

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DEPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

540

1. April 1981

VERTRAULICH

Konsequenzen aus dem Fall Jeanmaire
 Stellungnahme vom 3. September 1980 zu den Berichten der
 Geschäftsprüfungs- und der Militärkommission des Nationalrates vom
 29. Mai 1979 über ihre zusätzlichen Abklärungen;
 Schreiben der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates an den
 Bundesrat vom 9. Februar 1981, Beantwortung

Justiz- und Polizeidepartement. Antrag vom 27. März 1981
 (Beilage)

Militärdepartement. Mitbericht vom 30. März 1981 (Zustimmung)

Finanzdepartement. Mitbericht vom 31. März 1981 (Zustimmung)

Gestützt auf den Antrag des Justiz- und Polizeidepartements und
 aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Die vorgelegte Stellungnahme zu den von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates gestellten Fragen wird genehmigt (siehe Beilage).
2. Die Stellungnahme wird der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates überwiesen.

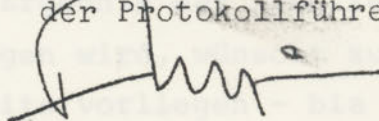
Mitteilung:

An die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, durch
 die Bundeskanzlei

Protokollauszug an:

- EJPD 10 zum Vollzug
- EMD 10 zur Kenntnis
- EFD 10 zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:






EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement wurde am 16. Februar
 1981 beauftragt, nach Rücksprache mit den zuständigen

Ausgeteilt an die von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
 gestellten Fragen zu bearbeiten und die Ergebnisse in einem Bericht an den Bundesrat zuhanden der Kommission
 zusammenzufassen.

3003 Bern, 27. März 1981

VERTRAULICH

An den
Bundesrat

III.

Gestützt auf diese Ausführungen stellen wir die folgenden

Konsequenzen aus dem Fall Jeanmaire

Stellungnahme vom 3. September 1980 zu den Berichten der
 Geschäftsprüfungs- und der Militärkommission des National-
 rates vom 29. Mai 1979 über ihre zusätzlichen Abklärungen;

Schreiben der Geschäftsprüfungskommission des National-
 rates an den Bundesrat vom 9. Februar 1981

Nationalrates überwiehen.

I.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat an
 ihrer Sitzung vom 29. Januar 1981 von der Stellungnahme des
 Bundesrates vom 3. September 1980 Kenntnis genommen und die
 Sektion, welche sich mit dem Eidg. Militärdepartement be-
 fasst, angewiesen, die Fragen, die zurzeit noch offen sind,
 weiter zu verfolgen.

Die Sektion, welche sich bei der Behandlung des Geschäftsbe-
 richtes 1980 oder im Zusammenhang mit dem späteren Bericht des
 Eidg. Militärdepartementes über die Folgen der Untersuchung
 zur Angelegenheit Bachmann nach dem Ergebnis der Arbeiten zu
 einer Reihe von Gegenständen erkundigen wird, wünscht zu diesen
 Punkten - soweit die Ergebnisse bereits vorliegen - bis zum
 25. März 1981 schriftliche Auskunft.

II.

Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement wurde am 16. Februar 1981 beauftragt, nach Rücksprache mit den zuständigen Departementen die von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates gestellten Fragen zu bearbeiten und die Ergebnisse in einem Bericht an den Bundesrat zuhanden der Kommission zusammenzufassen.

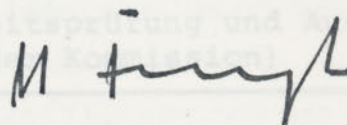
III.

Gestützt auf diese Ausführungen stellen wir die folgenden

A n t r ä g e

1. Die beiliegende Stellungnahme zu den von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates gestellten Fragen wird genehmigt.
2. Die Stellungnahme wird der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates überwiesen.

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT


Beilagen

- Stellungnahme des Bundesrates
(Entwurf)

Protokollauszug an

- EJPD 10 zur Kenntnis
- EFD 10 zur Kenntnis
- EMD 10 zur Kenntnis



DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

a. Im zivilen Bereich

VERTRAULICH

An die
Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

3003 B e r n

Konsequenzen aus dem Fall Jeanmaire

Stellungnahme vom 3. September 1980 zu den Berichten der
Geschäftsprüfungs- und der Militärkommission des National-
rates vom 29. Mai 1979 über ihre zusätzlichen Abklärungen;

Stellungnahme des Bundesrates zu den im Schreiben der
Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom
9. Februar 1981 aufgeworfenen Fragen

1. Vorschriften für die Personalsicherheitsprüfung und Ausland- kontaktverordnung (Empfehlung Nr. 2 der Kommission)

Im Herbst 1980 wurden dem aus den Generalsekretären der
Departemente bestehenden Koordinationsausschuss "Sicherheit
in der Bundesverwaltung" Gestaltungsvorschläge für Personal-
sicherheitsprüfung und Auslandkontaktverordnung vorgelegt.
Gestützt auf die Diskussionsergebnisse dieses Ausschusses,
arbeitete die Bundesanwaltschaft einen Verordnungsentwurf
aus, der gegenwärtig beim Eidg. Justiz- und Polizeideparteme-
nt geprüft wird.

2. Reduktion der als geheim klassifizierten Informationen und des Empfängerkreises geheimer Dokumente, insbesondere hierzu vorgesehene Richtlinien (Empfehlung Nr. 2 der Kommission)
-

a. Im zivilen Bereich

Hier wird das Ergebnis der am 8. Oktober 1980 eingereichten Motion Binder (80.544), die unter anderem eine Überprüfung der Geheimhaltungsvorschriften des Bundes verlangt, und der im Gang befindlichen Neugestaltung des militärischen Geheimhaltungskonzeptes, das notwendigerweise auch die zivilen Geheimhaltungsvorschriften beeinflusst, zu berücksichtigen sein. Ferner ist hier die Motion Jelmini (80.467) zu erwähnen, die in die gleiche Richtung wie die Motion Binder zielt und den Bundesrat auffordert, die Vorschriften und die Praxis auf dem Gebiet der Klassifizierung von Aemtern zu überprüfen.

b. Im militärischen Bereich

- Für die Klassifizierung von Akten gilt der Grundsatz, dass die ausgebende Amts- oder Kommandostelle, der Geheimnisherren, selbst für die Klassifizierung resp. Entklassifizierung gemäss den geltenden Vorschriften zuständig ist; nur in Zweifelsfällen wird die Sektion Geheimhaltung beigezogen. Sie greift selbständig dann ein, wenn sie feststellt, dass offensichtlich falsch oder trotz Schutzwürdigkeit überhaupt nicht klassifiziert worden ist. Dann ist sie befugt, die Richtigstellung durch die verantwortlichen Amts- oder Kommandostellen zu veranlassen.

Gemäss den Anordnungen des Generalstabschefs vom 26.5.1978 betreffend Orientierung der Bediensteten des EMD über die militärische Geheimhaltung und Sicherheitsmassnahmen im EMD erhalten die Geheimnisherren, d.h. Bedienstete, welche Klassifizierungskategorien zu bestimmen und die entsprechende Verantwortung zu tragen haben, eine spezielle "Instruktion für Geheimnisherren". Diese umfasst die Belange der materiellen Klassifizierung und die Handhabung

der Verteiler. Damit sind jene Personen erfasst worden, welche u.a. für die Klassifizierung und Erstellung von Verteilern zuständig sind. Diese Instruktionen sind für jede Gruppe bzw. jedes Amt individuell gestaltet und durchgeführt worden, damit die jeweiligen konkreten Probleme behandelt und besprochen werden konnten.

Im Rahmen der regelmässig durchgeführten Kontrolle über die Vollständigkeit und die sichere Aufbewahrung der GEHEIMEN Akten werden auch die Verteiler der GEHEIMEN Akten durch die jeweiligen Kontrollinstanzen stichprobeweise überprüft und nötigenfalls gekürzt. Durch interne Personalverschiebung konnte erreicht werden, dass der Sektion Geheimhaltung ein zusätzlicher Mitarbeiter, der mit Schwergewicht solche Kontrollen durchzuführen hat, im ersten Quartal 1980 zur Verfügung gestellt werden konnte.

Schon im Jahre 1978 hat der Generalstabschef eine generelle Ueberprüfung der Geheimhaltungsvorschriften und ihrer Anwendung in der Praxis angeordnet, um den geänderten Verhältnissen Rechnung tragen zu können, und mit der Zielsetzung, die einheitliche Klassifizierung in Armee und Verwaltung (Gleiches gleich klassifizieren!), die Klassifizierung nur der schützenswerten und auch schützbaeren Informationen sowie die vermehrte Anwendung der Klassifizierung auf Zeit zu erreichen. Diese Arbeit ist gegenwärtig in vollem Gange. Erste Erkenntnisse sind: Die erste Ueberprüfung der von den Amts- und Kommandostellen angeforderten Einstufungslisten hat ergeben, dass im grossen und ganzen richtig klassifiziert wird, d.h. der Schutzwürdigkeit entsprechend. Die von gewissen Parlamentariern befürchtete Uneinheitlichkeit in bezug auf die Klassifizierung innerhalb der Armee und der Militärverwaltung konnte nicht generell festgestellt werden; hingegen ist die Klassifizierung

antwortet. Er hat sich bereit erklärt, abzuklären, ob es zweckmässig sei, Massnahmen gegen Beamte, die als Sicherheitsrisiko

eingestuft werden, vom zuständigen Departementchef statt
 von auf Zeit (noch) nicht genügend bekannt. Ebenso ist die
 einheitliche Auslegung der Vorschriften noch nicht ge-
 währleistet, was zu Präzisierungen im Bereich der Ver-
 fügung EMD vom 24.12.1970 über klassifizierte militärische
 Akten führen wird.

- Für die Amts- und Kommandostellen, die GEHEIME Akten
 herausgeben, bestehen in der Verordnung des EMD vom
 24.3.1976 über militärische Vorschriften detaillierte Hin-
 weise für die Erstellung des Verteilers sowie im Anhang
 dazu eine Prüf-Liste für den Verteiler (Beilage 1). Ferner
 gibt es Richtlinien der Sektion Geheimhaltung vom März 1978
 für die Klassifizierung militärischer Akten (Beilage 2),
 welche die Wahl der richtigen Klassifizierungskategorie
 im Einzelfall wesentlich erleichtern. Diese Richtlinien
 werden auch im Geheimhaltungs-Unterricht in den Zentral-
 schulen und Generalstabskursen verwendet. Beide Erlasse
 haben sich in der Praxis gut bewährt, so dass weitere Rege-
 lungen nicht vorgesehen sind.

Beilagen

- 1) Auszug aus der V EMD vom 24.3.1976 über militärische Vorschriften
- 2) Richtlinien der Sektion Geheimhaltung vom März 1978 für die
 Klassifizierung militärischer Akten
3. Alleinige Zuständigkeit der Departementvorsteher zur Anordnung
 von Massnahmen gegen Beamte, die als Sicherheitsrisiko einge-
 stuft werden (Anpassung des Beamtenrechts, vgl. Schreiben vom
 3. September 1980 zur Petition Sager)

Der Bundesrat hat die Zuschrift der Geschäftsprüfungskommission
 des Nationalrates vom 3. Juni 1980 zur Frage des Rechtsschutzes
 für das Bundespersonal mit Schreiben vom 3. September 1980 be-
 antwortet. Er hat sich bereit erklärt, abzuklären, ob es zweck-
 mässig sei, Massnahmen gegen Beamte, die als Sicherheitsrisiko

- In Falle einer vorläufigen Dienstenthebung nach Art. 32 eingestuft werden, vom zuständigen Departementschef statt von einer unteren Amtsstelle verfügen zu lassen.

Die entsprechende Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission ist sowohl nach rechtlichen als auch nach politischen Gesichtspunkten zu beurteilen.

3.1. Rechtliche Gesichtspunkte

In bezug auf die Rechtsfragen verweist der Bundesrat auf sein Schreiben vom 3. September 1980. Es ist nochmals festzuhalten, dass die Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission im wesentlichen nur Bedienstete der Lohnklasse 9 - 25 betrifft, und zwar bloss soweit, als die Wahlbefugnis einer nachgeordneten Amtsstelle übertragen worden ist.

Im Rahmen einer vertieften Prüfung sind folgende Ueberlegungen zu berücksichtigen:

- Im Vordergrund steht die Frage, ob der Bedienstete benachteiligt wird, wenn die nachgeordnete Amtsstelle (nicht das Departement) die Erstverfügung trifft. Dabei ist einmal zu beachten, dass der Departementsvorsteher seinen Entscheid in jedem Fall frei treffen kann, ganz gleich, ob er als erste Instanz oder auf Beschwerde des Bediensteten hin verfügt. Vor seinem Entscheid wird er jedoch so oder anders die Stellungnahme der nachgeordneten Amtsstelle einholen. Der Departementsvorsteher ist zwar nicht daran gebunden; doch bildet sie ohne Zweifel eine wichtige Grundlage für den Entscheid.
- Wie der Bundesrat bereits in seinem Schreiben vom 3. September 1980 ausgeführt hat, erlassen untergeordnete Amtsstellen ihre Verfügung schon heute in enger Zusammenarbeit mit der Bundesanwaltschaft.

- Im Falle einer vorläufigen Dienstenthebung nach Art. 52 des Beamtengesetzes wird der zuständige Departementsvorsteher vorgängig regelmässig orientiert.
- Die Bediensteten verfügen heute schon über einen ausgebauten Rechtsschutz. Dieser ist nicht nur vor dem Erlass einer Verfügung wirksam. Den Bediensteten steht vielmehr ein Beschwerderecht gegen den Entscheid der Verwaltung zu (Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht).

Zusammenfassend kann man mit guten Gründen davon ausgehen, dass einem Bediensteten keine nicht wieder gutzumachenden Nachteile erwachsen, wenn die Erstverfügung von einer nachgeordneten Amtsstelle getroffen wird.

3.2. Aus politischer Sicht

Es ist nicht zu bestreiten, dass Massnahmen gegen Bedienstete, die als Sicherheitsrisiko eingestuft werden, politisch einen besonderen Stellenwert haben. Dies ergibt sich schon daraus, dass solche Massnahmen - sofern sie publik werden - die Oeffentlichkeit in hohem Masse beschäftigen. Die Berücksichtigung politischer Gesichtspunkte wird indessen schon heute dadurch weitgehend gewährleistet, dass die zuständigen Departementsvorsteher in wichtigen und dringenden Fällen unverzüglich benachrichtigt werden. Im übrigen hat der Bundesrat der Geschäftsprüfungskommission bereits in den Jahren 1977 und 1978 dargelegt, dass die geltenden Erlasse insbesondere auch den sicherheitspolitischen Anforderungen genügen.

3.3. Bedienstete der eidgenössischen Gerichte sowie der autonomen Anstalten und Betriebe des Bundes

Ergänzend bleibt festzustellen, dass die eidgenössischen Gerichte sowie die autonomen Anstalten und Betriebe des Bundes, die etwa 2/3 aller Bediensteten beschäftigen, in personellen Belangen grundsätzlich keinem Departementchef unterstehen. Diese Regelung ist sachlich durchaus

begründet. Unter sicherheitspolitischen Aspekten erscheint es dem Bundesrat aber als gerechtfertigt, eine einheitliche Regelung zu treffen, die sich sowohl auf die Zentralverwaltung als auch auf die autonomen Anstalten bzw. Betriebe erstreckt. Der Bundesrat wird ferner die eidg. Gerichte einladen für ihr Personal eine analoge Regelung zu treffen.

3.4. Zusammenfassung

Aus den vorstehenden Ueberlegungen ergibt sich, dass der Rechtsschutz von Bediensteten, die als Sicherheitsrisiko eingestuft werden, aus beamtenrechtlicher Sicht, nicht zwingend einer Sonderregelung bedarf. Aus politischen Ueberlegungen ist der Bundesrat indessen bereit, den Problembereich weiter zu prüfen und eine Regelung vorzusehen, welche die Kompetenz zum Erlass von Massnahmen aus Sicherheitsgründen generell und ausschliesslich den Departementvorstehern zuweist. Die Regelung wäre auch auf die Bediensteten der autonomen Anstalten und Betriebe des Bundes anzuwenden.

Eine solche Sonderregelung würde Aenderungen des Beamtenrechtes voraussetzen. Auf welchen Rechtssetzungsstufen dies zu geschehen hätte, bedarf noch näherer Abklärung.

4. Sonderstatut für die Mitarbeiter der UNA (Empfehlung Nr 4 der Kommission und Ziff. 56 des Berichtes zur Angelegenheit Bachmann)

In der Stellungnahme vom 3. September 1980 führte der Bundesrat aus, dass nicht unbedingt ein eigentliches "Sonderstatut" eingeführt werden müsse. Die anzustrebende Lösung hätte in erster Linie Fragen der Versetzung im Dienst und über die Auflösung des Dienstverhältnisses einzuschliessen.

Im Bericht der Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission an den Nationalrat über ihre zusätzlichen Abklärungen zur Angelegenheit Bachmann vom 19. Januar 1981 wird die Forderung eines Sonderstatuts ausserhalb des Beamten- und Angestelltenrechts wiederholt. Es soll die Entfernung von ungeeigneten

Personen aus dem Dienst erleichtern. Mit dem geforderten Statut sollen überdies verwaltungsrechtliche Prozesse bis ans Bundesgericht vermieden werden.

In einer ersten Phase wurde versucht, eine Neuordnung auf der Basis des Obligationenrechts zu schaffen. Bestrebungen in dieser Hinsicht wurden jedoch vom Eidg. Personalamt wiederholt abgelehnt. Es bestehe keine Veranlassung zur Begründung von privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen. Die Angestelltenordnung, allenfalls ein auf ihr beruhendes Sonderstatut, könne allen Anliegen gerecht werden. Der Bundesrat teilt diese Auffassung.

Es geht somit nun darum, eine Lösung zu suchen, die sich auf Artikel 62 des Beamtengesetzes abstützt und sich soweit möglich an die Angestelltenordnung anlehnt. Eine der wesentlichsten Fragen stellt sich dabei hinsichtlich Gewährung bzw. Beschränkung gewisser Grundrechte, wie das Recht auf rechtliches Gehör und die Beschwerdemöglichkeit. Es wird in diesem Zusammenhang auch zu beurteilen sein, ob tüchtige Mitarbeiter bereit sind - auch wenn ihnen eine Abfindung in Aussicht gestellt wird - auf diese Rechte zu verzichten.

5. Konzept der Abwehrorganisation im Hinblick auf den Aktivdienst (Verhältnis von Bundespolizei und Sicherheitsdienst der Armee; Empfehlung Nr. 5 der Kommission)
-

Was das Verhältnis Bundespolizei/Sicherheitsdienst der Armee betrifft, ist im Bericht vom 3. September 1980 auf gewisse Schwächen hingewiesen worden (S. 11 ff.). Zu deren Beseitigung wurde am 3. Dezember 1980 die Zusammenarbeit zwischen Generalstabschef und Bundesanwalt bis auf weiteres neu geregelt, um den sachgerechten Einsatz der Angehörigen des SDA zugunsten militärischer und ziviler Abwehrbedürfnisse ohne Verzug zu gewährleisten. Demnach legen Generalstabschef und Bundesanwalt gemeinsam die mittel- und langfristigen Einsatzkonzepte des SDA

fest und überprüfen sie periodisch. Der Chef Abwehr koordiniert die militärischen und zivilen Abwehrmassnahmen und verfügt über die personellen und materiellen Mittel, wobei der Bundesanwalt ein Weisungsrecht besitzt. Der Chef Abwehr kann für besondere militärische und zivile Aufgaben Angehörige des SDA bis zu Detachementsstärke direkt aufbieten.

6. Aufgabe und erforderliche Grösse der Dienststelle des Sicherheitsdienstes der Armee (Empfehlung Nr. 6 und Ziffer 57 des Berichtes zur Angelegenheit Bachmann)

Da seit dem Bericht des Bundesrates vom 3. September 1980 das Problem der Sicherheitsüberprüfungen noch nicht gelöst werden konnte, wurde auch über die Frage des Ausbaus der Dienststelle des Sicherheitsdienstes der Armee noch nicht entschieden.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

3003 Bern, 1. April 1981

IM NAMEN DES SCHWEIZ. BUNDESRATES

Der Bundespräsident

Der Bundeskanzler

2. Réduction du nombre des informations classées secrètes et de celui des personnes auxquelles sont remis des documents secrets; directives prévues à cet effet (Recommandation No 3 de la commission)

a. Dans le domaine civil

Il y a lieu de tenir compte du résultat de la motion Binder (80.544), déposée le 8 octobre 1980, qui demande notamment que l'on reconsidère les prescriptions fédérales sur la



LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

A la
Commission de gestion
du Conseil national

CONFIDENTIEL

3003 B e r n e

Conséquences de l'affaire Jeanmaire

Avis du 3 septembre 1980 concernant les rapports de la Commission de gestion et de la Commission des affaires militaires du Conseil national sur les enquêtes complémentaires, du 29 mai 1979;

Avis du Conseil fédéral sur les questions soulevées par la lettre de la Commission de gestion du Conseil national du 9 février 1981

-
1. Prescriptions concernant le contrôle de la sûreté du personnel et ordonnance relative aux contacts avec l'étranger (Recommandation No 2 de la commission)
-

En automne 1980, des propositions touchant l'organisation du contrôle de la sûreté du personnel ainsi que l'ordonnance relative aux contacts avec l'étranger, ont été présentées au comité de coordination "Sécurité dans l'administration fédérale". Rappelons que ce comité se compose des secrétaires généraux des départements. Compte tenu des résultats des discussions au sein de ce comité, le Ministère public de la Confédération a élaboré un projet d'ordonnance qui fait actuellement l'objet d'un examen au Département fédéral de justice et police.

2. Réduction du nombre des informations classées secrètes et de celui des personnes auxquelles sont remis des documents secrets; directives prévues à cet effet (Recommandation No 2 de la commission)
-

a. Dans le domaine civil

Il y a lieu de tenir compte du résultat de la motion Binder (80.544), déposée le 8 octobre 1980, qui demande notamment que l'on reconsidère les prescriptions fédérales sur le

maintien du secret, et de la nouvelle conception du secret militaire, en voie d'élaboration, qui influera nécessairement sur les prescriptions relatives au maintien du secret civil. Mentionnons en outre la motion Jelmini (80.467), qui poursuit le même but que la motion Binder et nous invite à réexaminer les dispositions et la pratique en matière de classification de documents secrets.

b. Dans le domaine militaire

- La classification des documents est régie par le principe suivant: Il incombe à l'office ou au commandement dont émanent les documents, en d'autres termes au maître du secret, de classer ceux-ci ou de lever leur classification. Le maître du secret exerce cette compétence, conformément aux prescriptions en vigueur; ce n'est que dans les cas douteux qu'on a recours à la Section maintien du secret. Toutefois, celle-ci intervient spontanément lorsqu'elle constate qu'un document a été classifié de façon manifestement erronée ou ne l'a pas été du tout, alors qu'il aurait mérité de l'être. Elle est habilitée à faire rectifier l'erreur par les offices ou commandements responsables. Conformément aux instructions du chef de l'Etat-major général du 26 juin 1978, concernant l'information du personnel du DMF sur le maintien du secret militaire et la sécurité ainsi que sur le contrôle des mesures prises au DMF en matière de secret et de sécurité, les maîtres du secret, c'est-à-dire les agents qui sont chargés de déterminer les catégories dans lesquelles doivent être classifiés les documents et qui assument la responsabilité de ces classifications, reçoivent des instructions spéciales ("Instructions à l'intention des maîtres du secret"). Celles-ci traitent des diverses questions touchant quant au fond la classification des documents et l'établissement des listes de distribution. Ces instructions ont été conçues pour chaque groupe ou service en particulier. Leur exécution n'incombe qu'au groupe

ou office auquel elles s'appliquent. Cette solution a pour avantage que les problèmes qui se posent dans chaque cas peuvent être traités et discutés comme il se doit. A l'occasion du contrôle effectué régulièrement pour s'assurer que les documents SECRETS sont complets et se trouvent en sûreté, les services de contrôle vérifient également, par des sondages, les listes des destinataires des documents SECRETS et, au besoin, réduisent celles-ci. A la suite d'une mutation interne de personnel, il a été possible d'obtenir que la Section maintien du secret dispose dès le premier trimestre de 1980 d'un collaborateur supplémentaire, qui aura pour tâche principale d'effectuer de tels contrôles.

Dès 1978, le chef de l'Etat-major général a ordonné que les prescriptions relatives au maintien du secret ainsi que leur application fassent l'objet d'un réexamen général. Celui-ci, exécuté compte tenu des changements de situation, devait déboucher sur une harmonisation de la classification dans l'armée et dans l'administration (même classification pour les mêmes choses!) et conduire à ne classer que les informations réellement dignes d'être protégées et pouvant l'être; enfin, ce réexamen devrait se traduire à plus long terme par un recours accru à la classification. Ce travail bat actuellement son plein. Premières constatations: l'examen préliminaire des listes de répartition demandées par les offices et les postes de commandement a montré que la classification était généralement exacte, c'est-à-dire conforme au degré de protection requis. Le manque d'uniformité de la classification dans les services de l'armée et dans ceux de l'administration militaire, que redoutent certains parlementaires, n'a pas pu être établi d'une façon générale; en revanche, la classification à terme n'est pas (encore) suffisamment connue. De même l'uniformité dans l'interprétation des prescriptions n'est pas encore garantie; il faudra donc apporter des précisions à l'ordonnance

du DMF du 24 décembre 1970 concernant les documents militaires classifiés.

- L'ordonnance du DMF du 24 mars 1976 concernant certaines prescriptions militaires comporte, pour les offices et commandements dont émanent les documents SECRETS, des indications détaillées quant à l'établissement des listes de distribution ainsi que, en annexe, une liste de contrôle servant à vérifier celles-ci (annexe 1). Il existe en outre des directives de la Section maintien du secret, de mars 1978, pour la classification des documents militaires (annexe 2), ce qui, dans certains cas particuliers, facilite considérablement le choix de la catégorie exacte. Ces directives sont utilisées également dans le cadre de l'instruction sur le maintien du secret, qui est dispensée dans les écoles centrales et les cours d'état-major général. Ces deux textes ayant donné satisfaction dans la pratique, on ne prévoit pas d'établir une réglementation supplémentaire.

Annexes

- 1) Extrait de l'O du DMF du 24.3.1976 concernant certaines prescriptions militaires
 - 2) Directives de la Section maintien du secret de mars 1978 pour la classification des documents militaires
 3. Compétence exclusive des chefs de départements d'ordonner des mesures contre des fonctionnaires présentant un risque en matière de sécurité (Adaptation du droit des fonctionnaires, cf. notre lettre du 3 septembre 1980 au sujet de la pétition Sager)
-

Nous avons répondu par notre lettre du 3 septembre 1980 à celle que la Commission de gestion du Conseil national nous avait adressée le 3 juin 1980 au sujet de la protection juridique du personnel fédéral. Nous nous sommes déclarés disposés à examiner s'il était opportun de laisser au chef de département compétent, plutôt qu'à un office subordonné, le soin de prendre des mesures à l'encontre de fonctionnaires présentant un risque en matière de sécurité.

La recommandation faite à ce sujet par la Commission de gestion doit être appréciée tant sous l'angle juridique que du point de vue politique.

3.1 Aspects juridiques

En ce qui concerne les aspects juridiques, nous nous référons à notre lettre du 3 septembre 1980. Il faut souligner une fois de plus que la recommandation de la Commission de gestion concerne essentiellement les agents des classes de salaires 9 à 25 et pour autant, seulement, que le pouvoir de nomination ait été délégué à un service subordonné au département.

Pour procéder à un examen approfondi de la question, il importe de tenir compte des éléments suivants:

- la question qui s'impose tout d'abord est celle de savoir si l'agent subit un préjudice du fait que ce soit un service (et non le département) qui décide en premier ressort. On notera à ce propos que le chef du département jouit de la même liberté de décision, qu'il statue en premier ressort ou à la suite du recours d'un agent. Avant de prendre sa décision, il demandera de toute manière l'avis du service. Il est vrai qu'il n'est pas tenu de le faire; mais cet avis constitue sans aucun doute une importante base de décision;
- ainsi que nous l'avons fait remarquer dans notre lettre du 3 septembre 1980, les services prennent actuellement déjà leurs décisions en étroite collaboration avec le Ministère public de la Confédération;
- en cas de suspension provisoire aux termes de l'article 52 de la loi sur le statut des fonctionnaires, le chef du département compétent sera mis au courant le premier et renseigné de façon régulière sur l'évolution de la situation;

- les agents fédéraux bénéficient d'ores et déjà d'une solide protection juridique. Celle-ci n'est pas seulement effective avant le prononcé d'une décision. En effet, l'agent dispose d'un droit de recours contre les décisions administratives (recours administratif au Tribunal fédéral).

En résumé, on peut admettre à juste titre que le fait d'accorder à un service subalterne le pouvoir de décider en premier ressort ne cause aucun préjudice irréparable à l'agent visé par la décision.

3.2 Aspects politiques

Il est incontestable que les mesures décrétées contre des agents présentant un risque en matière de sécurité revêtent une importance particulière au point de vue politique. Le seul fait que le public s'en préoccupe grandement s'il en a connaissance, en est la meilleure preuve. Toutefois, puisque dans les cas importants et urgents les chefs des départements compétents sont renseignés sans retard, on a d'ores et déjà la garantie que les aspects politiques sont pris en considération. En outre, ainsi que nous l'avons exposé à la Commission de gestion dès les années 1977 et 1978, les dispositions en vigueur répondent, entre autres exigences, à celles de la politique de sécurité.

3.3 Agents fédéraux affectés aux tribunaux ainsi qu'aux institutions et entreprises autonomes de la Confédération

Il faut ajouter que les tribunaux fédéraux, de même que les institutions et entreprises autonomes de la Confédération, qui occupent environ deux tiers de l'effectif total des agents fédéraux, ne relèvent en principe, en matière de personnel, d'aucun chef de département. Objectivement cette réglementation se justifie parfaitement.

Pour des raisons inhérentes à la politique de sécurité, il nous semble toutefois indiqué de recourir à une réglementation uniforme s'appliquant aussi bien à l'administration générale qu'aux institutions et entreprises fédérales autonomes. Quant aux tribunaux fédéraux, nous les inviterons à adopter une réglementation analogue pour leur personnel.

3.4 Résumé

Il ressort de ce qui précède que la protection juridique des agents fédéraux présentant un risque en matière de sécurité n'exige pas de manière péremptoire, au regard du droit régissant le statut des fonctionnaires, une réglementation particulière. Pour des motifs d'ordre politique, nous sommes en revanche prêts à poursuivre l'examen des problèmes qui se posent dans ce domaine et à envisager une réglementation attribuant, d'une manière générale, aux seuls chefs des départements la compétence d'imposer les mesures dictées par des impératifs de sécurité. Cette réglementation serait également applicable aux agents des institutions et entreprises autonomes de la Confédération. Une telle réglementation exigerait certaines modifications du droit régissant le statut des fonctionnaires. Il resterait à déterminer à quels degrés de la législation celle-ci devrait être établie.

4. Statut spécial des collaborateurs du GRS (Recommandation no 4 de la commission et chiffre 56 du rapport sur l'affaire Bachmann)
-

Dans notre réponse du 3 septembre 1980, nous avons fait valoir que la création d'un "statut spécial" ne se révélait pas absolument nécessaire. La solution recherchée devrait avant tout tendre à régler les questions touchant les mutations de personnel et la dissolution des rapports de service.

Le rapport que le groupe de travail de la Commission de gestion a adressé au Conseil national le 19 janvier 1981 et qui porte sur les enquêtes complémentaires en l'affaire Bachmann affirme une nouvelle fois la nécessité de créer pour les membres du GRS un statut spécial ne relevant pas de la législation sur le statut des fonctionnaires et des employés de la Confédération. Cette mesure devrait faciliter le renvoi de personnes non qualifiées pour le service qu'elles ont à accomplir. L'institution de ce statut spécial devrait en outre permettre d'éviter les procédures administratives aboutissant devant le Tribunal fédéral.

On a tenté, dans une première phase, de créer un régime nouveau se fondant sur le droit des obligations. Mais les propositions faites dans ce sens ont été une nouvelle fois rejetées par l'Office fédéral du personnel. Selon lui, aucun motif ne justifie l'institution de rapports de travail fondés sur le droit privé. Le règlement des employés ou, le cas échéant, des dispositions fondées sur ce règlement devraient suffire à résoudre tous les cas. Nous partageons cet avis.

Il s'agit donc de rechercher une solution qui se fonde sur l'article 62 de la loi sur le statut des fonctionnaires et qui s'appuie dans la mesure du possible sur le règlement des employés. Une des principales questions qui se posent est celle de l'octroi ou de la restriction de certains droits fondamentaux tels le droit d'être entendu par un tribunal et le droit de recours. A cet égard, il faudra aussi se demander si certains collaborateurs dévoués sont prêts, même avec la perspective d'un dédommagement, à renoncer à ces droits.

-
5. Plan d'organisation du contre-espionnage en prévision d'un passage au service actif (relations entre la Police fédérale et le Service de sécurité de l'armée; Recommandation No 5 de la commission)

S'agissant des relations entre la Police fédérale et le Service de sécurité de l'armée, notre rapport du 3 septembre

1980 fait état de certains points faibles (pages 11 ss.). Pour y remédier, le chef de l'Etat-major général et le Procureur de la Confédération ont établi, le 3 décembre 1980, une nouvelle réglementation de leur collaboration; ce nouveau régime, applicable jusqu'à nouvel ordre, vise à assurer dans les meilleurs délais une affectation judiciaire des membres du SSA en fonction des besoins du contre-espionnage militaire et civil, de même qu'une réglementation claire des attributions du chef du contre-espionnage. Aux termes de la nouvelle réglementation, le chef de l'Etat-major général et le Procureur de la Confédération établissent de concert les plans d'affectation du SSA à moyen et long terme et les vérifient périodiquement. Le chef du contre-espionnage coordonne les mesures militaires et civiles prises à cet égard et décide de l'affectation du personnel et du matériel disponibles, le Procureur de la Confédération ayant le droit de donner des instructions. Pour permettre l'accomplissement de tâches spéciales, militaires ou civiles, le chef du contre-espionnage peut mettre sur pied directement des membres du SSA, jusqu'à concurrence d'un détachement.

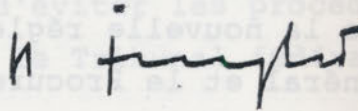
6. Tâche et effectifs nécessaires du Service de sécurité de l'armée (Recommandation No 6 et chiffre 57 du rapport sur l'affaire Bachmann)

Le problème des contrôles de la sécurité n'ayant pas encore pu être résolu depuis notre rapport du 3 septembre 1980, il n'a pas non plus été possible de statuer sur la question du développement du Service de sécurité de l'armée.

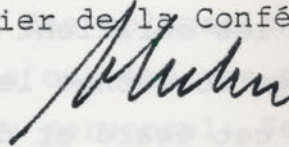
Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs, l'expression de notre haute
considération.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,



Le chancelier de la Confédération



3003 Berne, 1er avril 1981

5. Plan d'organisation des services de la Police fédérale
et le Service de sécurité de l'armée; Recommandation No 5
de la commission)

Service de sécurité de l'armée, notre rapport du 3 septembre