

Art. 134**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Cavelty, Berichterstatter: Bei dieser letzten Differenz geht es um die Frage der Verfahrenskosten vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht. Nach geltendem Recht darf das Eidgenössische Versicherungsgericht den Parteien in der Regel keine Kosten auferlegen. Der Nationalrat beschloss, bei dieser Regelung zu bleiben. Unsere Kommission beantragt Zustimmung zum Nationalrat. Wir möchten dabei aber betonen, dass die Wendung «in der Regel» besagt, es seien auch Ausnahmen zulässig, namentlich dann, wenn den Parteien infolge ihrer Finanzkraft oder infolge anderer besonderer Umstände eine Kostentragung zumutbar ist.

Wir bitten um Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

89.005

**Immunität von Frau alt Bundesrätin
Elisabeth Kopp. Aufhebung**
**Immunité de Madame Elisabeth Kopp,
ancienne conseillère fédérale. Levée**

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

1. Sachverhalt

Im Dezember 1988 wurde infolge der Vorfälle im Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) der Staatsanwalt des Kantons Basel-Stadt, Herr Dr. Hans Hungerbühler, vom Bundesrat als ausserordentlicher Bundesanwalt eingesetzt. Er wurde beauftragt, im EJPD ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren betreffend die Indiskretionen im Zusammenhang mit der Firma Shakarchi Trading AG durchzuführen. Das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren soll, wie sich aus Artikel 106 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (BSTP; SR 312.0) sinngemäss ergibt, den Sachverhalt und die Rechtslage soweit abklären, dass über Einstellung des Verfahrens oder Einleitung einer Voruntersuchung entschieden werden kann.

Nach Abschluss des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens stellte Sonder-Bundesanwalt Hungerbühler den eidgenössischen Räten mit Schreiben vom 13. Januar 1989 den Antrag, es sei die Ermächtigung zur Strafverfolgung von Frau Bundesrätin Kopp wegen Verdachts der Verletzung des Amtsgeheimnisses und der Begünstigung zu erteilen. Zur Begründung dieses Antrags führte Dr. Hungerbühler in seinem Bericht zusammenfassend folgendes aus:

«Aufgrund der im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren gewonnenen Erkenntnisse muss davon ausgegangen werden,

– dass ein Mitarbeiter der Bundesanwaltschaft am 17. Oktober 1988 drei von ihm verfasste Berichte über die gegen die Gebrüder Magharian u.a. geführte Untersuchung in Kopie an Frau Dr. Renate Schwob, Mitarbeiterin des Bundesamtes für Justiz, übergab,

– dass diese Rapporte Angaben über Firmen und Personen, die des Waschens von Geldern aus illegalem Drogenhandel verdächtigt werden, insbesondere auch über die Firma Shakarchi Trading AG, sowie Vorschläge über mögliche, gegen

die Beteiligten zu ergreifende Massnahmen enthielten,

– dass Frau Dr. Schwob am 25. Oktober 1988 ihre Freundin Frau Dr. Katharina Schoop, persönliche Mitarbeiterin der Vorsteherin EJPD, in mindestens zwei dieser Berichte Einsicht nehmen liess,

– dass Frau Dr. Schoop am 27. Oktober 1988 ihre Chefin Frau Bundesrätin Elisabeth Kopp über die ihr aus den eingesehenen Berichten zur Kenntnis gelangten Tatsachen orientierte,

– dass Frau Bundesrätin Kopp ihre Mitarbeiterin Frau Dr. Schoop ersuchte, Herrn Dr. Hans W. Kopp zu informieren,

– dass Frau Bundesrätin Kopp hierauf ihrem Ehemann telefonisch und ihn aufforderte, sich mit Frau Dr. Schoop in Verbindung zu setzen, was dieser unverzüglich tat, und

– dass Frau Dr. Schoop Herrn Dr. Kopp schliesslich telefonisch eingehend über ihr Wissen orientierte.

Bei den Herrn Dr. Hans W. Kopp offenbarten Informationen handelt es sich zweifellos um Amtsgeheimnisse im Sinne von Artikel 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0).

Im vorliegenden Verfahren haben die durchgeführten Abklärungen ergeben, dass gegen Frau Bundesrätin Elisabeth Kopp, Frau Dr. Katharina Schoop und Frau Dr. Renate Schwob hinreichender, eine Voruntersuchung rechtfertigender Verdacht der Verletzung des Amtsgeheimnisses im Sinne von Artikel 320 StGB besteht.

Schlüssige Anhaltspunkte dafür, dass Frau Bundesrätin Kopp ihren Ehemann im Sinne von Artikel 305 StGB begünstigen wollte, liegen bisher nicht vor. Dem eidgenössischen Untersuchungsrichter sollte m.E. trotzdem die Möglichkeit offen gehalten werden, auch den Tatbestand der Begünstigung in die Voruntersuchung einzubeziehen.

Da der besondere Vertreter des Bundesanwalts als Organ der Strafrechtspflege dem Legalitätsprinzip verpflichtet ist, steht es ihm angesichts der gewonnenen Erkenntnisse nicht zu, das Verfahren aus Opportunitätsgründen einzustellen; er ist vielmehr gehalten, dem eidgenössischen Untersuchungsrichter die Anhandnahme der Voruntersuchung gemäss Artikel 108 ff. BSTP zu beantragen.

Die Voruntersuchung kann indessen nur dann beantragt werden, wenn die erforderlichen Ermächtigungen gemäss Artikel 14 und 15 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32) erteilt werden.

Die Anträge auf Ermächtigung zur Strafverfolgung von Frau Dr. Schoop und Frau Dr. Schwob werden erst nach erfolgtem Entscheid der eidgenössischen Räte betreffend Frau Bundesrätin Kopp gestellt.»

2. Verfahren

21 Nach Artikel 14 Absatz 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes bedarf die Strafverfolgung von Mitgliedern des National- oder des Ständerates und von durch die Bundesversammlung gewählten Behördemitgliedern und Magistratspersonen wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte.

22 Die Geschäftsreglemente von National- und Ständerat sehen in Artikel 41 bzw. 37 vor, dass Begehren um Aufhebung der Immunität von Ratsmitgliedern und Magistratspersonen (Art. 14 VG) zur Vorprüfung der Petitions- und Gewährleistungskommission unterbreitet werden.

23 Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Ständerates befasste sich am 31. Januar sowie am 17. Februar 1989 mit dem Gesuch von Sonder-Bundesanwalt Hungerbühler.

Frau Bundesrätin Kopp liess der Kommission gestützt auf das ihr zustehende Anhörungsrecht (Art. 14 Abs. 2 VG) eine schriftliche Stellungnahme zum Antrag des Sonder-Bundesanwalts Hungerbühler vom 13. Januar 1989 zugehen und wurde am 31. Januar 1989 von der Kommission angehört. Frau Bundesrätin Kopp macht in ihrer schriftlichen Stellungnahme u.a. geltend:

– Am Morgen des 27. Oktober 1988 habe ich ihre persönliche Mitarbeiterin Frau Dr. Schoop im Rahmen einer Besprechung gesagt, es bestehe der Verdacht, dass die Shakarchi Trading AG in unsaubere Geschäfte (Geldwäscherei) verwickelt sei; sie sei der Auffassung, ihr Mann sollte aus dem Verwaltungsrat dieser Gesellschaft zurücktreten.

– «Diese Mitteilung hat mich zutiefst erschreckt ... Da ich in Zeitnot war – meine Sitzung begann in wenigen Minuten –, bat ich Frau Schoop, meinen Mann anzurufen, um ihm direkt zu sagen, was sie wisse. Sie antwortete, es sei ihr unangenehm, meinem Mann aus heiterem Himmel zu telefonieren. Darauf rief ich meinen Mann an und bat ihn, aus dem Verwaltungsrat der Shakarchi Trading AG zurückzutreten, da diese möglicherweise in fragwürdige Geschäfte verwickelt sei. Ich forderte ihn auf, Frau Schoop anzurufen, die ihm Genaueres sagen könne.»

– «Ihre Quelle nannte Frau Schoop nicht, und ich fragte sie auch nicht danach. Da sie für mich alle mit Banken zusammenhängenden Fragen (Vinkulierung, Insider-Transaktionen) bearbeitet hatte und in ständigem Kontakt mit diesen Kreisen, insbesondere mit der Schweizerischen Bankiervereinigung stand, ging ich davon aus, sie habe ihre Information aus Bankenkreisen.

Mit der Möglichkeit, dass Frau Schoop ihre Information direkt oder indirekt aus der Bundesanwaltschaft haben könnte, rechnete ich nicht... Der Gedanke, dass hier ein Amtsgeheimnis vorliegen könnte, ist mir daher nicht gekommen.»

– «Wie mein Mann mir später berichtete, hat er unverzüglich Frau Schoop angerufen. Die ihm erteilten Informationen seien ihm jedoch im wesentlichen entweder bekannt oder nachweisbar unrichtig gewesen.»

In ihrer mündlichen Stellungnahme bestätigte Frau Bundesrätin Kopp im wesentlichen die bereits schriftlich abgegebene Version ihrer Darstellung des Sachverhaltes.

24 Der Kommission ist auf Anfrage hin die Einsichtnahme in die Akten des Sonder-Bundesanwalts Hungerbühler verweigert worden, u.a. mit dem Hinweis auf das Prinzip der Gewaltentrennung sowie auf die Tatsache, dass das Untersuchungsverfahren nicht abgeschlossen sei. In der Folge sind die entsprechenden Akten den Präsidenten der Petitions- und Gewährleistungskommissionen beider Räte zur persönlichen Einsichtnahme zur Verfügung gestellt worden. Die Kommission hält grundsätzlich an ihrem Anspruch auf Akteneinsicht fest. Sie gelangte jedoch im vorliegenden Fall zur Überzeugung, dass sich aufgrund der Ausführungen von Frau Bundesrätin Kopp, welche die Vorhalte des besonderen Vertreters des Bundesanwaltes im wesentlichen bestätigten, eine weitere Akteneinsicht erübrige.

3. Erwägungen der Kommission

31 Gemäss Art. 14 Abs. 1 VG bedarf die Strafverfolgung von Magistratspersonen wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte.

311 Eine Amtsgeheimnisverletzung begeht, wer ein Geheimnis, das ihm als Mitglied einer Behörde oder als Beamter anvertraut worden ist oder das eine Person in ihrer amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen hat, veröffentlicht. Der Tatbestand der «Verletzung eines Amtsgeheimnisses» bezieht sich stets auf die amtliche Tätigkeit oder Stellung der Magistratsperson; als echtes Sonderdelikt kann es nicht anders als in einer unter Art. 14 VG fallenden Art und Weise begangen werden.

Hinsichtlich des Verdachtes der Amtsgeheimnisverletzung (Art. 320 StGB) ist Art. 14 Abs. 1 VG anwendbar.

312 Eine Begünstigung begeht, wer jemanden einer Strafverfolgung oder dem Straf- bzw. Massnahmenvollzug entzieht. Die tatbestandsmässigen «Verhaltensweisen können ... sehr vielgestaltig sein». (Stratenwerth, Schweiz. Strafrecht, Besonderer Teil II: Straftaten gegen Gemeininteresse, Bern 1978, S. 329); eine Begünstigung kann u.U. durch Warnung des Betroffenen geschehen, dass gegen ihn ein Strafverfahren läuft oder in Vorbereitung steht.

Aufgrund der im Falle der Bundesrichter Forni und Leu aufgestellten Grundsätze ist es indessen ausserordentlich fraglich, ob die Begünstigung ein Delikt ist, das sich *per se* auf die amtliche Tätigkeit oder Stellung einer Magistratsperson bezieht. Das dürfte zu verneinen sein. Allerdings ist zu beachten, dass eine Begünstigung, von der im vorliegenden Fall zu handeln ist, in der Form der Amtsgeheimnisverletzung, d.h. nicht anders als durch Ausnützung amtlicher Dossiers, erfolgt wäre. Damit ist auch hinsichtlich der Begünstigung aufgrund der konkreten Umstände eine Straftat zu untersuchen, die sich auf die amtliche Stellung oder Tätigkeit von Frau Bundesrätin Kopp bezieht.

Auch hinsichtlich des Verdachtes der Begünstigung (Art. 305 StGB) ist Art. 14 Abs. 1 VG anwendbar.

313 Nach Prüfung der Unterlagen und der Stellungnahme von Frau Bundesrätin Kopp stellte die Kommission folgendes fest:

– Die Handlungen von Frau Bundesrätin Kopp stehen im Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit als Bundesrätin. Auf das Begehren um Aufhebung der Immunität ist daher einzutreten.

Art. 14 Abs. 1 VG ist auf den vorliegenden Fall sachlich anwendbar.

– Die Tatsache, dass Frau Bundesrätin Kopp in ihrer Rücktrittserklärung selber die Aufhebung ihrer Immunität beantragt hat, ist bei der Amtsdelikts-Immunität irrelevant, da es sich nicht primär um ein persönliches Recht des Amtsträgers handelt, sondern um eine Schutzmassnahme im Interesse eines ungestörten Funktionierens von Parlament, Regierung und Gerichtsbehörden. Dass die Amtsdelikts-Immunität nur durch einen übereinstimmenden Beschluss beider Räte, also in einem recht aufwendigen Verfahren, aufgehoben werden kann, deutet darauf hin, dass in solchen Fällen ein strenger Massstab anzuwenden ist.

32 Sinn des Ermächtigungsverfahrens ist es, die erwähnten Personen, so auch die Mitglieder des Bundesrates, vor unbegründeten, insbesondere trölerischen und mutwilligen Strafanzeigen und -verfahren zu schützen und so den reibungslosen Gang von Regierung und Verwaltung sicherzustellen.

Die Zielsetzung des Ermächtigungsverfahrens könnte dieses als fraglich erscheinen lassen, wenn es erst nach dem Ablauf der Amtszeit des Beschuldigten durchgeführt wird. Denn die genannte Zielsetzung tritt in den Hintergrund, wenn die betreffende Person nicht mehr im Staatsdienst steht. Sie bleibt jedoch auch in diesem Fall von Bedeutung. Für den reibungslosen Gang von Regierung und Verwaltung ist nämlich auch von Gewicht, dass die Personen, welche öffentliche Aufgaben erfüllen, darauf zählen können, dass sie auch nach Ende ihrer Amtstätigkeit vor trölerischen und mutwilligen Strafanzeigen geschützt sind. Damit soll verhindert werden, dass das Verhalten der Regierungsmitglieder wegen der allfälligen späteren Verwicklung in derartige Strafverfahren beeinflusst und der gesetzmässige Gang von Regierung und Verwaltung auf diese Weise beeinträchtigt werden. Diese Überlegung führt dazu, die Ermächtigung zur Strafverfolgung wegen angeblich strafbarer Handlungen, welche sich auf die amtliche Tätigkeit oder Stellung eines Mitgliedes des Bundesrates beziehen, auch dann noch als erforderlich zu betrachten, wenn die betreffende Person nicht mehr im Staatsdienst steht, selbst wenn dies in keinem Gesetz explizit gesagt ist (so das Bundesgericht z.B. in: BGE 111 IV 39).

33 Das Verantwortlichkeitsgesetz enthält keine Richtlinien für die Erteilung oder die Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung von Ratsmitgliedern oder Magistratspersonen. Es ist den eidgenössischen Räten überlassen zu bestimmen, ob die vorhandenen Verdachtsgründe und die Bedeutung der behaupteten Tat eine Strafverfolgung rechtfertigen. Dabei haben die Räte einen verhältnismässig grossen Ermessensspielraum, können auch Gründe der Opportunität und der Verhältnismässigkeit sowie staatspolitische Erwägungen berücksichtigen. Der Grundgedanke dieser Regelung ist es, dass die obersten Behörden für ihre amtliche Tätigkeit vorab der übergeordneten Instanz verantwort-

lich sind und dass diese übergeordnete Instanz nach pflichtgemäßem Ermessen darüber entscheiden soll, ob wegen einer angeblich im Amt begangenen Verfehlung die Einleitung eines Strafverfahrens gerechtfertigt ist (BGE 106 IV 43f.).

Die Bundesversammlung kann demzufolge die Ermächtigung aus bestimmten Gründen auch dann verweigern, wenn die Strafbarkeit der Tat aller Wahrscheinlichkeit nach gegeben ist. Sie hat im Ermächtigungsverfahren zu entscheiden, ob eine Strafuntersuchung angezeigt ist. Ob der behauptete Tatbestand erfüllt ist, prüft der Strafrichter, falls die Ermächtigung erteilt wird.

Ergibt die Prüfung, dass die Anschuldigung offensichtlich unbegründet ist, wird die Ermächtigung von den vorbereitenden Kommissionen verweigert. Kann dagegen der Anschuldigung eine gewisse Plausibilität nicht abgesprochen werden, hat die Bundesversammlung im Sinne einer Güterabwägung zu entscheiden, ob die Durchführung eines Strafverfahrens opportun sei. Dabei kommt es auf die Bedeutung der behaupteten Tat und auf die im Spiel stehenden Interessen an, namentlich auf das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung, die Erfolgsaussichten des Verfahrens und auf den im Vergleich dazu erforderlichen Verfahrensaufwand. Insbesondere ist zwischen dem öffentlichen Interesse am uneingeschränkten Funktionieren der öffentlichen Institutionen einerseits und dem öffentlichen Interesse an der Verhinderung bzw. Aufklärung strafrechtlicher Handlungen andererseits abzuwägen.

331 In bezug auf die Mitglieder des Bundesrates haben die eidgenössischen Räte in jüngerer Zeit drei Ermächtigungsverfahren durchführen müssen:

– Mit Eingabe vom 13. Juni 1956 reichte Herr Nationalrat Duttweiler Klage wegen Verleumdung gegen Herrn Bundesrat Dr. Max Petitpierre ein und beantragte, es sei die Ermächtigung zur Strafverfolgung zu erteilen. Die beiden Räte haben die Ermächtigung nicht erteilt, u.a. mit folgender Begründung:

– Herr Bundesrat Dr. Petitpierre hat seine Äusserungen im Rahmen eines Votums im Nationalrat gemacht. Unter dem damaligen Recht galt das Votenprivileg jedoch nur für Mitglieder des National- und Ständerates. – Da Herr Nationalrat Duttweiler im Rate selbst nicht gegen das Votum von Herrn Bundesrat Dr. Petitpierre protestiert hat, ist es offensichtlich, dass er in erster Linie eine gerichtliche Feststellung seiner Behauptung, der Bundesrat habe gegebene Versprechungen nicht eingehalten, anstrebt. Dieses Vorgehen ist nicht notwendig und nicht angezeigt.

– Bei der von Herrn Nationalrat Duttweiler behaupteten Verleumdung handelt es sich nach allgemeiner Auffassung nicht um ein grosses Vergehen, im Vergleich zu den übrigen, im Strafbuch genannten strafbaren Handlungen. «Auf Grund dieser Erwägungen ist die Kommission zur Auffassung gelangt, dass die Klage des Herrn Duttweiler nicht erheblich erklärt werden sollte. Es wäre nicht opportun und würde dem Ansehen des Parlamentes und dem Lande schaden, wenn wegen dieses Vorfalles der ganze schwerfällige Apparat, wie ihn das Verantwortlichkeitsgesetz vorsieht, in Bewegung gesetzt würde, mit der Möglichkeit, dass unter Umständen Herr Bundesrat Petitpierre im Amte suspendiert werden müsste.»

(StenBull. NR 1956, 330ff.; StenBull. SR 1956, 176ff.)

– Am 7. Oktober 1983 hatte sich der Nationalrat und am 15. Dezember 1983 der Ständerat mit Strafklagen gegen Herrn Bundesrat A. Chevallaz wegen Amtsmissbrauchs und Begünstigung sowie wegen Ehrverletzung zu befassen. Die beiden Räte haben die Ermächtigung nicht erteilt, u.a. mit folgender Begründung:

– Gegenstand der Ehrverletzungsklage sind Erklärungen von Herrn Bundesrat A. Chevallaz in den Räten. Gemäss Art. 2 VG können die Mitglieder des National- und Ständerates sowie des Bundesrates für die in der Bundesversammlung oder in ihren Kommissionen abgegebenen Voten nicht verantwortlich gemacht werden.

– Bezüglich des Vorwurfs des Amtsmissbrauchs und der Begünstigung konnte die Kommission in den sehr ausführli-

chen Eingaben des Klägers keine Anhaltspunkte oder gar Beweise finden, die zur Annahme der erwähnten Straftatbestände führen könnten. (Amtl.Bull. NR 1983, 1489f.; AB SR 1983, 716f.)

– Am 14. Dezember 1983 hatten sich der Nationalrat und der Ständerat mit Strafklagen gegen Bundesrat Friedrich wegen Verleumdung, eventuell übler Nachrede zu befassen. Die beiden Räte haben die Ermächtigung nicht erteilt, u.a. mit folgender Begründung:

– Die Äusserungen von Herrn Bundesrat Friedrich in der Presse stehen im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit als Bundesrat. Auf das Begehren um Aufhebung der Immunität ist daher einzutreten.

– Die Kommission kam zum Schluss, dass die Strafklagen jeder rechtlichen Grundlage entbehren. (AB NR 1983, 1794f.; AB SR 1983, 720)

332 Im Fall «Rychetsky» (AB NR 1987, 1759ff.; AB SR 1988, 415ff.) ging es um die Aufhebung der Immunität von zwei Bundesrichtern. Beide Räte haben entschieden, auf das Gesuch um Aufhebung der Immunität nicht einzutreten, u.a. mit folgender Begründung:

– Die Bundesrichter sind zwar hinsichtlich der relativen Immunität den Parlamentariern gleichgestellt, wenn man vom Wortlaut von Art. 14 VG ausgeht. Die Bedeutung der Immunität für Richter und Beamte ist dennoch eine andere als jene für Parlamentarier, die vorab im Hinblick auf eine möglichst ungehinderte Ausübung ihres politischen Mandats auf einen weitgehenden Schutz ihrer «Bewegungsfreiheit» angewiesen sind.

– Beim Bundesrichter lassen sich die Grenzen seiner «amtlichen Tätigkeit» viel klarer definieren als beim eidgenössischen Parlamentarier. Die relative Immunität des Richters ist mit anderen Worten nur dort legitim, wo die umstrittene Tätigkeit unmittelbar sein Wirken im Richteramt betrifft – oder nochmals anders gesagt: der Rechtsstaat schliesst beim Richter einen weitgehend nach Opportunitätskriterien umschriebenen «rechtsfreien» Raum aus, wie er dem Politiker mit Rücksicht auf die verfassungsmässige Ausübung seines Mandates eingeräumt werden muss.

333 Die in Art. 14 VG verankerte (relative) Immunität soll – wenn man die Entstehungsgeschichte studiert (vgl. Z. Giacometti/F. Fleiner, Schweizerisches Bundesrecht, Nachdruck 1978, S. 512ff. mit weiteren Hinweisen) – vor allem die Mitglieder des Parlamentes schützen. Als der militärische Untersuchungsrichter im Jahre 1970 im Zusammenhang mit der sog. Florida-Affäre um Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Helmut Hubacher ersuchte, führte der Berichterstatter der Kommission, Nationalrat Leo Schürmann, u.a. folgendes aus:

«Es stellt sich nunmehr die Frage, aus welchen Gründen die Räte die Immunität an sich im Blick auf den vorliegenden Fall aufheben dürfen. Zu diesem Zweck ist ein Wort von der parlamentarischen Immunität in der Form des Verfolgungsprivilegs, wie sie hier in Frage steht, anzubringen. Es soll die freie Ausübung des Mandats gewährleistet werden. Der Mandatsinhaber soll vorab in seiner Kontrolltätigkeit und seinem Recht zur Kritik nicht behindert werden. Das Immunitätsrecht ist Ausfluss der Rede- und Pressefreiheit, die sich im parlamentarischen Bereich unter diesem besonderen Aspekt darbietet.

So betrachtet liegt die parlamentarische Immunität im öffentlichen Interesse. Die Öffentlichkeit ist daran interessiert, dass die Volksvertreter ihre Aufgaben unbehindert ausüben können. Eine erste und selbstverständliche Folge geht dahin, dass die Parlamentarier gegen missbräuchliche Strafverfolgung geschützt werden. Es müssen hinreichende Gründe für eine solche Verfolgung bestehen, wobei mit der Literatur – ich verweise besonders auf eine Dissertation von Frau Regula Lanz-Baur aus dem Jahre 1963 – eine gründliche Prüfung des Sachverhalts nötig ist, soll der Rat zu einem zuverlässigen Urteil über die Berechtigung zur Strafverfolgung gelangen (AB NR 1970, 412).»

Diese grundsätzlichen Ausführungen sind bis heute unbestritten geblieben. Das Parlament handhabt Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes in ständiger Praxis insofern

grosszügig, als es den Ratsmitgliedern eine sehr weitgehende relative Immunität zuerkennt und den Begriff «amtliche Tätigkeit» weit auslegt (AB NR 1970, 410ff., Hubacher; AB SR 1970, 250ff., Hubacher; AB NR 1980, 999ff., Nef; AB SR 1980, 572ff., Nef; AB NR 1982, 869ff., M. Leuenberger; AB SR 1982, 376, M. Leuenberger; AB NR 1985, 1758ff., Ruf; AB SR 1985, 763, Ruf; AB NR 1986, 1019ff., Oehler; AB SR 1986, 837ff., Oehler; AB NR 1986, 1993ff., Oehen). Einzig im Fall NR Fischer-Weinfelden (AB NR 1983, 1794; AB SR 1983, 719) verneinte das Parlament den Zusammenhang mit der «amtlichen Tätigkeit» und trat auf das Ermächtigungsgesuch nicht ein, weil NR Fischer die umstrittene Spanien-Reise (an welcher seinerzeit auch Bundesrat Ritschard teilgenommen hatte) lediglich in seiner Eigenschaft als Mitglied des Verwaltungsrates der NOK mitgemacht hatte.

Das Parlament vertritt die Meinung, es komme nicht darauf an, ob im konkreten Fall der amtliche Charakter der fraglichen Tätigkeit überwiege; vielmehr bestehe Immunität und sei das Ermächtigungsverfahren durchzuführen, wenn die Beziehung zum Amt «nicht eindeutig ausgeschlossen» werden könne (so etwa das Votum von Kommissionspräsident NR Steinegger im Fall Oehler, AB NR 1986, 1020).

34/341 Aufgrund der ihr unterbreiteten Verdachtsmomente gelangte die Kommission zur Ueberzeugung, dass der objektive Tatbestand der Verletzung des Amtsgeheimnisses durch Frau Bundesrätin Kopp erfüllt ist. Hinsichtlich des subjektiven Tatbestandes kommt die Kommission zum Schluss, dass eine vorsätzliche oder zumindest eventualvorsätzliche Verletzung des Amtsgeheimnisses nicht auszuschliessen ist.

342 Besteht hinreichender Verdacht für das Vorliegen eines Straftatbestandes, so ist abzuklären, ob sich die Aufhebung der Immunität auch aus Gründen, die ausserhalb des Strafrechts liegen, rechtfertigen lässt. Die Kommission hat zu dieser Frage u.a. folgende Ueberlegungen angestellt:

– Ähnlich wie Parlamentarier verfügen auch die Mitglieder des Bundesrates im Interesse der Redefreiheit über den Schutz des Votenprivilegs.

Exekutivmitglieder – und diese Ueberlegungen gelten sinngemäss auch für Beamte – müssen sich jedoch für ihre Amtsführung, insbesondere auch für die Wahrung des Amtsgeheimnisses, einen strengen Massstab anlegen lassen. Dies um so mehr, als für sie der Umgang mit vertraulichen und geheimen Informationen zur täglichen Arbeit gehört. Das Verhalten der Exekutivmitglieder wird damit auch zum Massstab für das Verhalten der ihnen unterstellten Beamten.

Bürger und politische Institutionen bringen dem Bundesrat als Träger der höchsten Exekutivgewalt grosses Vertrauen entgegen. Wird dieses Vertrauen auf der obersten Stufe gebrochen, gilt es, nach Massnahmen zu suchen, um das verlorene bzw. fehlende Vertrauen wieder aufzubauen. Die Aufhebung der Immunität mit Ermächtigung zur Durchführung einer Strafuntersuchung erhält hier einen besonderen Stellenwert. Völlig untergeordnete Verstösse würden es allenfalls erlauben, die Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundesrates zu verweigern. Das gleiche trifft zu für den Fall, dass eine Rechtfertigung vorliegt, die im Vergleich zur Schwere der Anschuldigung überwiegen würde. (Vgl. in diesem Zusammenhang die Ausführungen zum Ermächtigungsverfahren i.S. Bundesrat Dr. Petitpierre). Bei Delikten, die nicht als leicht eingestuft werden können, ist die Immunität, falls hinreichender Tatverdacht vorliegt, jedoch aufzuheben. Das Interesse der Institution Bundesrat hat dann gegenüber dem Interesse der Öffentlichkeit an umfassender Untersuchung eindeutig zurückzustehen. Das Schwergewicht liegt dabei aber neben der Durchsetzung des Strafanspruchs des Staates vor allem auf der gründlichen Abklärung des Sachverhalts.

– Die Kommission hatte sich nicht mit der strafrechtlichen Schwere der Frau Bundesrätin Kopp angelasteten Handlungen auseinanderzusetzen. Demgegenüber hält sie die Anschuldigung der Verletzung des Amtsgeheimnisses und eventuell der Begünstigung durch ein Mitglied des Bundesrates aus politischer Sicht für äusserst gravierend. Diese

Wertung erhält zusätzliches Gewicht durch den Umstand, dass die Frau Bundesrätin Kopp angelasteten Straftatbestände durch verwaltungsinterne Berichte über das Waschen von Geldern aus illegalem Drogenhandel ausgelöst wurden.

– Im Gegensatz zu der von Frau Bundesrätin Kopp im Rahmen der Anhörung geäusserten Auffassung vermag die Kommission nicht zu erkennen, dass die fraglichen Handlungen politisch motiviert oder im Interesse der Amtsführung geboten waren. Die Kommission hatte daher keine Veranlassung, Frau Kopp als Bundesrätin aus übergeordneten politischen Ueberlegungen vor einer Strafverfolgung zu schützen.

Antrag der Kommission

Die Petitions- und Gewährleistungskommission beantragt einstimmig und ohne Enthaltung, dem Gesuch von Sonder-Bundesanwalt Hungerbühler um Aufhebung der Immunität von Frau Bundesrätin Kopp zu entsprechen und die Ermächtigung zur Strafverfolgung wegen Verdachts der Verletzung des Amtsgeheimnisses und Begünstigung zu erteilen.

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

1. Etat des faits

En décembre 1988, à la suite d'incidents survenus au Département de justice et police (DFJP), le procureur du canton de Bâle-Ville, M. Hans Hungerbühler, a été nommé en qualité de procureur fédéral extraordinaire et chargé d'engager une enquête de police judiciaire au sujet des indiscrétions survenues en rapport avec la société Shakarchi Trading SA. L'enquête de police judiciaire, fondée par analogie sur l'article 106 de la loi sur la procédure pénale (RS 312.0), a pour but de clarifier les faits ainsi que la situation juridique, de manière à pouvoir soit suspendre la procédure soit ouvrir une instruction préparatoire.

Après conclusion de l'enquête susdite, le procureur spécial Hungerbühler a demandé aux présidents des Chambres fédérales, par lettre du 13 janvier 1989, à être habilité à engager une procédure pénale à l'encontre de la conseillère fédérale Elisabeth Kopp, soupçonnée de violation du secret de fonction et d'entrave à l'action pénale.

A l'appui de cette requête, le procureur Hungerbühler cite les faits suivants:

«Au vu des résultats de l'enquête de police judiciaire, il convient d'admettre:

– qu'un collaborateur du Ministère public de la Confédération, a, le 17 octobre 1988, remis à Mme Renate Schwob, collaboratrice de l'Office fédéral de la justice, la copie de trois documents qu'il avait rédigés au sujet de l'enquête menée notamment contre les frères Magharian;

– que ces rapports contenaient des informations sur des sociétés et sur des personnes soupçonnées d'avoir blanchi de l'argent provenant du trafic illégal de stupéfiants, entre autres sur la société Shakarchi Trading SA, de même que des propositions de mesures à prendre contre les sociétés et personnes impliquées;

– que Mme Schwob a, le 25 octobre 1988, permis à son amie, Mme Katharina Schoop, collaboratrice personnelle du chef du DFJP, de prendre connaissance d'au moins deux des trois rapports;

– que Mme Schoop a, le 27 octobre 1988, informé sa supérieure, Mme Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, des faits dont elle a eu connaissance en lisant ces rapports;

– que Mme Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, a prié Mme Schoop de transmettre les informations en question à M. Hans W. Kopp;

– que Mme Kopp, conseillère fédérale, a ensuite téléphoné à son mari pour lui demander de prendre contact avec Mme Schoop, ce qu'il a fait immédiatement, et

– que Mme Schoop a finalement communiqué par téléphone à M. Kopp toutes les informations dont elle avait connaissance.

Les informations, qui ont été divulguées à M. Kopp, étaient incontestablement des secrets de fonction au sens de l'article 320 CP (RS 311.0).

L'enquête a montré qu'une présomption suffisante de violation du secret de fonction au sens de l'article susdit existe en ce qui concerne l'ancienne conseillère fédérale Elisabeth Kopp, ainsi que Mmes Katharina Schoop et Renate Schwob, pour ouvrir une instruction préparatoire.

On n'a pas relevé jusqu'ici d'indices suffisants pour affirmer que Mme Kopp a cherché à commettre, au profit de son mari, une entrave à l'action pénale au sens de l'article 305 CP. Selon nous, le juge fédéral chargé de l'affaire devrait cependant pouvoir examiner, au cours de l'instruction préparatoire, l'éventualité qu'un tel délit ait été commis.

Le représentant extraordinaire du Ministère public en tant qu'organe judiciaire devant appliquer le principe de la légalité, n'a pas la compétence de suspendre la procédure pour des raisons d'opportunité. Il est au contraire tenu de requérir le juge d'instruction fédéral compétent d'ouvrir l'instruction préparatoire, conformément aux articles 108 et suivants de la loi sur la procédure pénale.

Cette instruction ne peut toutefois être demandée que lorsque les Chambres et le DFJP ont accordé les autorisations prescrites aux articles 14 et 15 de la loi sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (RS 170.32).

Les demandes d'autorisation d'ouvrir une poursuite pénale contre Mmes Schoop et Schwob ne seront formulées qu'après la décision des Chambres concernant l'ancienne conseillère.»

2. Procédure

21 Selon l'article 14 alinéa 1 de la loi sur la responsabilité, une autorisation des Chambres est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des députés fédéraux, des membres d'autorités et des magistrats élus par l'Assemblée fédérale en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou situation officielle.

22 Les règlements des Chambres prévoient, respectivement à leurs articles 41 et 37, que les demandes de levée de l'immunité de députés et de magistrats (art. 14 de la loi sur la responsabilité) doivent être soumises à l'examen préalable des commissions des pétitions.

23 La Commission des pétitions du Conseil des Etats a examiné la requête du procureur Hungerbühler les 31 janvier et 17 février 1989.

Par ailleurs, conformément à son droit d'être entendu selon l'article 14 alinéa 2 de la loi sur la responsabilité, Mme la conseillère fédérale Kopp a fait parvenir un avis écrit concernant la dite requête. Elle a de plus été entendue par la commission le 31 janvier 1989.

Dans sa lettre, Mme la conseillère fédérale Kopp affirme notamment:

– Le matin du 27 octobre 1988, sa collaboratrice personnelle, Mme Schoop, lui a dit au cours d'un entretien que la Shakarchi Trading SA était soupçonnée d'être mêlée à des affaires douteuses (blanchissage d'argent) et qu'elle était d'avis que son mari devrait démissionner du conseil d'administration de cette société.

– «Cette nouvelle m'a terriblement effrayée. (...) Etant donné que j'étais très pressée – il me restait à peine quelques minutes avant le début de ma séance – j'ai prié Mme Schoop d'appeler mon mari pour lui faire part elle-même des informations qu'elle détenait. Elle m'a répondu que cela l'ennuyait de lui annoncer la nouvelle sans crier gare. J'ai donc téléphoné à mon mari et lui ai demandé de démissionner du conseil d'administration de la Shakarchi Trading SA après lui avoir expliqué qu'il se pouvait que cette société soit impliquée dans des affaires douteuses. Je lui ai conseillé d'appeler Mme Schoop pour de plus amples détails.»

– «Mme Schoop n'a pas précisé d'où elle tenait les informations dont elle venait de me faire part et je ne le lui ai pas non plus demandé. Etant donné qu'elle s'occupait de toutes les questions en rapport avec les banques (clauses d'agrément, opérations d'initiés) et qu'elle était de ce fait en contact permanent avec elles, en particulier avec l'Association suisse des banquiers, il était en effet clair dans mon esprit que les informations en question émanaient des milieux bancaires. Je ne m'attendais pas à ce que les informations dont m'avait fait part Mme Schoop puissent provenir, soit directement, soit par des voies détournées, du Ministère public de la Confédération. (...) Je n'ai par conséquent jamais pensé que ces renseignements pouvaient être des secrets de fonction.»

– «A la suite de mon appel, mon mari a, m'a-t-il confirmé, immédiatement téléphoné à Mme Schoop. Selon lui, les informations qu'elle lui a fournies étaient toutefois pour l'essentiel, soit déjà connues de lui, soit fausses, ce qu'il dit pouvoir prouver.»

Mme la conseillère fédérale Kopp a confirmé, pour l'essentiel, cette version des faits dans sa déclaration orale.

24 La demande de la commission d'examiner les dossiers du procureur spécial Hungerbühler a été rejetée, notamment pour des motifs de séparation des pouvoirs, et en raison du fait que la procédure d'instruction n'était pas terminée. Par la suite, lesdits dossiers ont été fournis, pour examen personnel, aux présidents des commissions des pétitions des deux conseils.

La commission maintient sa position de principe et fait valoir son droit d'accès au dossier. Elle juge cependant, dans le cas présent, qu'un examen complémentaire des documents devient superflu au vu des déclarations de Mme la conseillère fédérale Kopp, lesquelles confirment pour l'essentiel les considérations du procureur spécial.

3. Considérations de la commission

31 Selon l'article 14 alinéa 1 de la loi sur la responsabilité, la poursuite judiciaire de magistrats pour des infractions pénales en rapport avec leur activité ou leur fonction officielle est subordonnée à une autorisation des Chambres fédérales.

311 Est coupable de violation du secret de fonction quiconque divulgue «un secret à lui confié en sa qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire ou dont il avait eu connaissance à raison de sa charge ou de son emploi» (art. 320 CP). Cette infraction est donc par définition liée à l'activité ou à la fonction officielle du magistrat. Il s'agit d'un délit spécial authentique qui ne peut être commis que dans les conditions décrites dans l'article 14.

Etant donné qu'il y a dans le cas présent présomption de violation du secret de fonction (art. 320 CP), l'article 14 alinéa 1 de la loi sur la responsabilité est applicable.

312 Il y a entrave à l'action pénale (art. 305 CP) lorsque quelqu'un «soustrait une personne à une poursuite pénale ou à l'exécution d'une peine ou des mesures prévues». Les actes pouvant constituer un tel délit peuvent prendre des formes très variées (Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II: Straftaten gegen Gemeininteressen, Berne, 1978, page 329). Ainsi, une entrave à l'action pénale peut être commise par celui qui avertit l'intéressé qu'une procédure pénale à son encontre est en cours ou en préparation.

En revanche, compte tenu des principes formulés dans l'affaire des juges fédéraux Forni et Leu, il paraît extrêmement douteux que l'entrave à l'action pénale soit intrinsèquement en rapport avec l'activité ou la fonction officielle d'un magistrat. On peut sans doute affirmer que tel n'est pas le cas. Il faut cependant observer que s'il y a entrave à l'action pénale dans le cas présent, elle réside précisément dans la violation du secret de fonction, autrement dit dans le fait de tirer avantage d'un dossier officiel. Il s'agit donc, dans les présentes circonstances, d'examiner aussi, quant à l'éventualité d'une entrave à l'action pénale, un délit lié à

l'activité et à la fonction officielle de Mme la conseillère fédérale Kopp.

En cas de présomption d'entrave à l'action pénale (art. 305 CP), l'article 14 alinéa 1 de la loi sur la responsabilité est aussi applicable.

313 Après examen du dossier et de la déclaration de Mme la conseillère fédérale Kopp, la commission statue comme suit:

– Les actes de Mme Kopp sont en rapport avec son activité officielle de conseillère fédérale. La demande de levée de l'immunité est donc recevable. L'article 14 alinéa 1 de la loi sur la responsabilité est matériellement applicable.

– Le fait que Mme la conseillère fédérale Kopp ait elle-même, au moment de sa démission, demandé la levée de son immunité, est sans pertinence, s'agissant d'un délit de fonction, car il n'y va pas au premier chef d'un droit personnel du magistrat, mais bien d'une mesure de protection visant à assurer le bon fonctionnement du Parlement, du Gouvernement et des Tribunaux. Le fait que l'immunité ne peut être levée que par décision concordante des deux conseils, autrement dit au terme d'une procédure relativement compliquée, souligne la sévérité des critères qui s'appliquent dans de pareils cas.

32 Cette procédure d'autorisation vise à protéger les magistrats, donc notamment les conseillers fédéraux, contre des plaintes et poursuites pénales infondées, voire téméraires ou arbitraires, afin d'assurer par là le bon fonctionnement de l'administration.

Le but de la procédure d'autorisation pourrait paraître discutable lorsqu'elle survient après la fin du mandat officiel des accusés, puisque ceux-ci ne sont plus alors au service de l'Etat. Pourtant, même alors, elle garde son importance. Il est indispensable en effet, pour la bonne marche des institutions, que les personnes exerçant des fonctions publiques puissent compter sur une telle protection même après la cessation de leur activité officielle. On veut éviter par là que la conduite des conseillers fédéraux soit influencée par l'éventualité de poursuites pénales ultérieures d'une manière qui affecterait le fonctionnement normal du gouvernement et de l'administration. Cette considération oblige à maintenir la nécessité d'une autorisation pour ouvrir une poursuite pénale contre un conseiller fédéral soupçonné d'actes punissables se rapportant à son activité ou à son statut officiel, même lorsque la personne visée n'est plus au service de l'Etat, et ce même si aucune disposition légale ne l'exige explicitement (ainsi en a jugé le Tribunal fédéral; voir par exemple ATF 111 IV 39).

33 La loi sur la responsabilité ne prescrit aucune règle pour l'octroi ou le refus de l'autorisation d'engager une poursuite pénale contre des députés ou des magistrats. Il est laissé à la discrétion des Chambres de décider si les soupçons sont suffisants et la prétendue infraction assez grave pour justifier une telle poursuite. Les Chambres ont à cet égard une marge d'appréciation passablement large et peuvent invoquer aussi des motifs d'opportunité et de proportionnalité, ainsi que des impératifs de politique nationale. Le principe qui sous-tend ces règles est que les hautes autorités n'ont à rendre de comptes qu'aux autorités placées au-dessus d'elles, lesquelles doivent juger, conformément à leurs propres règlements, s'il convient ou non d'ouvrir une poursuite judiciaire en raison d'une présomption d'infraction en rapport avec une charge publique (ATF 106 IV 43s).

L'Assemblée fédérale peut donc refuser l'autorisation de poursuivre même lorsque le caractère délictuel de l'acte paraît hautement vraisemblable. Elle doit décider en particulier, au cours de la procédure d'autorisation, si une enquête pénale est indiquée. Quant à l'existence du délit, c'est le juge pénal qui en décide, une fois l'autorisation accordée. Si l'examen du cas laisse penser que l'accusation est manifestement infondée, la commission préparatoire refuse d'accorder l'autorisation d'engager une poursuite. Si au contraire l'accusation présente une certaine plausibilité, il incombe à l'Assemblée fédérale de décider si une procédure pénale est opportune. A cet égard elle tient compte de la gravité des faits allégués, de l'intérêt, notamment public,

qu'il y a à ouvrir une poursuite pénale, et des chances de réussite de la procédure par rapport aux moyens engagés. Le Parlement doit avant tout et surtout trancher entre l'intérêt public lié au bon fonctionnement des institutions d'une part, et l'intérêt public concomitant de l'élucidation ou le cas échéant, de la prévention de délits relevant du droit pénal. 331 S'agissant de conseillers fédéraux, les Chambres ont eu récemment à examiner trois procédures d'autorisation.

– Par lettre du 13 juin 1956, le conseiller national Duttweiler déposait plainte en diffamation contre le conseiller fédéral Max Petitpierre et demandait que soit octroyée l'autorisation d'engager une poursuite pénale. Les deux conseils ont refusé cette autorisation, notamment pour les motifs suivants:

– Le conseiller fédéral Petitpierre avait fait ses déclarations à l'occasion d'un débat au Conseil national. Cependant, dans le droit en vigueur à l'époque, l'immunité en matière d'opinion ne s'appliquait qu'aux députés.

– Comme le conseiller national Duttweiler n'avait pas protesté pendant le débat contre les déclarations du conseiller fédéral Petitpierre, il était manifeste que le député cherchait avant tout à obtenir la constatation par un tribunal de son affirmation selon laquelle le membre du Gouvernement n'avait pas tenu les promesses faites. Une telle manière de procéder n'est ni nécessaire ni appropriée.

– La prétendue diffamation alléguée par le député Duttweiler ne constituait pas, de l'avis général, un délit grave, en comparaison avec les autres actes punissables cités au Code pénal.

«Vu ces considérations, la commission est d'avis que la plainte de monsieur Duttweiler ne devrait pas être déclarée recevable. Il serait inopportun et contraire à la dignité du Parlement et à l'honneur du pays de mettre en branle, en raison de cet incident, le lourd appareil prévu par la loi sur la responsabilité, avec le risque que le conseiller fédéral Petitpierre doive le cas échéant être relevé de sa fonction.»

(Bull.sten. CN 1956, 330s, Bull.sten. CE 1956, 176s; traduction) – Des plaintes pénales pour abus de fonction et entrave à l'action pénale, ainsi que pour atteinte à l'honneur, contre le conseiller fédéral Chevallaz, ont été examinées le 7 octobre 1983 par le Conseil national et le 15 décembre 1983 par le Conseil des Etats. Les deux Chambres ont refusé l'autorisation, notamment pour les motifs suivants:

– Les prétendues atteintes à l'honneur auraient eu lieu à l'occasion de déclarations du conseiller fédéral Chevallaz devant les Chambres. Selon l'article 2 de la loi sur la responsabilité, ni les députés ni les membres du Gouvernement ne peuvent être poursuivis pour les opinions qu'ils émettent au sein de l'Assemblée fédérale ou de ses commissions.

– S'agissant du reproche de l'abus de fonction et de l'entrave à l'action pénale, la commission n'avait pu trouver, dans les déclarations fort détaillées du plaignant, aucun indice, ni aucune preuve, qui pourrait rendre plausible la constitution des infractions pénales alléguées (CN 1983 BO 1489s; CE 1983 BO 716s).

– Le 14 décembre 1983, les deux conseils ont eu à examiner des plaintes pénales contre le conseiller fédéral Friedrich pour diffamation et éventuellement pour propos calomnieux. Les deux Chambres ont refusé l'autorisation, notamment pour les motifs suivants:

– Les déclarations du conseiller fédéral Friedrich, qui ont été publiées dans la presse, sont en rapport avec son mandat gouvernemental. La demande de levée d'immunité est donc recevable.

– La commission est parvenu à la conclusion que les plaintes pénales sont dénuées de tout fondement juridique (CN 1983 BO 1794s; CE 1983 BO 720).

332 Dans l'affaire Rychetsky (CN 1987 BO 1759s; CE 1988 BO 415s), il s'agissait de lever l'immunité de deux juges fédéraux. Les deux conseils ont refusé d'entrer en matière, notamment pour les motifs suivants:

– Aux termes de l'article 14 de la loi sur la responsabilité, les juges fédéraux sont placés sur le même plan que les membres des conseils quant à leur immunité relative. Toutefois, l'immunité des juges et fonctionnaires a une signification

différente de celle des députés, qui ont besoin d'une protection étendue pour pouvoir s'exprimer librement et exercer sans entrave leur mandat politique.

– Les limites des «fonctions officielles» peuvent être définies avec une précision beaucoup plus grande dans le cas des juges fédéraux que ce n'est le cas pour les députés.

En effet, l'immunité relative du juge n'est légitime que lorsque l'activité contestée est en rapport immédiat avec sa fonction. C'est dire que le régime de l'Etat de droit exclut, pour ce qui est du juge, un 'pouvoir discrétionnaire' fondé essentiellement sur des critères d'opportunité, contrairement à ce qui doit nécessairement être le cas pour le politicien, si l'on veut que ce dernier puisse exercer son mandat constitutionnel.

333 L'immunité (relative) prévue à l'article 14 de la loi sur la responsabilité vise avant tout à protéger les députés au Parlement fédéral (voir par exemple à ce sujet Giacometti/Fleiner, Schweizerisches Bundesrecht, réimpression 1978, pages 512 et suivantes). Ainsi, lorsque le juge d'instruction militaire fut requis en 1970 en rapport avec l'affaire dite «Florida» de lever l'immunité parlementaire du conseiller national Helmut Hubacher, le rapporteur de la commission, son collègue Leo Schürmann, déclara notamment:

«Il faut déterminer les motifs qui permettent aux Chambres de lever l'immunité en général, ainsi que dans la présente affaire. Cela nous oblige à faire quelques considérations sur l'immunité parlementaire en tant qu'elle constitue un privilège soustrayant le député à toute poursuite, comme dans le cas présent. Le détenteur de ce mandat ne doit pas être entravé dans son activité de contrôle et dans l'exercice de son droit à la critique. L'immunité découle de la liberté de parole et de presse, qui se présente sous cet aspect particulier au Parlement.

De ce point de vue, l'immunité parlementaire est dans l'intérêt public. Il importe que les représentants du peuple puissent exercer librement leur mandat. Il est donc tout naturel que les députés soient protégés contre des poursuites pénales abusives. Des raisons sérieuses doivent exister pour permettre l'ouverture de telles poursuites et comme l'exige la doctrine – je me réfère notamment à la thèse de doctorat de Mme Lanz-Baur de 1963 – un examen sérieux de la question quant au fond s'impose pour permettre à la Chambre de porter un jugement valable sur le bien-fondé de la demande visant à l'ouverture d'une enquête pénale (BO 1970 CN 412).»

Ces considérations fondamentales n'ont jamais été remises en question depuis lors. Le Parlement a adopté une pratique constante qui se caractérise par l'octroi d'une immunité relative très étendue aux députés et par une interprétation très large de la notion d'activité officielle (Bull. off. CN 1970, 410 ss., Hubacher; Bull. off. CE 1970, 250 ss., Hubacher; Bull. off. CN 1980, 999 ss., Nef; Bull. off. CE 1980, 552 ss., Nef; Bull. off. CN 1982, 869 ss., M. Leuenberger; Bull. off. CE 1982, 376, M. Leuenberger; Bull. off. CN 1985, 1758 ss., Ruf; Bull. off. CE 1985, 763, Ruf; Bull. off. CN 1986, 1019 ss., Oehler; Bull. off. CE 1986, 837 ss., Oehler; Bull. off. CN 1986, 1993 ss., Oehen). Une fois seulement, dans l'affaire du conseiller national Fischer-Weinfeld (Bull. off. CN 1983, 1794; Bull. off. CE 1983, 719), le Parlement a refusé de considérer qu'il existait un lien entre l'acte incriminé et l'activité officielle; il n'est pas entré en matière, parce que le conseiller national Fischer avait entrepris son voyage critique en Espagne (avec le conseiller fédéral Ritschard) uniquement en sa qualité de membre du Conseil d'administration de la NOK.

Le Parlement estime qu'il ne s'agit pas de déterminer si dans un cas particulier le caractère officiel de l'activité incriminée est prédominant; l'immunité est donnée et la procédure d'autorisation requise lorsque l'on ne saurait exclure manifestement toute relation avec l'exercice du mandat (c'est par exemple le sens de l'intervention du président de la commission chargée de l'examen de l'affaire Oehler, le conseiller national Steinegger, Bull. off. CN 1986, 1020).

34/341 Vu les indices qui lui sont parvenus à l'appui des présomptions, la commission est parvenue à la conviction

que les éléments objectifs de la violation du secret de fonction par la conseillère fédérale Kopp sont réunis. La commission estime que des soupçons suffisants existent également quant aux éléments subjectifs de constitution de l'infraction sous la forme d'un dol intentionnel ou présumé tel du secret de fonction.

342 La présomption d'une infraction pénale étant suffisante, il reste à déterminer si la levée d'immunité se justifie compte tenu d'autres impératifs extérieurs au droit pénal. La commission fait valoir sur ce point les arguments suivants:

– A l'exemple des députés, les conseillers fédéraux jouissent de l'immunité en matière d'opinion, ceci afin de garantir leur liberté de parole. Cependant, les membres du Gouvernement – et il en va de même par analogie pour les fonctionnaires – doivent, dans l'exercice de leur mandat, s'imposer des critères stricts, notamment quant à la garde du secret de fonction. Ce d'autant plus qu'ils ont journalièrement à faire avec des données confidentielles ou secrètes. La conduite des membres de l'Exécutif doit servir de modèle au comportement de leurs subordonnés.

Citoyens et membres des institutions politiques accordent une grande confiance aux conseillers fédéraux, en leur qualité de représentants de l'autorité exécutive suprême. Si cette confiance est ébranlée à l'échelon le plus élevé, il faut rechercher les mesures propres à la restaurer. La levée d'immunité, accompagnée de l'autorisation d'ouvrir une instruction pénale, joue à cet égard un rôle primordial. Des infractions mineures permettraient éventuellement de refuser la levée d'immunité de membres du Gouvernement. Il pourrait en aller de même si des intérêts prépondérants l'emportaient sur la gravité de l'accusation (voir à ce sujet les considérations relatives à la demande d'autorisation dans l'affaire du conseiller fédéral Petitpierre). S'agissant de délits qui ne peuvent être tenus pour mineurs, l'immunité doit être levée lorsque la présomption est suffisante. L'intérêt qu'a le public à une instruction approfondie prime alors l'intérêt lié à la protection de l'institution gouvernementale. Outre l'occurrence de l'exécution du mandat pénal de l'Etat, il y va surtout de l'élucidation complète des faits.

– La commission n'avait pas à examiner la gravité pénale des actes reprochés à Mme la conseillère fédérale Kopp. Par contre, elle juge extrêmement grave d'un point de vue politique, l'accusation de violation du secret de fonction et la présomption d'une entrave à l'action pénale par un membre du Conseil fédéral. Cette appréciation est encore renforcée par le fait que les actes reprochés à Mme la conseillère fédérale Kopp touchent des rapports internes de l'administration relatifs au recyclage de gains provenant du trafic illicite de la drogue. A ce propos, la commission juge incompréhensible que Mme la conseillère fédérale Kopp ait décidé, après l'indiscrétion du 27 octobre 1988, de ne pas en informer ses collègues du Conseil fédéral, laissant ainsi le champ libre aux manœuvres d'étouffement.

– Contrairement à l'avis émis par Mme la conseillère fédérale Kopp, la commission juge que les actes reprochés à Mme la conseillère fédérale Kopp n'ont pas été motivés par des impératifs politiques ni dictés par l'exercice de son mandat. La commission n'avait, dans ces conditions, aucune raison de protéger Mme la conseillère fédérale Kopp contre une poursuite pénale en invoquant des motifs politiques supérieurs.

Proposition de la commission

La Commission des pétitions a résolu à l'unanimité et sans abstention de répondre favorablement à la requête du procureur spécial Hungerbühler demandant la levée d'immunité de Mme la conseillère fédérale Kopp et l'autorisation d'engager une poursuite pénale en raison de la présomption de violation du secret de fonction et d'entrave à l'action pénale.

Schmid, Berichterstatter: Der Tradition dieses Rates entsprechend kann ich auf den schriftlich vorliegenden Bericht verweisen und Ihnen mitteilen, dass die Kommission einstimmig und ohne Enthaltungen den Antrag stellt, es sei

die Immunität von Frau Bundesrätin Kopp aufzuheben und die Ermächtigung zur Strafverfolgung wegen Verdachts der Verletzung des Amtsgeheimnisses und der Begünstigung zu erteilen.

Angenommen – Adopté

*Schluss der Sitzung um 18.55 Uhr
La séance est levée à 18 h 55*

Sechste Sitzung – Sixième séance

**Mittwoch, 8. März 1989, Vormittag
Mercredi 8 mars 1989, matin**

08.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Reymond

88.037

Viehhalter im Berggebiet. Kostenbeiträge

Détenteurs de bétail de la région de montagne. Contributions aux frais

Botschaft und Beschlussentwurf vom 18. Mai 1988 (BBl II, 1091)
Message et projet d'arrêté du 18 mai 1988 (FF II, 1063)

Beschluss des Nationalrates vom 13. Dezember 1988
Décision du Conseil national du 13 décembre 1988

Differenzen – Divergences

Art. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

.... von 480 Millionen

Minderheit I

(Küchler, Cavelti, Iten, Simmen, Zumbühl)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit II

(Jaggi)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 1

Proposition de la commission

Majorité

.... de 480 millions

Minorité I

(Küchler, Cavelti, Iten, Simmen, Zumbühl)

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité II

(Jaggi)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Affolter, Berichterstatter: Aus der weiten Spanne der Ihnen unterbreiteten Anträge zu diesem Geschäft mögen Sie ersehen, dass es sich hier nicht um eine Bagatelle handelt, sondern um einen Unterschied in der Grössenordnung von 80 Millionen Franken.

Ich muss Ihnen gestehen, dass die Entwicklung dieser Vorlage in unserer Kommission nicht eitel Wohlgefallen erweckt hat. Wir haben sie im August letzten Jahres in diesem Rate behandelt. Ich habe Sie mit diesem Geschäft im Plenum nicht mehr als zwei, drei, vier Minuten bemühen müssen, und wir haben den bundesrätlichen Anträgen praktisch einhellig zugestimmt.

Die Vorlage erhielt viele anerkennende Voten aus der Mitte des Rates, und es wurde ihr ausdrücklich attestiert, dass sie für die Berglandwirtschaft neben dem Teuerungsausgleich

Immunität von Frau alt Bundesrätin Elisabeth Kopp. Aufhebung

Immunité de Madame Elisabeth Kopp, ancienne conseillère fédérale. Levée

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	89.005
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.03.1989 - 18:15
Date	
Data	
Seite	67-74
Page	
Pagina	
Ref. No	20 017 375

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.