M. Frey Claude, rapporteur: Le médiateur pouvait être utile au plus chaud de l'affaire des fiches lorsqu'il s'agissait de rétablir la confiance; maintenant, il serait simplement superflu. A l'article 7, on prévoit un préposé spécial. Mais, Monsieur de Dardel, lisez la lettre b de cet article: «il statue sur les demandes de consultation en s'efforçant de parvenir tout d'abord à une entente». La mission de ce préposé sera aussi celle d'un père prier qui priera les intéressés de s'entendre. Nous vous prions de suivre le Conseil fédéral avec une majorité de 7 voix contre 4 et une abstention. Nous vous demandons de rejeter la proposition de M. de Dardel et ayez pitié du pauvre pécheur!

Bundesrat Koller: Ich ersuche Sie, dem Ständerat und der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen. Das Zweigespann Ombudsmann und Sonderbeauftragter ist tatsächlich nur historisch erklärbar. Im Dezember 1989 war es zweifellos sehr wichtig, dass sich Herr alt Bundesgerichtspräsident Haefliger als Ombudsmann zur Verfügung gestellt hat, weil ja die Einsichtsbegehren an die Bundesanwaltschaft zu stellen waren und die Bundesanwaltschaft damals Partei war, zu der man damals kein Vertrauen mehr hatte. Deshalb brauchte es diesen Ombudsmann. Als dann aber die Zahl der Einsichtsgesuche in die Hunderttausende ging, mussten wir einen Sonderbeauftragten, der von der Bundesanwaltschaft unabhängig ist, einsetzen.

Damals, bei der Einsetzung des Sonderbeauftragten, wäre schon der richtige Moment gewesen, auf den Ombudsmann zu verzichten. Ich habe damals Herrn Haefliger verstanden, als er mir erklärte, er könne diese sehr aufwendige Aufgabe nicht auch noch übernehmen.

Heute, da wir einen neuen Sonderbeauftragten haben, ist eine Weiterführung dieses Zweigespanns sicher nicht mehr nötig.

Der Sonderbeauftragte arbeitet absolut unabhängig von der Bundesanwaltschaft wie übrigens auch vom Bundesrat. Er bietet dank seiner Herkunft die nötige Garantie für eine unabhängige Arbeit. Im übrigen steht die Praxis der Einsichtsgewährung heute weitestgehend fest, und nach der ausdrücklichen Festlegung in Artikel 7 soll der Sonderbeauftragte selber Ombudsmannfunktionen übernehmen.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, die Minderheitsanträge abzulehnen und dem Ständerat und dem Bundesrat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

82 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

59 Stimmen

Art. 8

Antrag der Kommission

Mehrheit

Gegen den Entscheid des Sonderbeauftragten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig.

Minderheit

(Leuba, Ducret, Frey Claude)

.... an den Bundesrat zulässig.

Art. 8

Proposition de la commission

Majorité

La décision du préposé spécial peut faire l'objet d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral.

Minorité

(Leuba, Ducret, Frey Claude)

.... auprès du Conseil fédéral.

M. Leuba, porte-parole de la minorité: Je pense qu'à cette heure tardive personne ne me reprochera d'être très bref. J'aimerais juste préciser que cette proposition se justifiait dans la mesure où des questions de sécurité de l'Etat, des questions éminemment politiques restaient de la compétence de cet arrêté puisque les documents restant en possession du Ministère public faisaient aussi l'objet de l'arrêté. Dès le moment que vous avez accepté mon amendement à l'article 2 et sorti les documents restant en main du Ministère public et n'étant plus l'objet de l'arrêté, il n'y a plus de raison de maintenir le Conseil fédéral comme autorité de recours. Je me rallie donc à la proposition de la majorité de la commission et retire la proposition de minorité.

Präsident: Herr Leuba hat den Antrag der Minderheit zurückgezogen.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 8a (neu)

Eventualantrag Caspar

(falls der Minderheitsantrag de Dardel zu Artikel 7a abgelehnt wird)

Titel

Ombudsperson

Abs. 1

Der Bundesrat setzt eine Ombudsperson ein. Diese äussert sich zu den eingereichten Beschwerden und versucht, unter den Beteiligten eine Einigung herbeizuführen.

Abs. 2

Die Ombudsperson kann alle Akten der Bundesanwaltschaft, die sich in deren Obhut oder in der Obhut des Sonderbeauftragten befinden, einsehen und die notwendigen Auskünfte darüber verlangen. Auch die übrigen Amtsstellen sind ungeachtet des Amtsgeheimnisses zur Auskunft verpflichtet.

Abs. 3

Die Ombudsperson und ihre Mitarbeiter unterstehen dem Amtsgeheimnis.

Art. 8a (nouveau)*Proposition subsidiaire Caspar*

(en cas de rejet de la proposition de minorité de Dardel à l'article 7a)

Titre

Médiateur

Al. 1

Le Conseil fédéral nomme un médiateur qui se prononce sur les plaintes déposées et tente de concilier les intérêts des parties.

Al. 2

Le médiateur peut consulter tous les documents placés sous la garde du Ministère public ou du préposé spécial et demander tout renseignement utile. Les autres services fédéraux ont également l'obligation de renseigner sans égard au secret de fonction.

Al. 3

Le médiateur et ses collaborateurs sont tenus au secret de fonction.

Frau Caspar: Ich frage mich zwar, welche Bedeutung die Ausgestaltung des Verfahrens noch hat, wenn wir den Grundsatz, nämlich die Akteneinsicht, derart beschneiden. Trotzdem versuche ich, mit allem, was ich noch zu bieten habe, für die Ombudsperson zu kämpfen.

Die letzten zwei Jahre haben gezeigt, dass die Ombudsperson eine bedeutende Funktion hatte. Herrn Haefliger sei für seine wertvolle Arbeit auch hier einmal gedankt. Alle, welche Einspruch erhoben hatten, haben die Ombudsperson sehr geschätzt, vor allem, weil sie von der Verwaltung unabhängig war. Dieselben guten Erfahrungen wurden übrigens auch in den Kantonen gemacht.

Die Staatsschutzaffäre hat das Vertrauen vieler – heute wurde es wieder einmal deutlich: nicht aller – erschüttert. Es müsste aber ein Anliegen aller sein, dieses Vertrauen wieder zurückzugewinnen. Die Ombudspersonen haben zur Wiederherstellung dieser Vertrauensdefizite wesentliche Arbeit geleistet. Ausgerechnet diese Position soll jetzt gestrichen werden, als hätten wir diese Affäre hinter uns gebracht – dabei haben wir noch eine währschafte Bewältigungsarbeit vor uns. Die Probleme bei der Dossiereinsicht werden nämlich nicht einfacher. Die Fichen haben ja nur den Zugang zu den Dossiers erschlossen. Die Oeffnung der Dossiers wird noch einmal eine Welle von Schmerz, Empörung, Trauer und – ich hoffe – auch Wut auslösen. Wieder einmal geht es um die Wiederherstellung des Vertrauens.

Ich weiss übrigens, wovon ich spreche: Ich war Mitglied der kantonalen Untersuchungskommission und habe in einige Dossiers Einsicht nehmen können. Wut und Trauer ist nur der Vorname dessen, was ich dort empfunden habe. Die Akteneinsicht wird sich als noch heikler erweisen, als es schon das Einsichtsrecht in die Fichen war. Hier braucht es eine Ombudsperson.

Sie haben den Minderheitsantrag de Dardel abgelehnt. Dieser Antrag übernahm den Text der bisherigen Verordnung. Die Vereinfachung des Prozederes, die Unabhängigkeit von der Verwaltung und die Reduktion der Beschwerdefälle haben schon bisher die Berechtigung der Ombudsperson bestätigt. Im Ständerat fand die Kommissionsmehrheit einen Kompromiss, wonach die Ombudsperson nur noch auf der Stufe des Einspruchsverfahrens eingesetzt werden sollte. Diesen Antrag nehme ich wieder auf, und ich bitte Sie, ihm zuzustimmen – als Kompromiss.

Der Sonderbeauftragte bekommt zahlreiche wichtige verfügende Kompetenzen; diese werden in Artikel 7 geregelt. In Artikel 8 wird der Rechtsschutz geregelt. Sie haben sich für die Variante «Bundesgericht» entschieden. Die Verfügung des Sonderbeauftragten kann also mit einer Beschwerde angefochten werden. Der Sonderbeauftragte ist im Auftrag des Bundesrates tätig. Er erlässt Verfügungen, und er ist nach dem Wortlaut von Artikel 7 gemäss Fassung der Kommission ausdrücklich nicht an Weisungen gebunden; aber seine Nähe zum Bundesrat ist unverkennbar.

Wir betrachten eine Ombudsperson als nötig, und zwar einerseits zur Entlastung der Beschwerdeinstanz und andererseits,

weil wir glauben, dass die Betroffenen mehr Vertrauen in eine Ombudsperson als in das Schlichtungsverfahren vor dem Sonderbeauftragten haben. Nach dem System meines Antrags würden die Konflikte zwischen Sonderbeauftragtem und Ombudsperson vermieden oder zumindest entschärft. Diese Konflikte waren ein wesentlicher Grund für den Bundesrat, auf die Einsetzung einer Ombudsperson künftig zu verzichten. Es ist unsere Absicht, Vertrauen zu schaffen. Wenn wir bewirken wollen, dass der Bundesrat – oder jetzt, wie Sie beschlossen haben, das Bundesgericht – über möglichst wenig Beschwerden zu entscheiden hat, müssen wir eine Ombudsperson einsetzen. Denn nur ihr wird es möglich sein, eine einvernehmliche Lösung mit den Beteiligten zu suchen und zu finden. Es würde in weiten Kreisen nicht verstanden, wenn bei der Dossiereinsicht auf diese bewährte Institution verzichtet würde.

Die Rolle der Ombudsperson, wie sie in meinem Antrag vorgesehen ist, ist eine neue Rolle. Es ist ein anderes Verfahren als das bisher gewählte. Mit diesem Verfahren möchten wir die bisherige Doppelspurigkeit und insbesondere auch die Reibungsflächen, die zwischen Sonderbeauftragtem und Ombudsmann bestanden haben, vermeiden. Wir können und sollen nicht auf diese Funktion verzichten. Wir sind auch überzeugt, dass eine Ombudsperson bei der Erledigung von Beschwerden unschätzbare Dienste leisten und Entlastung bringen kann.

Natürlich soll der Sonderbeauftragte auch versuchen, eine gütliche Einigung zu finden. Aber der Sonderbeauftragte wird vom Betroffenen als Richter in eigener Sache betrachtet, weil es am Schluss eben dieser Sonderbeauftragte ist, der verfügt. Das halten wir psychologisch für verfehlt, und wir glauben auch nicht, dass diese Schlichtungsversuche sehr wirksam sein werden.

Deshalb bitten wir Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

Thür, Berichterstatter: Der Eventualantrag Caspar lag der Kommission nicht vor. Zwar wird darin das Aktionsfeld der Ombudsperson eingeschränkt, indem sie nur noch im Rahmen von eingereichten Beschwerden in Funktion treten soll. Der Antrag zielt aber in die gleiche Richtung wie der Minderheitsantrag de Dardel, weshalb ich Sie bitte, diesen Antrag abzulehnen.

M. Frey Claude, rapporteur: La question qui vient d'être soumise n'a donc pas été débattue en commission mais nous pouvons invoquer les mêmes arguments à l'encontre de la proposition Caspar que ceux invoqués à l'encontre de la proposition de Dardel. Il y a le préposé et il y a les voies de recours, inutile d'ajouter un échelon supplémentaire. Nous vous demandons donc de rejeter cette proposition.

Bundesrat Koller: Auch ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen. Ich betone noch einmal, dass der Sonderbeauftragte selber Ombudsfunktion ausüben soll. Es ist eigentlich nicht einzusehen, wie ein zweiter Ombudsmann mit Erfolg tätig werden könnte, wenn der Rat eines Sonderbeauftragten, der die Unabhängigkeit von der Bundesanwaltschaft und vom Bundesrat hat, nicht angenommen wird. Das ist der Hauptgrund, weshalb ich auch hier empfehle, den Antrag abzulehnen und damit dem Bundesrat und dem Ständerat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Eventualantrag Caspar
Dagegen

54 Stimmen
76 Stimmen

Art. 9–11*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Rechsteiner: Mit der Zustimmung zum Minderheitsantrag Leuba bei Artikel 4 haben Sie das Herzstück der Dossiereinsichtsvorlage herausgebrochen und damit die Versprechen, die im Rahmen der Verordnung vom März 1990 abgegeben worden sind, und die vielen individuellen Versprechen gegenüber den Betroffenen gebrochen.

Unter diesen Umständen muss ich Sie namens der SP-Fraktion bitten, die Vorlage abzulehnen. Es bleibt uns in dieser Situation nichts anderes als die Hoffnung, dass der Ständerat am Beschluss auf Dossiereinsicht festhalten wird.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

82 Stimmen

Dagegen

52 Stimmen

*Abschreibung – Classement**Antrag des Bundesrates*

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Seite 1 der Botschaft

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires
selon la page 1 du message

*Angenommen – Adopté**An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

Schluss der Sitzung um 19.45 Uhr

La séance est levée à 19 h 45

Akten der Bundesanwaltschaft. Einsicht

Documents du Ministère public de la Confédération. Consultation

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.062
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.06.1992 - 14:30
Date	
Data	
Seite	696-713
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 201

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.