

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

Nationalrat – Conseil national

1992

Herbstsession – 6. Tagung der 44. Amtsdauer
Session d'automne – 6^e session de la 44^e législature

Erste Sitzung – Première séance

Montag, 21. September 1992, Nachmittag
Lundi 21 septembre 1992, après-midi

14.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Nebiker

Präsident: Ich begrüsse Sie zum Beginn der Herbstsession. Wir haben alle miteinander ein sehr interessantes, spannungsvolles Abstimmungswochenende in Frankreich erlebt. Aber ich möchte zu dieser Abstimmung über die Maastrichter Verträge ausdrücklich keinen Kommentar abgeben. Ich kommentiere dann wieder Schweizer Abstimmungssonntage. Zum Programm der Session: Wir haben Ihnen angekündigt, dass es voraussichtlich aufgrund der Beratungen in den Kommissionen einige Aenderungen geben wird. Die Finanzordnung konnte nicht zu Ende beraten werden und ist deshalb vom Sessionsprogramm abgesetzt worden. Anstelle der Finanzordnung werden wir aber andere Geschäfte behandeln: das Zivilschutzleitbild und die geschlechtsneutrale Formulierung von Gesetzestexten. Zudem gibt es eine Vereinigte Bundesversammlung zur Wahl eines Bundesrichters.

91.062

Akten der Bundesanwaltschaft. Einsicht

Documents du Ministère public de la Confédération. Consultation

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 1141 hiavor – Voir page 1141 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 27. August 1992
Décision du Conseil des Etats du 27 août 1992

Thür, Berichterstatter: In diesem Spiel ohne Ende treten wir in die dritte und hoffentlich letzte Phase ein. Das Seilziehen zwischen Nationalrat und Ständerat um eine rechtsstaatlich einwandfreie und finanziell tragbare Lösung bei der Einsicht-

nahme in die Akten der Bundesanwaltschaft könnte mit der heute zur Diskussion stehenden Kompromissvariante des Ständerates nun doch noch beendet werden. Das ist jedenfalls die Hoffnung der Mehrheit Ihrer Kommission, welche dem ständerätlichen Vorschlag mit einem Stimmenverhältnis von 10 zu 7 gefolgt ist.

Der Ständerat hat den Bedenken der knappen Mehrheit dieses Rates Rechnung getragen, ist aber vom Willen einer rechtsstaatlichen Erledigung des Fichenskandals dennoch nicht abgerückt. Bevor ich die Einzelheiten darlege, möchte ich darauf hinweisen, dass insgesamt zwei Differenzen übriggeblieben sind. Die wichtigste ist jene in Artikel 4. Demgegenüber ist die Differenz in Artikel 2 von sehr viel geringerer Bedeutung. Der Ständerat hat deshalb zuerst die Differenz in Artikel 4 behandelt – in der Absicht, keine Differenzen zu schaffen, wenn nur noch Artikel 2 zur Diskussion steht. Ich schlage Ihnen das gleiche Vorgehen vor; auch wir sollten uns zuerst mit der Differenz in Artikel 4 auseinandersetzen.

Ich rekapituliere kurz die Vorgeschichte. Der Bundesrat hat in Artikel 7 der Verordnung vom 5. März 1990 über die Behandlung der Staatsschutzakten des Bundes festgelegt, dass der Sonderbeauftragte Einsicht in die Dossiers gewähre. Demgegenüber hat nun der Nationalrat zweimal mit knapper Mehrheit beschlossen, dass dieses Versprechen, welches der Bundesrat all jenen abgegeben hat, welche ein Einsichtsgesuch gestellt haben, nicht mehr einzulösen ist. Statt dessen will der Nationalrat nur noch dann Einsicht gewähren, wenn der Betroffene einen Schaden glaubhaft machen kann.

Ausschlaggebend für die Entscheidung des Nationalrates waren finanzielle Aspekte. Gestützt auf verwaltungsinterne Berechnungen wurde nämlich behauptet, der Kostenaufwand bei der ständerätlichen Lösung könne gegen 110 Millionen Franken ausmachen, während die nationalrätliche Lösung lediglich Kosten von 15 bis 28 Millionen Franken auslösen würde.

Der Ständerat schlägt nun neu eine Lösung vor, welche nach den gleichen verwaltungsinternen Berechnungen einen geschätzten Aufwand zwischen 18 Millionen und 28 Millionen Franken verursachen würde. Damit liegt der ständerätliche Vorschlag – rein von der Kostenseite her betrachtet – im Rahmen der ursprünglichen nationalrätlichen Lösung.

Die Mehrheit Ihrer Kommission ist diesem Konzept des Ständerates (mit 10 zu 7 Stimmen) gefolgt, wie ich bereits dargelegt habe. Ausschlaggebend für diesen Entscheid waren neben den finanziellen Aspekten grundsätzliche rechtsstaatliche Überlegungen. Der Vorschlag des Ständerates hat nämlich den Vorteil, dass er bedeutend näher am ursprünglichen bundesrätlichen Versprechen liegt, indem die Dossiereinsicht grundsätzlich garantiert bleibt. Allerdings wird nun nicht mehr in jedem Fall, in dem Dossiereinsicht verlangt worden ist, Einsicht gewährt. Voraussetzung ist, dass in den Dossiers «erheblich mehr» Informationen enthalten sind als in den Fichen. In der ständerätlichen Debatte wurde darauf hingewiesen, dass

mit diesem Zugeständnis von seiten des Ständerates erhebliche Abstriche gegenüber der ursprünglichen Zielsetzung gemacht wurden.

Der wichtigste Unterschied zum ursprünglichen ständerätlichen Beschluss liegt darin, dass der Kreis der Einsichtsberechtigten eingeschränkt worden ist: Einsicht wird nur noch gewährt, wenn Einsicht in die Dossiers verlangt worden ist. Es genügt nicht mehr, wenn lediglich Einsicht in die Fichen verlangt worden ist. Das bringt eine wesentliche Aufwandminderung, indem nicht mehr maximal 39 000 Gesuche, sondern neu nur 28 000 Gesuche zur Diskussion stehen.

Bei der zweiten Aenderung handelt es sich um eine verfahrensrechtliche Verbesserung: Neu werden alle Gesuchsteller zuerst angefragt, ob sie ihr Einsichtsgesuch noch aufrechterhalten wollen. Ursprünglich war vorgesehen, das Schreiben nur an jene Personen zu richten, deren Dossiers erheblich mehr Informationen enthalten. Dieses Vorgehen setzte natürlich voraus, dass sämtliche Dossiers zunächst daraufhin hätten überprüft werden müssen, ob sie mehr Informationen enthalten als die Fichen. Dies hätte einen Mehraufwand zur Folge gehabt. Wenn nun neu jeder Gesuchsteller mit einfachem Schreiben angefragt wird, ob er an der Einsicht festhalte, ist in einer ersten Phase ein sehr geringer Aufwand nötig. Mit dieser Prozedur kann man zusätzlich erwarten, dass viele der Angeschriebenen ihr Einsichtsrecht nicht mehr in Anspruch nehmen. Dieses Vorgehen ist in Absatz 1 von Artikel 4 geregelt.

Gemäss Absatz 2 muss nun der Gesuchsteller innert einer bestimmten Frist noch einmal aktiv werden. Er muss innert 30 Tagen erklären, dass er am Gesuch festhalten wolle. Ansonsten wird angenommen, dass er auf die Einsicht verzichtet. Das ist noch einmal eine wesentliche Vereinfachung des Verfahrens. Es genügt allerdings nicht, dass er lediglich am Gesuch festhält; er muss gleichzeitig dartun, auf welches Interesse er die Aufrechterhaltung seines Gesuches abstützt. Dieses Interesse darf sich nicht als «offensichtlich gering» erweisen, wie es in Absatz 2 von Artikel 4 heisst.

Was braucht es im Einzelfall für diesen Interessennachweis? Diese Frage gab in der Kommission einiges zu reden. Die einen störten sich daran, dass dieser Begriff zu unbestimmt sei und dem Sonderbeauftragten damit ein erheblicher Ermessensspielraum überlassen werde. Das ist richtig. Eine Mehrheit Ihrer Kommission war aber der Auffassung, dass gerade dieser grosse Ermessensspielraum bei richtiger Anwendung am geeignetsten sei, in schwierigen Einzelfällen zu sachgerechten Lösungen zu kommen. Auf der anderen Seite ist zu betonen, dass dieser Interessennachweis gerade im Verfahrensrecht ein sehr gebräuchliches Kriterium darstellt, wenn es beispielsweise um die Frage geht, ob jemand zur Anfechtung einer Verfügung legitimiert ist. Der Sonderbeauftragte betritt also kein Neuland, wenn er dieses Kriterium anwenden muss. Er kann sich auf eine gefestigte bundesgerichtliche Praxis abstützen.

Aus diesen Gründen ist eine Mehrheit der Kommission der Auffassung, dass mit dieser Formel rechtsstaatlich vertretbare und dennoch vernünftige Entscheide möglich sind. Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass eine zusätzliche Präzisierung im vorliegenden Fall nichts bringt und damit eine unnötige Differenz zum Ständerat geschaffen würde.

Dass bei diesem Interessennachweis kein Schaden – weder ein materieller noch ein ideeller – glaubhaft gemacht werden muss, ist selbstverständlich. Wenn ein Schaden vorliegt, richtet sich die Einsichtnahme selbstverständlich nach Artikel 3. Wenn dieses Interesse als offensichtlich gering beurteilt und gleichzeitig die Einsichtgewährung einen unverhältnismässigen Aufwand erfordern würde, wird die Einsicht vom Sonderbeauftragten verweigert. Damit sollen Bagatellfälle und offensichtlich trölerische Gesuche ausgeschieden werden können. Die in Artikel 4 Absatz 2 neu genannten Kriterien haben sodann den Vorteil, dass sie vom Sonderbeauftragten direkt angewendet werden können, also keiner bundesrätlichen Präzisierung mehr bedürfen.

Dem Minderheitsantrag Leuba ist positiv zu attestieren, dass sich die Kommissionsminderheit mit diesem Vorschlag einen grossen Schritt auf die ständerätliche Lösung zubewegt hat und an der rigorosen Verweigerung der Einsichtnahme nicht

mehr festhält, wenn der Betroffene keinen Schaden glaubhaft machen kann. Trotzdem führt dieser Minderheitsantrag gegenüber der ständerätlichen Fassung zu keiner Verbesserung bzw. Klärung.

Wer den ursprünglichen Antrag der Minderheit Leuba, dem seinerzeit eine Mehrheit unseres Rates gefolgt ist, mit dem heutigen Antrag der Minderheit Leuba vergleicht, stellt fest, dass lediglich zwei Begriffe ausgewechselt worden sind: Neu verlangt die Minderheit Leuba nicht mehr, dass jene, welche eine Dossiereinsicht verlangen, einen Schaden glaubhaft machen müssen, sondern es soll genügen, wenn sie einen Nachteil plausibel machen können.

Was heisst es nun, wenn statt von einem Schaden nur von einem Nachteil die Rede ist und dieser nicht mehr glaubhaft, sondern nur noch plausibel gemacht werden muss? Genau in dieser Frage liegt die Problematik der von der Minderheit vorgeschlagenen Lösung. Sie arbeitet mit zwei begrifflichen Neuschöpfungen, deren juristischer Gehalt völlig unklar ist. Der Sonderbeauftragte wäre bezüglich der Interpretation dieser beiden Begriffe völlig auf sich gestellt und könnte nicht auf eine bewährte Rechtspraxis zurückgreifen. Sein ohnehin grosser Ermessensspielraum würde dementsprechend noch grösser. Das ist aus der Sicht der Kommissionsmehrheit rechtsstaatlich fragwürdig.

Obwohl also die Lösung der Minderheit Leuba unter dem Strich keine substantiell klarere Ausgangslage schafft, handelt man sich damit umgekehrt unnötigerweise eine neue Differenz zum Ständerat ein. Ich bitte Sie deshalb, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

Demgegenüber will Herr Ducret am ursprünglichen Beschluss des Nationalrates festhalten. (Sie haben diesen Antrag auf Ihren Tischen.) Herr Ducret ist nicht bereit, dem Ständerat auch nur einen Schritt entgegenzukommen. Mit dem Antrag Ducret bewegen wir uns an Ort und schaffen die Voraussetzungen, dass dieses Spiel ohne Ende weitergeht. Der Preis dafür wäre, dass der Sonderbeauftragte mit seinen Mitarbeitern weiterhin auf die Erledigung der Arbeit warten müsste.

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit der Kommission, welche Ihnen Zustimmung zum ständerätlichen Beschluss vorschlägt, zuzustimmen, damit die Angelegenheit heute endlich vom Tisch kommt.

M. Frey Claude, rapporteur: Le projet du Conseil fédéral concernant la consultation des documents du Ministère public de la Confédération date du 23 octobre 1991. Ce message a donc presque un an. Rappelons qu'il avait pour objectif de régler dans les meilleurs délais et définitivement l'affaire des fiches.

Notre conseil doit se prononcer pour la troisième fois sur ces propositions et, en particulier, pour la troisième fois également nous revenons sur l'article 4 qui se situe au coeur du débat. La majorité de la commission est prête à se rallier à la proposition dite de compromis du Conseil des Etats. Rappelons cette solution. Le préposé aux fiches va devoir écrire aux 39 000 requérants pour les questionner sur leur intention quant au maintien de leur demande de consultation. Si la demande est confirmée, ils pourront consulter leur dossier à deux conditions: premièrement, il faut que l'intérêt à la consultation ne soit pas manifestement minime et, deuxièmement, il faut que la consultation ne doive pas nécessiter un effort disproportionné de la part de l'administration.

Ces deux critères ne sont-ils pas trop vagues? Par 23 voix contre 22, le Conseil des Etats a répondu par la négative. Notre commission se rallie à ce point de vue dans la mesure où l'on précise que l'intérêt du requérant doit être compris au sens où le définit la jurisprudence du Tribunal fédéral. En particulier, on exclut ici la consultation qui serait motivée par la simple curiosité de lire son dossier. En revanche, la consultation du dossier se justifiera, par exemple lorsqu'il est établi que des fait erronés figurent dans le dossier ou lorsqu'il est évident ou vraisemblable que la communication d'informations à des tiers aurait pu avoir des effets néfastes ou, enfin, lorsque les informations données sur la base du dossier, lors d'un contrôle de sécurité, ont pu amener à des recommandations négatives.

La solution proposée par le Conseil des Etats devrait coûter entre 18 et 28 millions de francs, selon les estimations du Département fédéral de justice et police. La minorité Leuba vise à préciser les conditions que doit remplir le requérant pour consulter son dossier. Le requérant devra rendre plausible l'inconvénient subi. On se rattache donc ici à un élément de fait. M. Ducret vous demande d'en rester à la version du Conseil national telle que nous l'avons votée lors de notre séance du 18 juin 1992. Par 11 voix contre 7, la commission vous invite à vous rallier à la proposition du Conseil des Etats. A titre personnel, je voterai la version de M. Ducret qui doit être comprise – je le précise encore pour une raison de procédure – comme la proposition principale, celle de M. Leuba devenant subsidiaire. Ces deux propositions me paraissent plus claires. De toute façon, quel que soit le vote, il est essentiel d'en finir avec ce problème durant la présente session.

Art. 4

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Leuba, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Frey Claude, Seiler Hanspeter)

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

...., entsprochen, soweit sie plausibel machen, dass sie Nachteile im Zusammenhang mit Informationen erlitten haben, die aus den Akten des Polizeidienstes hervorgehen.

Antrag Ducret

Abs. 1

Personen, die bereits vor dem 1. April 1990 Akteneinsicht verlangt haben, werden persönlich über die Voraussetzungen der Akteneinsicht informiert (Art. 3, 5).

Abs. 2

Streichen

Eventualantrag Ducret

(falls der Antrag Ducret angenommen wird)

Der Nationalrat erklärt seinen Beschluss als endgültig

Eventualantrag Leuba

(falls der Antrag der Minderheit angenommen wird)

Der Nationalrat erklärt seinen Beschluss als endgültig

Art. 4

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Leuba, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Frey Claude, Seiler Hanspeter)

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

...., pour autant qu'elles rendent plausible qu'elles ont subi des inconvénients en rapport avec des informations qui ressortent des dossiers du Service de police.

Proposition Ducret

Al. 1

Les personnes qui ont déposé une demande de consultation des documents les concernant avant le 1er avril 1990 sont avisées personnellement des conditions auxquelles est soumise la consultation (art. 3, 5).

Al. 2

Biffer

Proposition subsidiaire Ducret

(pour le cas où la proposition Ducret serait admise)

Le Conseil national déclare sa décision définitive

Proposition subsidiaire Leuba

(pour le cas où la proposition de minorité serait admise)

Le Conseil national déclare sa décision définitive

M. Leuba, porte-parole de la minorité: Dans une semaine exactement, vous allez vous prononcer sur le programme d'économies de la Confédération. On vous demandera de diminuer les subventions pour les céréaliers, voire de les supprimer. On vous demandera de diminuer des subventions pour Pro Helvetia, qui pourtant joue un rôle très important, de supprimer une subvention en matière de sécurité routière. Ce sont tous des domaines que nous reconnaissons comme très importants, mais pour lesquels il conviendra sans aucun doute de faire des économies, vu la situation des finances de la Confédération.

En revanche, on vous propose maintenant de dépenser quelques dizaines de millions de francs pour satisfaire la curiosité de quelques milliers de nos concitoyens qui trouvent normal de consulter les dossiers. On invoque à cet égard la confiance. Pensez-vous sincèrement qu'un seul citoyen, après avoir consulté son dossier, va voir sa confiance envers l'Etat augmenter? Je suis absolument sûr que nous aurons, au mieux, un résultat nul, et au pire, un effet exactement contraire. On nous a dit que des promesses avaient été faites d'ouvrir les dossiers: récemment, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de se reprononcer sur la foi que l'on peut accorder aux autorités lorsqu'elles font des promesses, et qu'elles ne peuvent pas les tenir parce qu'une autorité de rang supérieur a pris une autre décision. Il s'agit d'un arrêt du 9 octobre 1991 du Tribunal fédéral dans une affaire présentant certaines analogies: l'autorité communale exécutive avait promis de placer un terrain en zone à bâtir et l'Assemblée de commune a refusé. Le Tribunal fédéral a déclaré qu'il n'y avait pas là d'engagement liant l'autorité communale et qu'on ne pouvait pas s'en prévaloir. Nous sommes exactement dans la même situation.

On ne peut pas dire que les comptes présentés dans la solution du Conseil des Etats soient vraiment réalistes. Premièrement, ils impliquent que pour chaque demandeur on consulte tous les dossiers pour savoir s'il y a davantage de renseignements que ceux contenus sur la fiche; deuxièmement, on nous dit que la solution du Conseil des Etats est plus largement ouverte que notre solution transactionnelle qui, de ce fait, impliquerait des dépenses supplémentaires.

La question des dépenses n'est pourtant pas le point important. Le Conseil des Etats a repoussé la solution du Conseil national une première fois avec la voix prépondérante de la présidente, et la deuxième fois à une voix de majorité. Mais il faut admettre que le Conseil des Etats a fait un pas dans notre direction, en posant deux conditions: la première est qu'il n'y ait pas un intérêt manifestement peu important, et la deuxième est qu'il n'y ait pas de dépenses disproportionnées. Ces deux conditions sont extraordinairement vagues. Le législateur aime les concepts vagues, mais dans le cas particulier, il en abuse véritablement. Si, comme nous l'a dit le rapporteur de langue française avec beaucoup de clarté, de même que le rapporteur de langue allemande, on vise l'intérêt au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral, c'est-à-dire l'intérêt que l'on reconnaît à celui qui veut introduire un recours, nous serions d'accord, mais dans ce cas les dossiers ne seront pratiquement jamais consultés car il faudrait un intérêt actuel et prépondérant. Ce sont les deux conditions que pose la jurisprudence. Malheureusement, nous pensons que ce n'est pas ce type d'intérêt que vise le Conseil des Etats.

D'autre part, cette notion d'intérêt est d'autant plus difficile à définir que si je dis: «J'ai un intérêt parce que je me sens blessé par des renseignements qui sont contenus dans les dossiers de police», qui osera me dire que cet intérêt n'est pas important?

Si je me sens blessé, je considère personnellement que c'est un intérêt important. Je prétends donc que ce critère est absolument inopérant.

La deuxième condition posée, c'est que la consultation ne nécessite pas un effort disproportionné. Or, cette condition est absurde parce que pour celui qui aura 70 inscriptions dans 50 dossiers différents, la dépense faite pour pouvoir lui sou-

mettre son dossier sera énorme et on pourra juger l'effort disproportionné et lui refuser le droit de consulter son dossier. En revanche, à celui qui n'aura qu'une seule inscription dans un seul dossier, on dira que la dépense n'est pas disproportionnée et on lui accordera le droit de consulter son dossier. Par conséquent, ceux dont le dossier est pratiquement vide pourront le consulter, alors que ceux dont le dossier est plus important ne le pourront pas. Avouez qu'il est difficile d'imaginer un système plus absurde!

Dès lors, nous avons cherché à aller à la rencontre du Conseil des Etats en proposant deux modifications. Tout d'abord, la notion d'inconvénient, dont j'admets, Monsieur le Président de la commission, qu'elle est un concept relativement vague mais que nous avons voulu tel, précisément pour sortir de la notion juridique du dommage. Il suffira d'invoquer n'importe quel inconvénient éventuel consécutif aux renseignements contenus dans le dossier pour avoir le droit de consulter ce dossier. Ensuite, nous avons remplacé le terme «vraisemblable», qui nous paraît trop exigeant, par celui de «plausible» qui permet au préposé spécial, comme vous le soutenez dans votre solution, d'avoir une certaine marge de manoeuvre.

Je m'adresserai ici tout particulièrement aux membres du groupe PDC. Le postulat Eisenring, repris par M. Baumberger, propose une solution qui est exactement celle que nous choisissons, c'est-à-dire mettre un terme non pas à nos débats – ce qui est important – mais surtout à cette affaire des fiches que nous ne voulons pas traîner pendant huit ans, comme le dit M. Eisenring. Nous vous prions dès lors d'approuver au moins notre proposition subsidiaire.

Je voudrais faire une dernière remarque. On nous dit, et cela a été évoqué au Conseil des Etats, que la solution du Conseil national risque de nous mener à Strasbourg. Sur quoi pourrait-on condamner la Suisse à Strasbourg? Je vous rappelle que tous les dossiers pour lesquels la consultation sera refusée seront versés aux Archives fédérales et ne pourront plus être consultés pendant 50 ans. Par la suite, ils ne pourront l'être que pour des recherches de nature historique. Dès lors, ou bien Strasbourg admet un droit absolu à la consultation des dossiers et la solution de la majorité de la commission et du Conseil des Etats ne résistera pas, parce qu'elle fixe des délais. Si ces délais ne sont pas respectés, vous êtes forclos du droit de consulter votre dossier. Par conséquent, il y a aussi violation des droits de l'homme si, pour un si petit motif, on vous refuse la consultation. Ou bien, ce que nous croyons beaucoup plus, la consultation peut être limitée lorsque les dossiers ne risquent plus d'avoir d'effets à l'avenir, et, dans ce cas-là, notre solution est aussi conforme à la solution de la majorité.

Dans ces conditions, bien que la procédure ne soit pas d'une limpidité absolue, je vous prie tout d'abord de vous rallier à la proposition Ducret, soit le maintien de notre décision qui a pour elle au moins la clarté, et si vous estimez que vous ne voulez vraiment pas adopter cette solution claire et dure, je vous demande de vous rallier au moins à la proposition de la minorité qui consiste à reprendre la solution du Conseil des Etats en remplaçant deux concepts extrêmement difficiles à définir par des concepts beaucoup plus clairs, notamment dans l'application.

M. Ducret: Face au refus de la majorité de la commission de se rallier à la proposition de compromis de M. Leuba, qui marque pourtant une réelle volonté de se rapprocher de la solution adoptée par le Conseil des Etats, je juge nécessaire et opportun de vous inviter à maintenir les positions adoptées par notre conseil lors des débats des 1er et 18 juin derniers. Je vous rappelle que nous avons adopté la proposition que je défends aujourd'hui, la première fois par 75 voix contre 71 et la seconde fois par 86 voix contre 77.

Dans les grandes lignes, je reprends pour mon compte, pour les besoins de la cause, les arguments que M. Leuba avait développés à l'appui de ce qui fut sa première proposition et que chacun d'entre nous a certainement encore en tête. Il vous souvient que, selon cette proposition, les personnes qui ont déposé une demande de consultation avant le 1er avril 1990 sont avisées qu'elles doivent rendre vraisemblable un dom-

mage pour avoir accès à leur dossier. Tous les citoyens qui ont demandé la consultation reçoivent une réponse, mais celle-ci, selon cette proposition, n'implique pas la consultation de tous les dossiers.

M. Leuba le rappelait il y a quelques instants: dix ans de travail évités, au moins 50 millions de dépenses supplémentaires économisés par rapport à la solution du Conseil des Etats et à celle du Conseil fédéral; ces mesures devraient suffire pour emporter notre conviction. Si on y ajoute qu'avec la voie adoptée par notre conseil, nous mettons un terme quasi définitif à cette fameuse affaire des fiches, cette conviction se transforme en nécessité absolue.

Deux mots encore au sujet de la formule dite «de compromis» du Conseil des Etats. En ajoutant au texte de cette disposition des termes aussi imprécis qu'«intérêt manifestement minime» ou «effort disproportionné», les sénateurs font incontestablement courir à l'application de cette loi un risque majeur d'arbitraire qui mettra le préposé aux fiches et le Conseil fédéral dans une situation impossible lorsqu'il s'agira pour eux de l'interpréter. Ce n'est pas satisfaisant et j'avoue ne pas comprendre que le Conseil des Etats, plus enclin en la circonstance à faire du droit que de la politique, n'ait pas eu la sagesse ou, tout simplement, n'ait pas compris que, dans un dossier concernant au premier chef les citoyens de ce pays, il eût été logique et convenable que la Chambre des cantons, qui s'est prononcée la première fois grâce à la voix prépondérante de sa présidente et la seconde fois par une voix de majorité, se rallie à la décision de la Chambre du peuple.

En conclusion, je vous invite à confirmer vos votes précédents et à réaffirmer votre volonté de clore définitivement le triste-mement célèbre dossier des fiches, la lassitude constituant la plus mauvaise façon de légiférer. Je propose que cette décision, si elle est acceptée par notre conseil, soit déclarée définitive. Par la même occasion, on aura répondu ainsi également au postulat de notre ancien collègue M. Eisenring.

Präsident: Die grüne Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei beiden Artikeln den Anträgen der Kommissionsmehrheit zustimmt.

Tschäppät Alexander: Das Jahr 1992 dürfte nicht nur in die Geschichte eingehen als das Jahr, in dem das Parlament im Rahmen von Eurolex in der Lage war, 60 Gesetze und Bundesbeschlüsse zu überarbeiten, zu verabschieden – inklusive Differenzvereinbarung – und dem Volk vorzulegen. Das Jahr 1992 wird vielen auch in Erinnerung bleiben als das Jahr der «gesetzgeberischen Kraftmeierei» – so mindestens der Ausdruck von Ständerat Zimmerli –, als das Jahr der unnötigen Prestigekämpfe bei der Bewältigung der Fichenaffäre.

Zum sechsten Mal befasst sich nun eine Kammer des Parlamentes mit dieser Angelegenheit, und immer ist noch offen, ob dieses unwürdige Seilziehen zu einem halbwegs würdigen Abschluss kommt.

Vom ursprünglichen Versprechen des Bundesrates am 5. März 1990, den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern vollumfängliche Einsicht in ihre Fichen und Dossiers zu geben, ist einiges auf der Strecke geblieben. Einzelne mögen dies bedauern, andere werden es begrüßen. Die lange Zeitdauer und damit verbunden ein kleiner gewordenen Interesse sowie die hohen Kosten lassen es wohl rechtfertigen, dass vom ursprünglich sehr umfassenden bundesrätlichen Versprechen abgewichen worden ist.

Der Ständerat hat in Beachtung einer rechtsstaatlich einwandfreien Lösung bereits am 4. März dieses Jahres einen ersten Lösungsvorschlag unterbreitet. Nachdem ein Hin und Her zwischen den Räten zu keiner Differenzvereinbarung geführt hat, liegt uns heute ein neuer ständerätlicher Vorschlag vor. Dieser ist ein klarer Kompromiss, sind doch die im Nationalrat vorgebrachten Kritikpunkte berücksichtigt und in dem Vorschlag verarbeitet worden.

Der vorliegende Vermittlungsvorschlag macht gegenüber den früheren Beschlüssen des Ständerates erhebliche Abstriche. So schränkt er den Kreis der Einsichtsberechtigten ein. Ferner verlangt er ein Tätigwerden des Geschwetzstellers, indem dieser darzutun hat, gestützt auf welches Interesse am Gesuch fest-

gehalten wird. Die ständerätliche Fassung verhindert zudem, dass Bagatelldfälle und trölerisches Verhalten zu Mehraufwand führen. Ferner kann die Einsicht verweigert werden, wenn die Gewährung einen unverhältnismässigen Aufwand erfordern würde.

Ich will nicht verhehlen, dass der vorliegende Beschluss des Ständerates beziehungsweise der Antrag der Kommissionsmehrheit nicht gerade unseren Wunschvorstellungen entspricht. Gegenüber der nationalrätlichen Fassung bietet er aber den grossen Vorteil, dass er ohne finanziellen Mehraufwand rechtsstaatlich unproblematisch ist und den Anforderungen von Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention zweifellos entspricht.

Das Differenzbereinigungsverfahren zwischen den beiden Räten bietet die Gelegenheit, aus verschiedener Optik ein Problem zu beleuchten. Es gehört aber zur gut schweizerischen Tradition, dass man nach Kenntnisnahme anderslautender Meinungen auch bereit ist, einen gemeinsamen Lösungsweg zu suchen.

Der Ständerat hat die Kritik dieses Rates ernst genommen und einen entsprechenden Schritt Richtung Nationalrat getan. Es liegt nun an uns, glaubwürdig zu bleiben und endlich zu einem rechtsstaatlich akzeptablen Abschluss zu kommen. Daher bitte ich Sie, den Antrag von Herrn Ducret abzulehnen.

Was den Minderheitsantrag Leuba, aber auch den Antrag Ducret betrifft, glauben wir, dass keine sachlichen Gründe für eine Annahme sprechen, im Gegenteil: Der ständerätliche Vorschlag gibt dem Sonderbeauftragten zwar einen grossen Ermessensspielraum; dadurch, dass der Gesuchsteller aber ein Interesse geltend machen muss und die Gewährung der Einsicht keinen unverhältnismässigen Aufwand erfordern darf, wird ausgeschlossen, dass Missbrauch betrieben wird. Jedenfalls ist nicht einzusehen, dass die Formulierung des Minderheitsantrages Leuba diesbezüglich in irgendeiner Form eine Verbesserung brächte.

Die Verwaltung hat bereits glaubwürdig nachgewiesen, dass eine Einschränkung der Einsichtsgesuche in der Form des Minderheitsantrages beziehungsweise des Antrages von Herrn Ducret einfach zu einer entsprechenden Zunahme von Beschwerden führen würde. Aber auch in bezug auf mehr Klarheit vermag der Minderheitsantrag nicht zu überzeugen: Er verwendet ebenso unbestimmte Rechtsbegriffe wie die Lösung, die der Ständerat beschlossen hat. Es liegt heute an uns, die Angelegenheit endlich zu erledigen.

Die SP-Fraktion ist vom ständerätlichen Vorschlag nicht begeistert. Er weicht um einiges vom bundesrätlichen Versprechen und von unseren Vorstellungen ab. Er ist aber für uns als Kompromiss akzeptabel, weil er in rechtsstaatlich sauberer Weise einen Schlussstrich unter eine leide, unerfreuliche Geschichte zieht. Erneut eine Differenz zum Ständerat herzustellen, würde die Verlängerung eines unwürdigen Prestigekampfes bedeuten, bei dem nicht nur die fichtenden Bürgerinnen und Bürger Verlierer wären, sondern auch die Glaubwürdigkeit und die Würde dieses Parlamentes weiter in Mitleidenschaft gezogen würden.

Die SP-Fraktion bittet daher den Rat, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Präsident: Die LdU/EVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie mit der Kommissionsmehrheit stimmen wird.

Bonny: Auch bei uns in der FDP-Fraktion besteht der Eindruck, dass man bei dieser Frage endlich zu einem Schluss kommen sollte.

Wir haben bis jetzt grossmehrheitlich die Linie der Minderheit Leuba vertreten. An sich hat ja der Ständerat auf der Fassung von Artikel 7 der Verordnung des Bundesrates vom 5. März 1990 aufgebaut; der Bundesrat hat damals – allerdings etwas überstürzt – gewisse Zusicherungen abgegeben.

Der Nationalrat hat eine Gegenposition bezogen, die ziemlich restriktiv war, denn er beschloss, dass man in jedem Fall einen Schaden glaubhaft machen müsse.

Es kam dann der spitze Entscheid des Ständerates zustande: Mit 23 zu 22 Stimmen hat er einer Fassung zugestimmt, die einen Kompromiss darstellt, der nun heute vorliegt. Die Minder-

heit Leuba hat auch einen Schritt auf die Mitte zu gemacht, und Herr Ducret hat – wenn ich das recht verstanden habe – die alte Fassung des Nationalrates wiederaufgenommen.

Ich glaube, Herr Tschäppät Alexander hat vorhin etwas sehr Richtiges gesagt. Er hat angetönt, dass eigentlich in beiden Fassungen – sowohl in derjenigen der Kommissionsmehrheit als auch in derjenigen der Kommissionsminderheit – sehr unklare Begriffe verwendet werden. Der Ständerat und damit auch die Kommissionsmehrheit verwenden die Formulierung, «wenn sich das geltend gemachte Interesse nicht als offensichtlich gering erweist». Das ist auch nicht sehr klar. Auf der andern Seite muss man zugeben, dass die Fassung der Kommissionsminderheit nun, im Bestreben einen Kompromiss herbeizuführen, mit den Begriffen «plausibel» und «Nachteile» auch nicht von restloser Klarheit ist.

Unsere Fraktion hat sich mit 12 zu 8 Stimmen schliesslich wiederum der Kommissionsminderheit Leuba angeschlossen. Persönlich – ich möchte das nicht verhehlen, obschon ich als Minderheitsunterzeichner figuriere – bin ich eher der Meinung, dass wir diesem grausamen Spiel ein Ende bereiten sollten. Ich habe also nichts dagegen einzuwenden, wenn wir auf die Linie des Ständerates einschwenken, nicht weil ich überzeugt bin, dass das die bessere oder die einzig richtige Lösung ist, sondern weil ich finde, dass wir in diesem Parlament momentan Gescheiteres und Wichtiges zu tun haben, als Prestigeangelegenheiten auszufeuchten.

David: Herr Bonny hat es soeben gesagt: Es ist höchste Zeit, dass wir die Beratung dieser Vorlage hier und jetzt beenden. Wir stehen in der dritten Differenzbereinigungsrunde; das ist die Runde, in der es Zeit ist, Kompromisse einzugehen und nicht unverändert auf starren Standpunkten zu verharren.

Die Gegenseite, die nochmals mit Anträgen kommt, sei es die Minderheit Leuba oder Herr Ducret, erkennt, dass der Ständerat dem Nationalrat einen wesentlichen Schritt entgegengekommen ist.

Erstens hat der Ständerat erklärt, dass bei offensichtlich geringem Interesse ein Einsichtsgesuch abgelehnt werden kann. Das heisst, dass es möglich sein soll, den Gesuchsteller abzuweisen, wenn er von der Angelegenheit überhaupt nicht betroffen ist. Das bewegt sich doch auf der gleichen Linie, wie es der Minderheitsantrag Leuba mit dem Plausibelmachen eines Nachteils will. Ich verstehe nicht, wie man nochmals, nur um an der alten Position festzuhalten, mit neuen Wörtern dasselbe sagen will.

Zweitens schlägt uns der Ständerat als wichtiges neues Element vor, dass die Gesuche «bei unverhältnismässigem Aufwand» abgelehnt werden können. Dieser positive Vorschlag ist im Minderheitsantrag Leuba nicht enthalten. Insoweit ist er gegenüber der Fassung des Ständerates, was die Kosteninteressen des Bundes anbelangt, ein Rückschritt.

Mir scheint, dass wir bei juristischen Spitzfindigkeiten gelandet sind und diesen nicht mehr nachgeben sollten. Kollege Ducret will – das ist sein gutes Recht – dem Ständerat überhaupt nicht entgegenkommen; er will auf der alten Position beharren. Die dritte Differenzbereinigungsrunde ist aber nicht der Ort, um die alte Position vollständig durchzuziehen. Insgesamt wäre es unverhältnismässig, wenn wir die Differenz nicht im Sinne des Vermittlungsvorschlages des Ständerates liquidierten.

In diesem Sinne stelle ich Ihnen namens der CVP-Fraktion den Antrag, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Thür, Berichterstatter: Herr Leuba hat Ihnen das Sanierungsprogramm, das wir nächste Woche behandeln werden, in Erinnerung gerufen, um Ihnen darzutun, dass Sparen nun wirklich angesagt sei. Das ist richtig. Nur vergisst Herr Leuba, darauf hinzuweisen, dass weder der Minderheitsantrag noch der Antrag Ducret in finanzieller Hinsicht gegenüber dem Antrag der Kommissionsmehrheit etwas bringen. Beide Konzeptionen verursachen nach den Berechnungen der Verwaltung in etwa den gleichen Aufwand.

Nun bezweifelt Herr Leuba, dass die verwaltungsinternen Berechnungen richtig sind. Als die gleiche Verwaltung einen Aufwand von 110 Millionen Franken errechnete, hegte Herr Leuba

diese Zweifel nicht. Es wäre meines Erachtens konsequent, wenn man sich nicht nur auf eine bestimmte Quelle berufen würde, wenn sie passende Resultate liefert, sondern auch dann, wenn es anders ist.

Herr Leuba hat sodann die Frage aufgeworfen, ob der Vorschlag Ducret bzw. der Vorschlag der Minderheit nach den Kriterien der Europäischen Menschenrechtskonvention vertretbar sei. Er hat diese Frage bejaht. Ich möchte aber darauf hinweisen, dass dieses Problem in der Diskussion des Ständerates immer wieder aufgeworfen worden ist. Stets ist darauf hingewiesen worden, dass die ursprüngliche restriktive Lösung des Nationalrates, die nun Herr Ducret aufnimmt, gegen Artikel 8 der EMRK verstossen könnte.

Ich muss Sie darauf aufmerksam machen, dass sich das Bundesgericht kürzlich mit einem Fall befassen musste, der Rückschlüsse auf diese Thematik zulässt. Es handelt sich um ein Urteil vom 28. Juli 1992, das vor rund einem Monat veröffentlicht worden ist. In jenem Entscheid hat das Bundesgericht darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Strassburg die Tatsache, dass private Daten eines Bürgers gesammelt und in geheimen Registern aufbewahrt wurden, eine Verletzung eines durch Artikel 8 EMRK garantierten Rechts bedeuten könne. Insbesondere könne die Verweigerung der Einsichtnahme in derartig gesammelte Daten in den Schutzbereich dieses Artikels eingreifen.

Wenn Sie also an der alten nationalrätlichen Konzeption festhalten und heute den Antrag Ducret unterstützen, müssen Sie gewärtigen, dass dieses Spiel in Strassburg weitergehen wird. Dann müsste sich auch der Gerichtshof in Strassburg mit der Frage auseinandersetzen, ob unsere Praxis der Dossiereinsichtgewährung den Anforderungen von Artikel 8 EMRK genügt.

Ich bin der Auffassung, dass wir dieses Risiko nicht eingehen sollten. Ich bitte Sie aus all diesen Gründen, der Kommissionsmehrheit zu folgen und damit die Sache ein für allemal zu erledigen, und zwar auf eine Art, die auch in rechtsstaatlicher Hinsicht keine Zweifel offenlässt.

Bundesrat Koller: Ich habe es schon im Ständerat gesagt: Ich glaube, es ist wirklich höchste Zeit, dass dieses Geschäft nun endlich bereinigt wird. Auch Ihr Rat behandelt dieses Geschäft bereits zum dritten Mal. Zwar waren sich beide Räte in der Ablehnung des bundesrätlichen Kompromissvorschlages relativ rasch einig, aber seither gehen die Meinungen zwischen den Räten und in den Räten wirklich diametral auseinander. Der Bundesrat hat in diesem Meinungsstreit bisher wohlweislich Zurückhaltung geübt. Aber ich muss Ihnen ehrlich sagen: Diese Zurückhaltung lohnt sich offensichtlich nicht. Jetzt muss ich Sie wirklich bitten, dieses Geschäft zu erledigen und die Differenz auszuräumen. Und zwar bitte ich Sie im Namen der Betroffenen, die wirklich einen Anspruch haben, dass wir mit dieser Dossiereinsicht beginnen, aber auch im Namen des Mitarbeiterstabes des Sonderbeauftragten, der, wenn Sie jetzt nicht endlich entscheiden, gar keine Arbeit mehr hat. Unter diesem Gesichtspunkt möchte ich Sie bitten, nun dem Kompromissvorschlag des Ständerates zuzustimmen. Ich möchte das vor allem an die Adresse von Herrn Ducret und der Minderheit Leuba sagen. Vergessen Sie nicht: Der Ständerat ist Ihnen wirklich entgegengekommen. Der Ständerat wollte ja ursprünglich allen 39 000 Fichierten Einsicht in die Dossiers gewähren. Jetzt beschränkt sich der Ständerat darauf, nur noch jenen 29 000 – also 10 000 weniger – Fichierten Einsicht zu gewähren, die vor dem 1. April 1990 tatsächlich Einsicht in die Dossiers verlangt haben.

Der Ständerat ist Ihnen in einem weiteren Punkt entgegengekommen. Vorher hatte er voraussetzungslos Einsicht in die Dossiers ermöglichen wollen. Jetzt bindet der Ständerat die Einsicht in die Dossiers an zwei klare Bedingungen: Einmal müssen diejenigen, die Einsicht verlangen, ihr Interesse schriftlich geltend machen. Sie können also nicht mehr bloss schreiben, dass sie Einsicht verlangen, sondern sie müssen das dahinterstehende Interesse formulieren, und es darf nicht ein bloss geringfügiges Interesse sein.

Zudem hat der Ständerat ausdrücklich folgendes aufgenom-

men: Selbst wenn ein solches Interesse geltend gemacht wird, ist es immer noch der Verhältnismässigkeitsprüfung unterworfen. Das heisst, wenn ein relativ geringes Interesse einem riesigen Aufwand bei der Dossiereinsicht gegenübersteht, kommt es immer noch zur Ablehnung der Dossiereinsicht.

Es sind vor allem diese Gründe des tatsächlichen Entgegenkommens von seiten des Ständerates, die mich dazu führen, Sie zu bitten, diesem leidigen Geschäft endlich ein Ende zu bereiten und der ständerätlichen Lösung zuzustimmen.

Dagegen gebe ich gerne zu: Es sind keine juristischen Bedenken, wie sie vorher geltend gemacht worden sind. Juristisch einwandfrei wären auch die Lösungen von Herrn Ducret und der Minderheit Leuba. Aber wir sind im dritten Umgang des Differenzbereinigungsverfahrens, und der Ständerat hat wirklich die beiden wichtigen Schritte, die genannt worden sind, getan; jetzt muss dieses Geschäft endlich erledigt werden.

Ich bitte Sie daher, der Mehrheit Ihrer Kommission bzw. dem Ständerat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	87 Stimmen
Für den Antrag Ducret	65 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	69 Stimmen

Präsident: Damit entfallen die Eventualanträge Ducret und Leuba.

Art. 2 Abs. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Leuba, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Frey Claude, Seiler Hanspeter)
Festhalten

Art. 2 al. 2

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Leuba, Bonny, Cincera, Fischer-Hägglingen, Frey Claude, Seiler Hanspeter)
Maintenir

Präsident: Die Minderheit Leuba hat ihren Antrag zurückgezogen.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

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	V
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.062
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.09.1992 - 14:30
Date	
Data	
Seite	1623-1628
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 573

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.