

Sozialrechte, verankert die Gewaltenteilung und führt die Verfassungsgerichtsbarkeit für kantonale Akte ein. Unter dem Titel über die politischen Rechte sind neu eine Gesetzesinitiative, das fakultative Gesetzes- und Finanzreferendum, das Verfassungsreferendum und das Recht auf Abberufung des Regierungsrates vorgesehen. Zudem wird die Volkswahl des Grossen Rates und des Staatsrates nach dem System des Verhältniswahlrechtes verankert. Die neue Verfassung des Kantons Tessin hat in unserer Kommission zu einer angeregten Diskussion geführt, als dies bei anderen Verfassungen der Fall war, weil hier sehr fortschrittlich gedacht wurde.

Wir konnten feststellen, dass die neue Verfassung alle Voraussetzungen erfüllt, welche für die Gewährleistung durch den Bund erforderlich sind. Es geht um vier Punkte:

1. Die Kantonsverfassung darf nichts dem Bundesrecht Zuwiderlaufendes enthalten.
2. Die politischen Rechte müssen nach republikanischen Formen gewährleistet sein.
3. Die Verfassung muss vom Volk angenommen worden sein.
4. Die Verfassung muss von der Mehrheit des Volkes wieder abgeändert werden können.

Wie ich dargelegt habe, sind alle diese Voraussetzungen erfüllt. Die Gewährleistung durch den Bund ist deshalb zwingend zu erteilen. Dies wird Ihnen von der Kommission denn auch einstimmig beantragt.

Reimann Maximilian (V, AG): Ich möchte am Beispiel dieser neuen Tessiner Kantonsverfassung – die soeben von unserer Kommissionspräsidentin als modernes und fortschrittliches Musterbeispiel für eine Verfassung bezeichnet worden ist – aufzeigen, wie in unserem Südkanton ein spezifisches Problem gelöst wird, mit dem man sich auf der Alpennordseite und insbesondere in der Deutschschweiz zunehmend schwertut. Ich meine die sprachliche Bewältigung des Gleichstellungsproblems der Geschlechter.

Die Tessiner sagen in Artikel 7 Absatz 4 schlicht und einfach, dass überall dort, wo ein Ausdruck in der männlichen Form gebraucht wird, dieser voll und ganz auch die weibliche Form abdeckt. Mit diesem eleganten Befreiungsschlag ist es den Tessinern gelungen, Sprachformulierungsprobleme auf Distanz zu halten, bei denen man sich in der übrigen Schweiz je länger, je mehr in einem verwirrenden Geflecht verfangen hat. Nur um gewisse ultrafeministische Kreise im Zaum zu halten, sind wir quasi mit dem Brecheisen dazu übergegangen, immer und überall auf sprachliche Gleichschaltung zu machen, mit dem Effekt, dass gewisse Gesetzestexte kaum mehr lesbar und verständlich sind oder dass man in den Redaktionskommissionen viel Energie aufwenden muss, um Formulierungen zu finden, die letztlich noch verstanden werden.

Nun mag man einwenden, in der italienischsprachigen Schweiz sei man für dieses Gleichstellungsproblem weniger sensibilisiert als andernorts. Das glaube ich nicht. Man schaue sich doch nur einmal in den übrigen Ländern und Regionen mit deutscher Sprache um! Auch dort ist man irgendwie auf dem Boden geblieben und hat sich nicht mit Problemen eingedeckt, die in der Prioritätenordnung unter «ferner liefen» eingestuft sind.

Morgen haben wir es dann mit den Frauenquoten ganz allgemein zu tun. Mit meinem heutigen Votum habe ich immerhin einen kleinen Aperitif dazu beigesteuert.

Eines möchte ich mir aber – und deshalb bin ich froh, dass Bundesrat Koller wieder hier ist – von Bundesrat und Bundesverwaltung ganz allgemein verbieten haben, nämlich den Gebrauch jener Schreibweise mit dem grossen I mitten in einem Wort, die von der «NZZ» seinerzeit treffend als «Verbastardisierung» der Sprache ausgelegt worden ist.

Herr Bundesrat, diese Schreibweise hat jüngst auch in der hochhoffiziellen Einladung zur grossen Jubiläumsfeier auf dem Bundesplatz Einzug gehalten; ich habe den Wortlaut hier. Da ist wiederholt von «LebenspartnerInnen» und «ParlamentarierInnen» die Rede. Ich möchte Sie einfach, Herr Bundesrat, mit diesem Votum bitten, im amtlichen Schriftverkehr nicht einen ideologischen Stil Einzug halten zu lassen,

der nicht akzeptabel ist. Darf ich Sie deshalb höflich bitten, diesem Unfug hochoffiziell und schnellstmöglich ein Ende zu bereiten.

Den Miteidgenossen aus dem Tessin und ihren Repräsentanten in unserem Rat hingegen möchte ich bezüglich ihrer neuen Verfassung zurufen: Bravo, fährt weiter so!

Koller Arnold, Bundesrat: Ich kann mich kurz fassen. Es freut mich natürlich, dass die Bundesversammlung bereits wieder eine neue Kantonsverfassung gewährleisten darf. Der Kanton Tessin ist jetzt der neunte Kanton, der seit 1980 seine Verfassung erfolgreich einer Totalrevision unterzogen hat. Was für mich auch ein wichtiges Zeichen ist: Er ist der erste lateinische Kanton. Die Revision der Kantonsverfassungen war bisher weitestgehend der deutschsprachigen Schweiz vorbehalten; und mit dem Kanton Tessin haben wir jetzt erstmals in der lateinischen Schweiz, wo ja mehrere Kantone am Werk sind, eine erfolgreich abgeschlossene Totalrevision. Ich hoffe, dass das ein gutes Omen für die Revision der Bundesverfassung ist. Auf weitere Details möchte ich hier nicht eingehen.

Herr Reimann, wenn mich mein Gedächtnis und meine Kenntnisse nicht schwer trügen, entscheidet über Ihre Frage nicht der Bundesrat, sondern Sie als Gesetzgeber entscheiden über diese Fragen. Soweit ich orientiert bin, sind in den Redaktionskommissionen der beiden Räte diese Fragen und Entscheide zum Teil noch hängig. Die Räte sind hier das zuständige Organ, nicht der Bundesrat.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Tessin

Arrêté fédéral accordant la garantie fédérale à la constitution du canton du Tessin

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Titre et préambule, art. 1, 2

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

31 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.009

Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung. Gesetzesänderungen

Mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale. Modification de lois

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1111 hiervor – Voir page 1111 ci-devant

Wicki Franz (C, LU): Ich spreche nur zur Vorlage B, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechts-

pflege, und zwar zur Aufsicht über die Bundesanwaltschaft. Es ist meines Erachtens unbedingt notwendig, dass diese Aufsicht klar geregelt wird.

Nach dem geltenden Recht steht die Bundesanwaltschaft, d. h. die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt, unter der Aufsicht und der Leitung des Bundesrates; vorbehalten bleiben die Anträge vor Gericht. Doch der Bundesrat beschränkte sich in den letzten Jahrzehnten wohlweislich auf die Dienstaufsicht; denn es ist klar: Eine Staatsanwaltschaft muss in ihrem Justizbereich frei sein; sie muss aufsichts- und weisungsunabhängig sein.

Ich befürworte die Zweiteilung der Aufsicht, wie dies nun der Bundesrat und die Kommission vorschlagen, d. h. die administrative Aufsicht soll beim Bundesrat bleiben, und die ganze gerichtspolizeiliche Tätigkeit obliegt der Aufsicht der Anklagekammer des Bundesgerichtes; diese Zweiteilung der Aufsicht ist richtig.

Um Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der administrativen Aufsicht des Bundesrates und der fachlich-rechtlichen Aufsicht in der Zukunft möglichst zu vermeiden, scheint es mir richtig, wenn hier auf einige Punkte noch hingewiesen wird.

In den Bereichen, welche ihm zustehen, d. h. bezüglich der administrativen Aufsicht, kann der Bundesrat auch Weisungen erteilen, soweit er nicht in ein Verfahren eingreift. Die eigentliche Kontrolle über die Tätigkeit als Organ der Strafrechtspflege liegt beim Bundesgericht, konkret: bei der Anklagekammer. Die Anklagekammer ist im wesentlichen Beschwerdeinstanz gegen Amtshandlungen der Bundesanwaltschaft. Die Anklagekammer kann im Rahmen von Beschwerden, wie erwähnt, die Bundesanwältin oder den Bundesanwalt auch anweisen, Ermittlungen vorzunehmen oder solche zu unterlassen. Der Anklagekammer steht aber auch das Recht zu, die Bundesanwaltschaft ausserhalb von Beschwerdeverfahren anzuhalten, Ermittlungen zu tätigen, wenn sie sich im Rahmen ihrer Fach- und Rechtsaufsicht dazu veranlasst sieht.

Ich stimme also in diesem Sinne der Vorlage B zu und bitte Sie, dies ebenfalls zu tun.

Koller Arnold, Bundesrat: Globalisierung und Internationalisierung sind heute in aller Munde. Diese prägenden Erscheinungen unserer modernen Zeit sind aber nicht auf die Wirtschaft beschränkt; auch Kriminelle entfalten wie Firmenchefs und Finanzfachleute zunehmend grenzüberschreitende Aktivitäten. Das Wirken krimineller Organisationen und der Akteure komplexer Wirtschaftsdelikte macht immer weniger halt vor Landes-, geschweige denn Kantons Grenzen. Der Strafprozess und die Strafverfolgung sind demgegenüber noch stark auf die engen kantonalen Gemarkungen ausgerichtet; die kleinräumig organisierten Strafverfolgungsbehörden stossen immer öfter an die Grenzen ihrer Möglichkeiten, wenn sie mit beschränkten Ressourcen komplexe internationale oder interkantonale Straffälle zu untersuchen haben. Es müssen also Mittel und Wege gefunden werden, die Strafverfolgung in unserem Land so zu gestalten, dass sie den modernen, grenzüberschreitenden Kriminalitätsformen erfolgreich begegnen kann. Effizienz der Strafverfolgungsbehörden ist ein zentrales Anliegen der vorliegenden Revision. Allerdings dürfen die Bemühungen um Effizienzsteigerung die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens nicht aushöhlen. Effizienz und Rechtsstaatlichkeit in eine ausgewogene Balance zu bringen ist nicht einfach. Die Vorlage, über welche Sie jetzt zu befinden haben, will diesem Anspruch gleichwohl genügen.

Zuerst ein Blick auf das Umfeld und die Vorgeschichte der Vorlage: Die Beschäftigung mit dem Phänomen der modernen, komplexen und grenzüberschreitenden Kriminalität ist in diesem Rat nichts Neues. In den letzten zehn Jahren haben Bundesrat und Parlament eine ganze Reihe von gesetzgeberischen Massnahmen getroffen, die insgesamt ein eigentliches Dispositiv gegen organisierte Kriminalität, Geldwäscherei und andere komplexe Verbrechensformen bilden.

Ich nenne hier namentlich die Strafvorschriften gegen die Geldwäscherei, die strafrechtlichen Massnahmen gegen die

organisierte Kriminalität, aber auch das völlig revidierte Vermögensstrafrecht. Daneben wurden auch namhafte Verbesserungen hinsichtlich der Wirksamkeit der Ermittlungen erzielt. Dies geschah im besonderen durch den Erlass des Bundesgesetzes über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes sowie über das im Frühling dieses Jahres in Kraft getretene sogenannte «verwaltungsrechtliche» Geldwäschereigesetz mit seiner Meldepflicht für Financiers und der verbesserten Aufsicht über die Parabanken.

Des weiteren sind auf verschiedenen Ebenen Arbeiten im Gange, mit denen die Abwehr gegen komplexe Verbrechensformen weiter verstärkt und verfeinert werden soll. Dazu gehören das verschärfte Korruptionsstrafrecht, das diesen Sommer in der Vernehmlassung war, und die bereits in der parlamentarischen Phase stehenden Gesetzentwürfe betreffend die verdeckte Ermittlung und die Telefonüberwachung. Zu nennen ist aber auch die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes. Diese ist zwar zweifellos eine längerfristige Aufgabe, sie ist aber, so scheint uns, auf guten Wegen.

Mit der Justizreform sollen die Grundlagen für die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes geschaffen und deren gesetzliche Konkretisierung vorbereitet werden. Demnächst werde ich einen Experten mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Vernehmlassungsentwurfes beauftragen.

Der Ihnen heute vorliegende Entwurf ist auch ein wichtiger Teil der Strategie des Bundes im Kampf gegen das organisierte Verbrechen und die komplexe grenzüberschreitende Kriminalität. Die Vorlage hat kurz gesagt zwei Hauptziele: Erstens soll sie die Effizienz der Strafverfolgung im Bereich der komplexen Kriminalität durch organisatorische Massnahmen erhöhen, namentlich durch die Übertragung neuer Kompetenzen an die Strafverfolgungsorgane des Bundes; dies ist die Teilvorlage A. Zweitens strebt sie eine Klärung und bis zu einem bestimmten Grad einen Ausbau der Verfahrensgarantien für die Beschuldigten an; ich verweise auf Teilvorlage B. Besonders wichtig ist dies im Bundesstrafverfahren im Stadium der gerichtspolizeilichen Ermittlungen, denen ja in Zukunft eine grössere Bedeutung zukommen wird.

Mit der Übertragung neuer Kompetenzen für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität an den Bund gemäss Vorlage A soll die Strafverfolgung zentralisiert und damit wirksamer gemacht werden. Gleichzeitig sollen die Kantone – zumal die kleineren – von grossen und komplexen Verfahren entlastet werden. Diese Ziele sind, wenn ich dies richtig sehe, unbestritten.

Die konkrete Ausgestaltung des neuen Engagements des Bundes gab dagegen zuerst in der Vernehmlassung, dann auch in Ihrer Kommission zu Diskussionen Anlass. Von Anfang an stand fest, dass die neuen Verfahrenszuständigkeiten des Bundes begrenzt sein müssen. Denn dem Bund fehlen nicht nur die Ressourcen, um sämtliche einschlägigen Verfahren von der Ermittlung bis zum Urteil führen zu können; es war auch zu keiner Zeit beabsichtigt, grundsätzlich vom heutigen föderalistischen System der Strafverfolgung abzukommen – darauf werde ich nachher noch einlässlich eingehen.

Das Engagement des Bundes soll daher ein beschränktes bleiben. Nach der Botschaft des Bundesrates sollen die Bundesbehörden einen Fall nur unter folgenden Voraussetzungen an sich ziehen können:

1. Es muss sich um schwerwiegende Delikte handeln, die dem organisierten Verbrechen oder der Wirtschaftskriminalität zuzurechnen sind.
2. Die Straftaten müssen ganz oder teilweise im Ausland oder in mehreren Kantonen begangen worden sein.
3. Umfang und Komplexität der Taten müssen eine einheitliche Durchführung der Ermittlungen nahelegen.

Die Kommission für Rechtsfragen Ihres Rates hat im übrigen diese Voraussetzungen noch präzisiert. Danach müssen die strafbaren Handlungen zu einem wesentlichen Teil im Ausland oder – wie nach Vorlage des Bundesrates – in mehreren Kantonen begangen worden sein. Bei der «interkantonalen» Konstellation ist – nach der neuen Fassung der Kommission für Rechtsfragen – die Voraussetzung für ein Tätigwerden des Bundes, dass kein eindeutiger Schwerpunkt in einem

Kanton besteht. Zudem müssen die zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden offensichtlich nicht über die Mittel verfügen, um die wirksame Verfolgung der Delikte selber sicherstellen zu können.

Mit diesen Änderungen weicht die Kommission für Rechtsfragen aber nicht grundsätzlich vom Konzept des Bundesrates ab, so dass ich ihnen zustimmen kann. Insbesondere rüttelt die Kommission nicht am Grundsatz, dass der Bund diese Verfahrenszuständigkeiten zwar wahrnehmen kann, nicht aber muss. Auch wenn die erwähnten Voraussetzungen erfüllt sind, ist es nicht in jedem Fall sinnvoll und sachgerecht, dass der Bund das Verfahren führt. Vielfach sind nämlich im Zeitpunkt, in welchem offenbar wird, dass ein solcher internationaler oder interkantonaler Fall vorliegt, den der Bund für sich beanspruchen könnte, die kantonalen Ermittlungen schon relativ weit fortgeschritten. Die Übernahme eines solchen Falles durch den Bund könnte das Verfahren dann eher in die Länge ziehen als beschleunigen. In solchen Situationen soll sich die Bundesanwaltschaft daher auch nach dem neuen Recht nicht einschalten.

Eine Minderheit der Kommission, angeführt von Herrn Marty, beantragt demgegenüber, eine obligatorische Verfahrenskompetenz des Bundes vorzusehen. Ein solches Modell hätte, das räume ich Herrn Marty gegenüber gerne ein, sicher auch Vorteile; meines Erachtens überwiegen aber die Nachteile. Wenn wir neu – ab ovo, von Anfang an – eine Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen aus dem Nichts heraus beschliessen könnten, dann wäre der Vorschlag von Herrn Marty durchaus erwägenswert und hätte wahrscheinlich auch gewisse Vorteile. Sie wissen aber alle, dass wir im 150jährigen Bundesstaat eben gewachsene Organisationsstrukturen haben. Deshalb bin ich überzeugt, dass die Nachteile dieses Vorschlages heute überwiegen.

Denn dem Bund fehlen schlicht die Ressourcen, um sämtliche einschlägigen Verfahren von der Ermittlung bis zum Urteil führen zu können.

Mein Departement hat bereits jetzt mit einem eigentlichen personellen Kraftakt unter Ausschöpfung aller denkbaren Reserven, mit einer zum Teil schmerzlichen Umverteilung von Aufgaben, rund 50 Stellen für die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes freigespielt.

Angesichts der Plafonierung des Personalbestandes sind grössere Ausbaupläne zum heutigen Zeitpunkt auf jeden Fall in vernünftiger Frist nicht realisierbar; dies vor allem, wenn man bedenkt, dass eine vollständige Aussiedelung der Fälle komplexer Kriminalität den Bund mindestens 100 Millionen Franken kosten würde. Der betreffende Personalbedarf wäre kurzfristig schlicht nicht zu erfüllen.

Zudem würde eine umfassende Zentralisierung der Kompetenzen im Bereich der komplexen Kriminalität wohl eine bedeutende Verschiebung der kantonalen Polizeikräfte hin zum Bund bedingen. Angesichts des damit verbundenen Know-how-Verlustes bei den Kantonen und der enormen organisatorischen Umstellungen erscheint es sachlich, aber auch politisch ausgeschlossen, ein solches an sich überlegenswerteres Konzept innert nützlicher Zeit auch tatsächlich zu verwirklichen.

Zudem ist auch die Verfassungslage prekär, denn die Strafverfolgung steht grundsätzlich den Kantonen zu. Der Bundesgesetzgeber kann zwar die Verfolgung bestimmter Delikte in die Hände der Bundesbehörden legen – ich verweise auf Artikel 114 der Bundesverfassung –, doch sollte er von dieser Ermächtigung, die ja eher eine Ausnahmeregelung darstellt, unseres Erachtens keinen exzessiven Gebrauch machen. Im übrigen – davon bin ich überzeugt, und das lässt sich u. a. anhand der raschen Fortschritte belegen, die wir auf dem Gebiet des materiellen Strafrechts zur Bekämpfung der organisierter Kriminalität gemacht haben – ist unter den heute gegebenen politischen Rahmenbedingungen und angesichts des organisch gewachsenen Polizei- und Justizsystems in unserem Land ein etappenweises Vorgehen bedeutend effizienter als die Realisierung eines grossen Wurfes, so verführerisch ein solcher auf den ersten Blick auch erscheinen mag.

In diesem Zusammenhang ist es mir daher ein Anliegen, darauf hinzuweisen, dass der Bund schon mit der Kann-Variante

einen beachtlichen neuen Aufwand auf sich nimmt. Der Botschaft entnehmen Sie, dass ein Mehraufwand von 10,5 Millionen Franken entsteht und dass das EJPD die 74 nötigen Stellen kaum mit dem jetzigen Personalkredit finanzieren kann. Entsprechend schlägt der Bundesrat die Erhöhung dieses Kredites um 10,5 Millionen Franken vor.

Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass bei effizienter Verfolgung von komplexer, organisierter Kriminalität auch Gewinne anfallen können. An diesen Einziehungsgewinnen werden übrigens auch die Kantone teilhaben können. Es ist zurzeit eine Expertenkommission daran, die Modalitäten eines solchen Sharings näher zu prüfen und gesetzgeberische Vorschläge zu erarbeiten. Diese Gewinne werden zweifellos mithelfen, das neue Engagement des Bundes wenigstens mitzufinanzieren.

Dazu einige wenige Zahlen: Schon unter dem heutigen Recht hat die Bundesanwaltschaft in den letzten vier Jahren insgesamt rund 15,5 Millionen Franken rechtskräftig eingezogen. Gleichzeitig kam es zu Sicherstellungen von rund 5,5 Millionen Franken und 127 Millionen Dollar, deren Einziehung noch nicht rechtskräftig verfügt ist. Zu diesen Summen kommen noch die Erlöse aus internationalen Sharing-Fällen im Umfang von etwa 25 Millionen Franken.

Trotzdem ist die Strafverfolgung kein gewinnbringendes Geschäft. Den Erlösen wird immer ein klarer Mehraufwand gegenüberstehen. Der Mehraufwand, den die Annahme des Antrages der Kommissionsminderheit auslösen würde, ist für den Bund eine Überforderung, vor allem auch im personellen Bereich. Allein im Kanton Zürich beispielsweise sind etwa zwanzig Bezirksanwälte, zwei Staatsanwälte und fünfzig Spezialisten der kantonalen und der städtischen Polizei auf diesem Gebiet eingesetzt, die alle zum Bund transferiert werden müssten, wenn wir hier eine obligatorische Kompetenz erhalten würden.

Aus diesen Gründen bin ich zutiefst überzeugt, dass dieses etappenweise Vorgehen, das wir Ihnen vorschlagen und dem ja auch die Kantone jetzt zustimmen, der bessere und vor allem der raschere Weg zu nötigen Reformen ist. Die Kantone hatten am Anfang Bedenken, weil sie befürchteten, die Bundesanwaltschaft könnte «Rosinen picken» und die Fälle dann an die Kantone weiterdelegieren. Diese Möglichkeit haben wir jetzt klar herausgenommen. Wenn die Bundesanwaltschaft aufgrund dieser Kann-Vorschrift Fälle von Wirtschaftskriminalität und von organisiertem Verbrechen übernimmt, dann muss sie die ganze Untersuchung zu Ende führen. Einzig für die Aburteilung ist eine Übertragung an kantonale Gerichte vorläufig möglich, weil wir das Bundesgericht zurzeit ja nicht noch mehr belasten können.

Mit der Justizreform sehen wir dann allerdings ein erstinstanzliches Bundesstrafgericht vor. Dann könnten die von der Bundesanwaltschaft geführten Fälle auch beim erstinstanzlichen Bundesstrafgericht anhängig gemacht werden. Wir haben uns mit den Kantonen auf dieses Vorgehen geeinigt.

Wie soll der Bund diese neuen Kompetenzen ausüben? Sind die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt und zieht der Bund einen Fall an sich, so gelten zunächst die üblichen Grundsätze des Bundesstrafprozesses, d. h. die Bundesanwaltschaft führt ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren durch und übergibt dann, wenn genügend Anhaltspunkte für strafbare Handlungen vorliegen, die Sache dem eidgenössischen Untersuchungsrichter zur Voruntersuchung. Kommt es anschliessend zur Anklage, wird diese von der Bundesanwaltschaft vertreten. Allerdings, wie ich gesagt habe, meist nicht vor dem Bundesstrafgericht, wo wir auch kein umfassendes Rechtsmittel haben, sondern vor den Gerichten desjenigen Kantons, der grundsätzlich für den Fall zuständig ist. Die Beurteilung durch ein kantonales Gericht mag auf den ersten Blick systemfremd erscheinen. Aber, wie gesagt: Wir müssen die Justizreform abwarten, bis wir einen durchgehenden Bundesinstanzenweg vorsehen können. So betrachtet ist es sinnvoll und zweckmässig, die Beurteilung der betreffenden Fälle vorerst einer kantonalen Instanz zu übertragen, deren Entscheid allenfalls auch innerkantonal noch überprüft werden kann. Um in diesen Fällen aber einen fairen

Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen sicherzustellen, sollen die Kosten der Beurteilung durch das kantonale Gericht vom Bund getragen werden, soweit nicht der Verurteilte dafür aufkommt.

Nun zur Teilvorlage B, mit welcher die Rechtsstaatlichkeit des Strafverfahrens im Bund verbessert werden soll. Der Anlass zu dieser Teilrevision des Bundesstrafprozesses ist einleuchtend: Wenn der Bund wesentliche neue Aufgaben in der Strafverfolgung übernimmt, so sollen auch die Organisation der Rechtspflege und vor allem die Verteidigungsrechte auf die Höhe der Zeit gebracht werden. Gerade beim gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren besteht zum Teil Nachholbedarf, namentlich gegenüber modernen kantonalen Strafprozessordnungen. Diese Zielsetzung wird nun in dreierlei Richtungen konkretisiert:

Wie schon ausgeführt worden ist, soll zum einen die Bundesanwaltschaft künftig nur noch administrativ dem Bundesrat unterstellt sein. Wir legiferieren damit etwas, das schon heute gelebte Rechtspraxis ist, denn der Bundesrat hat aus Gründen der Gewaltenteilung in der Ausübung der Aufsichtskompetenz schon bisher grösste Zurückhaltung gegenüber der Bundesanwaltschaft eingehalten. Es soll nun aber gesetzlich sichergestellt werden, dass die Bundesanwaltschaft ihre Ermittlungen auch in politisch heiklen Fällen ohne jegliche Einflussnahme von seiten der politischen Behörden führen kann. Das ist, wie gesagt, heute schon so, aber dies soll nun auch gesetzlich statuiert werden.

Das bedeutet andererseits nicht, dass die Bundesanwaltschaft unkontrolliert wirken soll. Ihre Aktivität soll künftig, im Gegenteil, unter eine verstärkte justitielle Aufsicht gestellt werden, indem gegen alle Amtshandlungen der Bundesanwaltschaft – heute ist das nur bei Zwangsmassnahmen der Fall – die Beschwerde an die Anklagekammer des Bundesgerichtes offenstehen wird.

Schliesslich sollen in gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren die Rechte der Beschuldigten verbessert werden. Die Ermittlungsphase spielt im System des Bundesstrafprozesses eine zentrale, zum Teil sogar eine ausschlaggebende Rolle. Der Betroffene soll deshalb bereits in dieser Verfahrensphase eine ähnliche Rechtsstellung wie in der Voruntersuchung haben. Das bedeutet, dass er Beweisanträge stellen, das Recht auf Akteneinsicht geltend machen, frei mit seinem Verteidiger verkehren und bei Einvernahmen und Beweisaufnahmen anwesend sein kann.

Mit der Vorlage C schliesslich möchte der Bundesrat eine im Verwaltungsstrafrecht bewährte und sinnvolle Praxis gesetzlich legitimieren. Das geschieht vor allem auf Wunsch des Eidgenössischen Finanzdepartementes. Danach sollen Verwaltungsstrafsachen des Bundes an die ordentlichen, zumeist kantonalen Strafverfolgungsbehörden delegiert werden können, wenn diese bereits gegen die gleichen Täter wegen Delikten im gemeinen Strafrecht ermitteln. Diese Massnahme dient wiederum offensichtlich der Verfahrensoökonomie, und sie war bisher völlig unbestritten.

Wir sind überzeugt, dass wir mit dieser Vorlage ein ausgewogenes Paket präsentieren, das einerseits die Effizienz der Strafverfolgung erhöhen, andererseits aber auch eine verbesserte Rechtsstaatlichkeit sicherstellen wird.

Wir bitten Sie, auf diese Vorlage, die nur ein Element im Rahmen der Gesamtstrategie im Kampf gegen das organisierte Verbrechen darstellt, in diesem Sinne einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Detailberatung – Examen de détail

A. Schweizerisches Strafgesetzbuch

A. Code pénal suisse

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 340bis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

.... Ermittlungsverfahren eröffnen, wenn:

- a. die strafbaren Handlungen zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen wurden;
- b. die strafbaren Handlungen in mehreren Kantonen begangen wurden und dabei kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht; oder
- c. die zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden offensichtlich nicht über die Mittel verfügen, um die wirksame Verfolgung der strafbaren Handlungen sicherzustellen.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Marty Dick, Rhinow, Schiesser)

Abs. 1

Der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen zudem die Verbrechen des Zweiten und Elften Titels, die strafbaren Handlungen nach den Artikeln 260ter, 288, 305bis, 315 und 316 sowie die Verbrechen, die von einer kriminellen Organisation im Sinne von Artikel 260ter ausgehen, wenn:

- a. die strafbaren Handlungen zu einem wesentlichen Teil im Ausland; oder
- b. die strafbaren Handlungen in mehreren Kantonen begangen wurden und dabei kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht.
- c. Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Abs. 2

Streichen

Art. 340bis

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

.... une procédure d'investigation, si:

- a. les actes punissables ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger;
- b. les actes punissables ont été commis dans plusieurs cantons et qu'il n'existe pas de centre de gravité net dans l'un d'entre eux; ou
- c. les autorités cantonales compétentes de poursuite pénale ne disposent manifestement pas des ressources pour assurer la poursuite efficace des infractions.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Marty Dick, Rhinow, Schiesser)

Al. 1

Sont également soumis à la juridiction fédérale les crimes prévus aux titres deuxième et onzième, les infractions aux articles 260ter, 288, 305bis, 315 et 316, ainsi que les crimes qui sont le fait d'une organisation criminelle au sens de l'article 260ter, si:

- a. les actes punissables ont été commis essentiellement à l'étranger; ou
- b. les actes punissables ont été commis dans plusieurs cantons et qu'il n'existe pas de centre de gravité net dans l'un d'entre eux.
- c. Rejeter la proposition de la majorité

Al. 2

Biffer

Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse: A l'article 340bis, il s'agit de la disposition phare de ce projet. Entre la «Muss-Vorschrift» et la «Kann-Vorschrift», le Conseil fédéral a tran-

ché en faveur de la compétence potestative du Ministère public de la Confédération d'ouvrir une procédure d'investigation, en argumentant pour l'essentiel au moyen des considérations financières suivantes.

La formulation potestative, la «Kann-Vorschrift», engendrerait des charges supplémentaires totales pour la Confédération de 10,5 millions de francs, constituées exclusivement de frais de personnel découlant de la création de 74 nouveaux postes. Ces postes sont nécessaires à la poursuite pénale d'un maximum 30 à 40 cas par année relevant de la criminalité organisée, de 130 à 160 cas par année relevant de blanchiment d'argent, aucun chiffre ne pouvant être avancé pour les cas de criminalité économique. Quant aux revenus provenant du séquestre et de la confiscation de gains illicites, ils sont, de l'avis du Conseil fédéral, difficiles à chiffrer. Le Conseil fédéral estime que ce nouvel article 340bis ne devrait entraîner aucune charge supplémentaire pour les cantons.

S'agissant de la formulation impérative, la «Muss-Vorschrift»: si la Confédération devait se saisir à l'heure actuelle de toutes les affaires de criminalité organisée, de criminalité économique complexe et de blanchiment d'argent, cela engendrerait, selon les estimations de l'administration fédérale, un coût annuel pour la Confédération de l'ordre de 100 millions de francs. Le Conseil fédéral s'est encore appuyé sur l'inexistence d'un Tribunal fédéral de première instance, à l'heure actuelle, pour rejeter cette variante.

Notre commission n'est évidemment pas demeurée insensible à cette argumentation financière. Mais nous ne sommes pas davantage demeurés insensibles à la matérialisation de la volonté d'une meilleure efficacité de la poursuite de ce nouveau type de criminalité. Nous nous sommes penchés sur les conséquences prévisibles de cette formulation potestative, à savoir: l'émergence de conflits négatifs et positifs de compétence; le risque que la Confédération intervienne exclusivement dans les affaires susceptibles de lui procurer des rentrées financières importantes, l'article 265quater alinéa 1er de la loi fédérale sur la procédure pénale, proposé par le Conseil fédéral, disposant que «les amendes ainsi que les objets et les valeurs séquestrés sont acquis à la Confédération.» La liberté d'appréciation dont disposerait le Ministère public de la Confédération n'est pas apte véritablement à décharger les cantons. Ainsi, corollairement, le but souhaité d'une meilleure efficacité de la poursuite de ce type de criminalité risque de se limiter à une simple déclaration d'intention.

A l'inverse, la formulation impérative ne peut recueillir la totale adhésion de tous les cantons, notamment ceux qui ont investi d'énormes moyens dans la poursuite de ce type particulier de criminalité.

Les représentants de la Commission pour la criminalité organisée et la criminalité économique de la Conférence des chefs de départements cantonaux de justice et police ont clairement manifesté leur penchant pour la «Muss-Vorschrift», tout en formulant une proposition que je qualifierais de subsidiaire: c'est d'obtenir une participation des cantons dans le processus de décision du Ministère public, en suggérant que ce dernier obtienne l'autorisation préalable des cantons concernés avant d'ouvrir une procédure d'investigation, un canton étant à même de refuser son accord s'il est en mesure de poursuivre et de juger lui-même.

Les discussions en commission ont toutefois montré que cette voie n'était également pas la plus adéquate, car elle aussi était hautement susceptible de poser plus de problèmes que d'en résoudre. Quid, par exemple, si cinq cantons sont concernés et que l'un d'entre eux ne donne pas son accord? L'attribution de compétence à ce canton intervient-elle d'office ou faut-il encore s'en remettre au pouvoir de décision de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral? Quid encore si un canton est manifestement en mesure de poursuivre et qu'il donne tout de même son accord pour des motifs qui peuvent par exemple tenir à la protection de sa propre place financière? Nous sommes finalement arrivés à la conclusion que nous pourrions adopter une formule potestative si les critères de répartition de compétence entre la Confédération et les cantons étaient plus clairement déterminés.

La commission a décidé de ne pas mentionner le recours obligatoire à l'accord des cantons, car cela aurait signifié leur conférer un droit de veto susceptible d'affaiblir l'efficacité de la poursuite de ces types de criminalité. Au surplus, cela aurait été à l'inverse des revendications de la Commission pour la criminalité organisée et la criminalité économique de la Conférence des chefs de départements cantonaux de justice et police qui souhaitait, à défaut de «Muss-Vorschrift», au moins une délimitation claire du partage des compétences entre la Confédération et les cantons.

Nous avons également renoncé à mentionner le recours obligatoire à l'avis des cantons. L'argument qui a plaidé dans ce sens a été amené par le Ministère public de la Confédération qui a précisé que, dans la pratique, cela allait déjà de soi. Le Ministère public de la Confédération dispose déjà, sur la base de l'article 259 de la loi fédérale sur la procédure pénale et de l'article 29 alinéa 4 de la loi fédérale sur les stupéfiants, d'une compétence d'investigation, et il est d'usage que, dans ce domaine, le Ministère public de la Confédération prenne contact avec le ou les cantons. La commission a donc renoncé à introduire dans la loi ce qui devait être considéré comme un cours normal des choses, voire comme une tradition.

La commission s'est prononcée en faveur d'une compétence d'investigation du Ministère public de la Confédération en privilégiant la structure proposée par le Conseil fédéral, c'est-à-dire l'énumération de critères alternatifs élevés au rang de conditions générales à l'article 340bis alinéa 1er du Code pénal. Ces conditions générales sont les suivantes:

Lettre a: si «les actes punissables ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger». Nous avons privilégié la formulation «part prépondérante» à celle du projet du Conseil fédéral, car nous avons considéré que le recours au terme «partiellement» pourrait constituer une espèce de passe-partout pour le Ministère public de la Confédération.

Lettre b: en l'absence de «centre de gravité net». Cette formulation a pour objectif d'éviter que le Ministère public de la Confédération ne conduise la procédure d'investigation dans les cas qui sont purement intracantonaux.

Lettre c: en l'absence manifeste de ressources suffisantes pour assurer la poursuite efficace de l'infraction. L'emploi du terme «manifeste» trouve sa justification dans le fait qu'il faut pouvoir déterminer immédiatement au début de la procédure si un canton est objectivement à même d'assumer une telle compétence ou non.

Par «ressources suffisantes», il faut comprendre aussi bien les ressources en personnel – corps de police ou autorités de poursuite pénale – que la qualification du personnel à disposition – spécialistes en économie, en informatique –, ainsi que l'infrastructure à disposition. Il va de soi, aux yeux des membres de la commission, que l'examen de ce critère doit se faire de concert et en étroite collaboration avec le canton concerné, afin d'éviter que la Confédération n'exerce son pouvoir d'appréciation de manière arbitraire.

La Confédération ne peut conduire des investigations que lorsqu'au moins l'une des conditions alternatives que je viens de mentionner est réalisée. En outre, il doit bien évidemment s'agir d'infractions graves relevant du domaine de la criminalité organisée ou de la criminalité économique. Toutefois, même lorsque ces conditions sont remplies, le Ministère public de la Confédération peut renoncer à se charger des investigations, par exemple si la procédure est déjà très avancée dans un canton.

Par 6 voix contre 3 et avec 1 abstention, votre commission a rejeté l'introduction de la «Muss-Vorschrift», tout en insistant sur le fait que la «Kann-Vorschrift» devait demeurer une solution provisoire jusqu'à la création d'un tribunal fédéral de première instance.

La Confédération mènera donc à l'avenir des investigations non seulement dans les affaires de drogue, mais son engagement est prévu partout où il existe des indices que des organisations criminelles sont impliquées. Avant l'ouverture d'une procédure d'investigation par le Ministère public de la Confédération, le cas relève de la juridiction cantonale et les autorités cantonales doivent donc procéder à tous les actes d'enquête qui ne peuvent être retardés. Il est alors du devoir

des cantons d'avertir immédiatement les Offices centraux de police, au sens du nouvel article 8 de la loi fédérale sur les offices centraux de police criminelle de la Confédération. Le but est qu'il ne puisse pas se dérouler de recherches dans un canton en matière d'infractions tombant sous le coup du nouvel article 340bis CP sans que le Ministère public de la Confédération et/ou les autres cantons impliqués dans l'affaire en soient informés. Le Ministère public de la Confédération pourra, aux conditions mentionnées dans ce nouvel article, ouvrir une procédure d'investigation menée selon la procédure pénale fédérale en s'assurant l'assistance non seulement des autorités de police cantonales, mais aussi des Offices centraux de police criminelle de la Confédération. Si la procédure d'investigation fournit des éléments suffisants, le Ministère public de la Confédération transmet le dossier pour instruction préparatoire au juge d'instruction fédéral. A la clôture de l'instruction et afin qu'un procureur cantonal n'ait pas à s'investir dans des dossiers le plus souvent fort volumineux, il est prévu que la procureure générale de la Confédération ou l'un des ses substituts soutienne alors l'accusation devant le tribunal cantonal. Ce faisant, le Ministère public de la Confédération devra se conformer au droit de procédure cantonal, et la Confédération paiera les frais de la procédure. Quant à la proposition de minorité, je ne sais pas, Monsieur le Président, si M. Marty Dick souhaite réargumenter en ce qui concerne la proposition qu'il défend et qu'il avait largement développée dans le débat d'entrée en matière ou si je peux poursuivre directement avec les considérations relatives à cette même proposition.

Marty Dick (R, TI): C'est vrai, Madame Brunner, j'ai eu l'occasion de développer largement ma proposition de minorité. C'était lors de la dernière session. Le débat a été ensuite abruptement interrompu et je pense qu'il n'est pas inutile de rappeler quelques arguments pour qu'il y ait au moins une confrontation dialectique correcte sur ce point essentiel de la réforme. Je vous demande encore donc quelques instants d'attention.

Tout d'abord, permettez-moi d'exprimer mon inquiétude devant la lenteur des institutions et souvent leur incapacité à réagir rapidement et avec efficacité aux changements sociaux qui sont en cours. Nous en avons eu une démonstration flagrante ce matin même. Le 7 mars 1993, le peuple suisse a voté l'arrêté fédéral supprimant l'interdiction des maisons de jeu et donnait ainsi la possibilité et libre cours à la création d'une loi sur les maisons de jeu. Nous sommes en décembre 1998 et nous discutons encore des divergences et, en dehors de ces murs, nous voyons quel chaos il y a dans le domaine des maisons de jeu. C'est ça l'incapacité des institutions de répondre à l'évolution de la réalité, aux changements sociaux en cours. Dans le domaine qui nous occupe maintenant, celui de la criminalité organisée, ce retard est grave et, vu le danger qui existe, ce retard est imparable.

J'en viens maintenant encore brièvement à cette «Kann-» ou à cette «Muss-Vorschrift». Le Conseil fédéral prévoit et la majorité de la commission propose de donner au Ministère public de la Confédération la possibilité d'intervenir dans les cas particulièrement complexes, dans les cas de criminalité intercantonale et internationale. Qu'est-ce que cela veut dire «peut»? Si on dit «peut», cela veut dire aussi «ne peut pas» et «ne doit pas». Si on peut ou ne doit pas, sans préciser très clairement quels sont les critères de ce «peut», on introduit l'arbitraire, l'inégalité de traitement; on introduit et on programme le conflit de compétence entre la Confédération et les cantons et, surtout, on n'est pas efficace. La «Muss-Vorschrift», c'est vrai, ça présuppose un grand changement, mais celui-ci correspond au changement spectaculaire de la criminalité organisée, un changement en cours ces dernières années et qui préoccupe aujourd'hui tout le monde, à tel point que l'Europe est en train de concentrer ses compétences et ses moyens pour combattre le crime organisé. Je pense à l'accord de Schengen, à Europol, et il y a toute une dynamique en cours de concentration des moyens. Et nous sommes encore en train de discuter argent entre cantons et Confédération!

Nous proposons qu'en ce domaine, il y ait une juridiction fédérale pour les cas les plus graves et les plus complexes de criminalité, comme cela existe dans pratiquement tous les Etats fédératifs. Vous me direz: «Les cantons ne sont pas disposés à concéder ces compétences à la Confédération.» C'est faux. La Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police estime que cette solution, celle de la création d'une juridiction fédérale, c'est-à-dire la solution de la minorité, est pour elle la solution idéale. D'ailleurs, déjà aujourd'hui, pour la fausse monnaie, il y a une juridiction fédérale. Il y a une compétence primaire du Ministère public de la Confédération. Ce n'est pas une «Kann-Vorschrift», c'est une «Muss-Vorschrift». Alors, pourquoi ce qui est valable aujourd'hui pour la fausse monnaie ne devrait pas être valable pour la criminalité la plus grave, la plus complexe?

En fait, il n'y a qu'un seul argument contre notre proposition. Cet argument est très suisse: «C'est trop cher!» Avec un calcul fait au pifomètre, on nous dit: «100 millions de francs par année». Admettons ces 100 millions de francs par année, mais voilà une vision bien comptable des problèmes. On oublie de dire que les dépenses des cantons seront allégées, qu'il y aura une diminution des dépenses des cantons et que ce transfert de compétence et de charge financière pourrait très bien être inséré dans la péréquation financière qui est en train d'être complètement revue. On oublie surtout de dire qu'en ayant une compétence fédérale comme beaucoup d'autres Etats fédératifs, on gagnerait en efficacité.

Imaginez qu'aujourd'hui les autorités étrangères ne savent jamais très bien où elles doivent s'adresser. Une fois, c'est à Bellinzzone; une fois, c'est à Genève; une fois, c'est à Herisau; une fois, c'est ailleurs encore. Une compétence et une direction fédérales n'empêchent pas que les fonctionnaires et les spécialistes seront présents sur le terrain. Les efforts et les investissements que les cantons ont pu faire en ce domaine ne seront ainsi pas perdus, ils seront intégrés dans la structure fédérale, et on aura un réseau vraiment coordonné. Mais c'est trop cher, nous dit-on, 100 millions de francs par année! Dois-je vous rappeler que, pour l'agriculture, nous allons dépenser l'année prochaine plus de 4 milliards de francs. Je ne dis pas que c'est faux. Je fais des comparaisons pour voir avec quels moyens on répond à certains phénomènes. Je lis toujours dans le budget 1999, un livre très instructif, que, pour les munitions – attention, pas pour l'armée, uniquement pour les munitions – on dépense 157 millions de francs par année. Je ne dis pas que c'est faux, mais je ne comprends pas pourquoi 157 millions de francs pour les munitions, c'est juste, alors que 100 millions de francs pour la lutte contre la criminalité économique et contre le crime organisé, c'est trop. Je voudrais entendre la rapporteuse se prononcer sur ces aspects.

Pour l'autre matériel d'armement, on dépense 1,2 milliard de francs par année. Je ne dis pas que c'est faux. On dit que c'est juste de dépenser 1,2 milliard de francs, on nous dit que 100 millions pour la criminalité organisée, c'est trop. Cette «Diskrepanz», cet écart entre les dépenses n'a pas été inventé par moi. Je l'ai lu dans le rapport d'une commission qui ne peut pas être suspecte d'être contre l'armée ou d'être un groupuscule d'extrême gauche. Il s'agit de la commission qui a été chargée d'étudier les questions stratégiques de notre pays, la fameuse commission Brunner. Et qu'écrit cette commission? J'ai déjà cité ce passage, mais je le recite en allemand:

«Die bestehende Diskrepanz zwischen den Mitteln zur Abwehr des organisierten Verbrechens und jenen der klassischen militärischen Verteidigung ist besonders bemerkenswert, wenn man sich die realen Gefahren bewusst macht. Experten meinen, die organisierte Kriminalität könnte bald einmal zu einer der grössten globalen Bedrohungen werden.»

Vous voyez donc que ce discours a été parfaitement perçu par ceux qui se sont penchés sur les problèmes stratégiques de notre pays. En fait, nous vous demandons de faire ce que la Suisse du siècle passé a fait avec détermination et courage: les armées étaient alors cantonales dans notre pays; et lorsqu'on s'est aperçu qu'en dehors de nos frontières les dangers étaient tels que toutes ces innombrables petites ar-

mées ne constituaient plus une défense suffisante, on a eu le courage de faire un grand chambardement et on a institué une armée fédérale. Pourquoi ne pas le faire aujourd'hui, devant ce qui est effectivement à l'heure actuelle la plus grande menace, celle du crime organisé, qui, à travers la corruption, est en train d'infiltrer l'économie, les institutions de l'Etat dans de nombreux pays? N'a-t-on pas la responsabilité de faire aujourd'hui un acte de courage et de centraliser ces compétences pour répondre avec efficacité, au lieu de mettre en place un système «à la Suisse»?

«Le Ministère public de la Confédération peut»: on se chicane avec les cantons, comme on se chicane aujourd'hui pour le partage du butin – cet argent confisqué est dévolu à l'Etat, et lorsque la Confédération fait un petit quelque chose et les cantons de même, on se chicane comme des chiens avec un os. Je crois que l'on devrait aujourd'hui répondre à ce grand défi avec un acte de courage, un acte de responsabilité, avant que les événements ne nous contraignent à le faire, et lorsque ce sera le cas, ce sera peut-être un peu trop tard.

Daniöth Hans (C, UR): Wir haben von unserem kompetenten Kollegen Marty eine sehr umfassende Darstellung der Problematik gehört. Ich meine, seine fast visionäre Ausführung habe verschiedene Aspekte, welche es verdienen, weiterverfolgt zu werden. Vor allem möchte ich zu Beginn eines sagen: Wenn er auf diese Studie hinweist, wonach die Abwehr des organisierten Verbrechens zu den wichtigsten Staatsaufgaben gehört, dann kann ich ihm nur zustimmen. Das war ja nicht zuletzt ein Grund dafür, dass wir im Staatsschutzgesetz, das jetzt in Kraft getreten ist, festgehalten haben, dass die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zur Aufgabe des präventiven Staatsschutzes gehört, dass hier mithin in erster Linie der Bund angesprochen ist, als Informant, vor allem vom Ausland gegenüber den Kantonen, aber auch als Koordinator. Hier hat der Bund nach meiner Meinung die richtigen Schlussfolgerungen bereits gezogen. Nun zu diesem Vorschlag: Die Fassung der Kommissionsmehrheit zum wohl wichtigsten, zentralsten Artikel der ganzen Vorlage ist nicht mit einem Zufallsmehr zum Beschluss erhoben worden. Frau Brunner hat das ausgeführt. Die Fassung ist vielmehr das Produkt eines längeren Meinungs- und Mehrheitsbildungsprozesses und kann als ausgewogenes Modell bezeichnet werden.

Es handelt sich um einen vertretbaren Kompromiss zwischen dem, das räume ich ein, allzu autoritativen Vorschlag des Bundesrates, der in den meisten Fällen die Bundesanwaltschaft für oder gegen die Bundeszuständigkeit entscheiden lässt, der dem Bundesanwalt die Auslesemöglichkeiten weitgehend lässt – der Ausdruck «Rosinenpickerei» ist in der Kommission tatsächlich gefallen –, und dem Modell der Minderheit, das einen nach meiner Meinung zu radikalen Bruch mit der gegenwärtigen Abgrenzung zwischen Bund und Kantonen und mit der Praxis bringen würde.

Zur Abgrenzung gegenüber dem Entwurf des Bundesrates: Die sehr vage Formulierung des Bundesrates hätte die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bundesanwaltschaft und kantonalen Strafverfolgungsbehörden im Einzelfall nahezu immer in das Belieben der Bundesanwaltschaft gelegt; hier pflichte ich Herrn Marty bei. Aber wir haben hier das Ermessen, und das Ermessen muss pflichtgemäss ausgeübt werden, das gilt selbstverständlich auch für diese Entscheidung.

Dieses pflichtgemässe Ermessen der Bundesanwaltschaft ist nun nach der Kommissionsmehrheit an objektive Einschränkungen im Gesetz gebunden. Es genügt nicht, dass ein noch so geringer Teil der Straftaten im Ausland begangen wurde, was ja sehr oft der Fall ist, sondern es muss sich um «wesentliche» Teile handeln. Die Sache kann sodann, wenn ein wesentlicher Auslandsbezug besteht, von der Bundesanwaltschaft nur dann an sich gezogen werden, wenn kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht, andernfalls die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Kantonen zu Problemen führt.

Beim dritten Anwendungsfall tat sich die Kommission am schwersten; hier geht es um jene Verfahren, die in einem

kleinen Kanton anfallen, welcher durch ein solches Verfahren im Hinblick auf seine personellen wie materiellen Ressourcen überfordert wäre. Diese Prämisse wurde u. a. durch Beifügung des Wortes «offensichtlich» im Antrag der Mehrheit objektiviert. Man wollte der Bundesanwaltschaft nicht leicht hin als Vorwand zur Eröffnung eines Verfahrens die Annahme in die Hand geben, «voraussichtlich» werde ein Kanton nicht in der Lage sein, ein anfallendes Verfahren ordnungsgemäss durchzuführen.

Respekt gegenüber der kantonalen Souveränität im Strafverfahren und damit gegenüber dem föderalistischen Einvernehmen ist sicher angezeigt. Dieser Respekt wurde auch durch die Ausführungen der Berichterstatterin verstärkt, die Bundesanwaltschaft müsse vorher mit den betroffenen Kantonen in jedem Fall Kontakt aufnehmen. Mit dieser Formulierung der Mehrheit wird niemand diskriminiert und ein Optimum an Kooperation erreicht. Beim Modell der Minderheit wären – darauf möchte ich noch speziell hinweisen – Kompetenzkonflikte vorprogrammiert, denn dort wird nirgends festgehalten, wer die Abgrenzung von der Regel zur Ausnahme vornehmen soll, wer sagt, die Bundesgerichtsbarkeit sei bei Eintreten der Bedingungen nach den Buchstaben a und b nicht gegeben. Beim Modell von Bundesrat und Mehrheit ist dies indessen klar die Bundesanwaltschaft. Wir haben diese Kompetenzkonflikte hier zwar nicht völlig beseitigt – das gebe ich zu –, aber wir haben eine zuständige Behörde.

Es ist auch auf die Frage des Volumens hingewiesen worden. Ich bin der Meinung, dass mit dem Modell Marty Dick schlagartig ein gewaltiges Volumen auf den Bund zukäme. Man könnte zwar sagen, dass diese 100 Millionen dann bei den Kantonen eingespart würden. Dies ist auch der Grund, warum die Kantone, die sich geäußert haben, das Modell Marty Dick grösstenteils befürworten. Es geht aber nicht nur um die finanziellen Ressourcen; ich bin der festen Überzeugung, dass die personellen Mittel dazu beim Bund gar nicht vorhanden wären. Man müsste gewaltige Einstellungen vornehmen. Damit würde eine eigentliche stille Entmachtung der Kantone im Bereich des Strafrechtes vor sich gehen, was niemand will.

Ich möchte vor allem auch auf den Aspekt der Akzessionsdelikte hinweisen. Bei der organisierten Kriminalität gibt es ja nicht nur diese Spezialdelikte, sondern es werden auch Vermögensdelikte, Urkundenfälschungen, Sachbeschädigungen, Veruntreuungen usw. begangen, die zu beurteilen die Kantone durchaus in der Lage sind. Auch deshalb glaube ich, dass die Zustimmung zu diesem Antrag unserer gewachsenen Ordnung der Verteilung von Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen wirklich nicht Rechnung tragen würde. Die Lösung der Mehrheit vermeidet einen übermässigen Bruch mit der bisherigen Zuständigkeitsordnung. Auf der anderen Seite respektiert sie in bestmöglicher Weise die Souveränität der Kantone. Sie trägt zur wünschenswerten und heute bestmöglichen Effizienzsteigerung bei.

Ich möchte Ihnen diese goldene Mitte wirklich sehr empfehlen. Ich glaube, dass wir hier eine gute Lösung haben.

Schiesser Fritz (R, GL): Gestatten Sie auch dem dritten Vertreter der Minderheit noch einige kurze Bemerkungen zu dieser Problematik. Ich möchte vorausschicken, dass der Antrag der Mehrheit gegenüber dem Entwurf des Bundesrates erhebliche Verbesserungen mit sich bringt, aber er bleibt auf halbem Wege stehen, und zwar deshalb, weil wir uns der Grundsatzproblematik, die wir diskutieren, wahrscheinlich nicht in ihrer vollen Tragweite bewusst sind.

Wenn wir uns vergegenwärtigen, wie sich die Situation in den letzten zehn Jahren verändert hat, was an organisierter Kriminalität auf uns zugekommen ist, heute auf uns zukommt und voraussichtlich in naher Zukunft auf uns zukommen wird, dann kann ich nicht begreifen, warum wir heute nicht den Mut haben, einen wirklichen Schritt zu tun, mit dem wir unserem Staat ein Mittel in die Hand geben, um gegen diese organisierte Kriminalität anzukämpfen.

Ich spreche hier als Vertreter eines kleinen Kantons, und ich muss feststellen, dass ein kleiner Kanton sehr rasch nicht mehr in der Lage ist, ein umfangreiches Strafverfahren durch-

zuführen, sobald ein grösserer Täterkreis auftritt. Wir haben das in meinem Kanton in den letzten Jahren erlebt. Das geht anderen Kantonen genau gleich. Es geht aber auch grösseren Kantonen nicht besser, wenn ich z. B. daran denke, was wir im Fall Basel – Basel-Stadt und Basel-Landschaft – in letzter Zeit erlebt haben.

Wir kommen nicht mehr darum herum, in diesem Land ein wirklich schlagkräftiges Instrument zu schaffen, um in erster Linie gegen die organisierte Kriminalität anzukämpfen und uns nicht darauf zu konzentrieren, in den Kantonen gegen die kleine und mittlere Kriminalität anzugehen.

Es wird uns gesagt, dass das 100 Millionen Franken kosten würde. Ich bin überzeugt, dass das Schweizervolk diese 100 Millionen Franken, sofern sie dem Bund überhaupt entstünden, noch so gerne für diesen Zweck einsetzen würde, wenn wir damit wirklich ein Instrument schaffen, um gegen die organisierte Kriminalität anzugehen. Im übrigen sind das 2 Promille des Staatshaushaltes.

Kollege Marty hat darauf hingewiesen, dass die Kommission Brunner in ihrem Bericht darauf aufmerksam gemacht hat, welche Bedrohung die organisierte Kriminalität für unseren Staat in Zukunft darstellen wird. Wir verharren hier immer noch im alten Muster, indem wir zuwenig daran denken, diese organisierte Kriminalität in die Strategie der Landesverteidigung einzubinden und dass ihr dort der entsprechende Stellenwert zu geben ist.

Auch die Justizminister der Kantone sagen ganz klar, dass ihnen der Schritt, wie ihn die Mehrheit beantragt, nicht genügt. Ich zitiere aus einem Schreiben der Kommission gegen organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 21. August dieses Jahres. Es heisst darin zum Antrag der Minderheit Marty Dick: «Diese Lösung ist für die Kantone an sich die akzeptabelste. Sie bringt die klarste Abgrenzung der Bundeskompetenzen von den kantonalen Kompetenzen, die wirksamste Verstärkung des Kampfes gegen die Kriminalität und für die Kantone auch die grösste Entlastung. Es ist darauf hinzuweisen, dass in der Anhörung durch die ständerätliche Kommission für Rechtsfragen am 28. Mai 1998 durch die Vertreter der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren diese Lösung als die anzustrebende, mit welcher die Kantone einverstanden wären, genannt wurde.»

Wenn schon die zuständigen Regierungsräte in den Kantonen diese Auffassung gegenüber unserer Kommission für Rechtsfragen vertreten, müssten wir als Standesvertreter diese Position ernst nehmen und uns wirklich fragen, ob die Mittellösung, wie sie jetzt auch von Kollege Daniöth empfohlen worden ist, genügt. Ich möchte Sie bitten, der Minderheit zu folgen und an den Zweitrat zu appellieren, diese Sache noch einmal zu erörtern. Ich habe den Eindruck, dass man in diesem Rat durchaus der Auffassung ist, man sollte etwas weiter gehen als die Mehrheit, aber heute einfach nicht den Mut aufbringt, diesen Schritt zu tun.

Ich bitte Sie, heute diesen Schritt zu tun. Der Nationalrat kann die Sache, sofern nötig, noch einmal erörtern. Wenn Sie den Minderheitsantrag ablehnen, dann befürchte ich, wird diese Frage wieder vom Tisch sein, und wir werden in wenigen Jahren wahrscheinlich aufgrund der wiederum veränderten faktischen Verhältnisse darauf zurückkommen müssen; dann haben wir eine Chance verpasst. Ich bitte Sie, diese Chance heute zu packen.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich habe es schon in meinem einleitenden Referat gesagt: Der Bundesrat ist mit den Präzisierungen, wie sie die Mehrheit der Kommission für diese Kann-Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität und des organisierten Verbrechens angebracht hat, einverstanden.

Ich muss mich daher vor allem zum Antrag der Minderheit Marty Dick äussern: Herr Marty, Sie haben die Langsamkeit unserer Institutionen und der Gesetzgebung beklagt. Ich gebe gerne zu, dass das Spielbankengesetz, das wir soeben behandelt haben, nicht ein Beispiel sehr speditiver Gesetzgebung ist – übrigens aus Gründen, die wir Ihnen offen dargelegt haben.

Wir sollten unser Licht, das auch vorhanden ist, aber nicht unter den Scheffel stellen, Herr Marty. Gerade auf dem Gebiet der Bekämpfung der organisierten Kriminalität war der schweizerische Gesetzgeber musterhaft rasch. Wir sind im Jahre 1990 das erste Land in Europa gewesen, das Geldwäschereistrafnormen erlassen hat – das erste Land in Europa! Wir haben kurz darauf die neuen Strafnormen betreffend die organisierte Kriminalität und die Einziehung erlassen, die auch heute noch musterhaft sind, weil sie vor allem auch eine effiziente Einziehung von kriminellen Geldern erlauben.

Der Vorteil dieser Taktik, die wir eingeschlagen haben, ist der folgende: Weil wir uns bewusst gewesen sind, dass wir uns in einer Art Wettrennen mit dem organisierten Verbrechen befinden, haben wir auf eine grosse Gesamtkonzeption verzichtet. So, wie ich die schweizerische Politik kenne, bin ich fast sicher, dass wir heute überhaupt nichts hätten, wenn wir zu Beginn der neunziger Jahre eine grosse Gesamtkonzeption, ein neues Polizei- und Strafverfolgungssystem Schweiz, präsentiert hätten. Heute anerkennen alle Strafverfolgungsbehörden, dass das materielle Strafrecht dank diesem etappenweisen Vorgehen auf der Höhe der Zeit ist. Das ist eine Leistung, die wir – so glaube ich – anerkennen dürfen. Der schweizerische Gesetzgeber hat hier auch im internationalen Vergleich bewiesen, dass er sehr rasch und effizient handeln kann.

Ich gebe aber gerne zu, dass jetzt, nachdem wir das materielle Strafrecht auf die Höhe der Zeit gebracht haben, noch Verbesserungen im Vollzugsbereich nötig sind. Das ist unbestritten. Auch hier stellt sich aber die Frage, mit welchem Vorgehen wir am raschesten zum Ziel kommen. Der Bundesrat ist zutiefst überzeugt, dass wir im Vollzugsbereich am raschesten zum Ziel kommen, wenn wir wiederum schritt- und etappenweise vorgehen.

Ich habe es Ihnen im einleitenden Referat klar dargelegt: Wenn Sie anstelle dieser Kann-Bestimmung eine obligatorische Bundeskompetenz schaffen, dann hat das nicht nur die erwähnten 100 Millionen Franken Kosten zur Folge; das würde meinen Kollegen Villiger vielleicht mehr beeindrucken als mich. Es ist vielmehr so, dass wir das angesichts der Grösse der Aufgabe rein vom Personal her nicht rechtzeitig realisieren können.

Ich habe im einleitenden Referat auch ausgeführt, dass wir heute Kantone haben, die Hunderte von Leuten auf diesem Gebiet der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität im Einsatz haben. Ich habe Ihnen die Zahlen von Zürich genannt. Wenn Sie dem Antrag der Minderheit zustimmen, ist die Möglichkeit, dass die Kantone und die betroffenen Personen bereit wären, dass diese zum Bund transferiert würden, gering. Sie kennen die Mobilität unseres Volkes, Herr Marty.

Glauben Sie wirklich, dass diese Leute ohne weiteres bereit wären, ihre Stelle in Zürich, in Basel oder in Genf aufzugeben, um hier beim Bund verfügbar zu sein? Ich glaube, dass dieser Weg schlicht nicht begehbar ist.

Deshalb haben wir den Weg gewählt, eine Kann-Kompetenz zu schaffen. Wenn diese Vorlage in Ihrem Rat und auch im Nationalrat speditiv behandelt wird, wird das zur Folge haben, dass schwerwiegende Fälle von Wirtschaftskriminalität – wie etwa der Fall European King's Club –, die vor allem kleinere Kantone überfordern, tatsächlich von der Bundesanwaltschaft übernommen werden können.

Demgegenüber bin ich überzeugt: Wenn Sie dem Antrag der Minderheit zustimmen, wird das die ganze Vorlage um Jahre hinauszögern, weil wir schlicht das Personal nicht haben, um diese obligatorische Bundeskompetenz tatsächlich auch effizient auszuüben.

Aus diesem Grunde – und weil der Faktor Zeit auf diesem Gebiet sehr wichtig ist – muss ich Sie bitten, dem Entwurf des Bundesrates bzw. dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse: M. le président avait omis de me redonner la parole avant M. le conseiller fédéral. J'aimerais rajouter quand même trois arguments.

D'une part, la commission – bien que je partage à titre personnel l'argumentation de M. Marty sur la comparaison entre

les dépenses affectées à la défense militaire dans notre pays par rapport aux moyens engagés dans la lutte contre la criminalité – n'a pas suivi que des arguments d'ordre financier, mais également d'autres arguments, notamment la question, que vient de rappeler M. le conseiller fédéral, des cantons qui ont énormément investi dans la poursuite de ce type de criminalité. Je dois dire, à titre personnel, que je ne suis pas bien convaincue que le canton de Genève, par exemple, renoncerait si aisément à poursuivre l'investigation dans le dossier Mikhaïlov – qui fait en ce moment la une de l'actualité – et transmettrait cette affaire sans problème à la Confédération. Il se pose aussi la problématique soulevée par M. le conseiller fédéral de savoir finalement si ces gens seraient transférables simplement des autorités de poursuite cantonales aux autorités de poursuite fédérales.

Je dois dire que notre commission a aussi pris en compte, à juste titre je pense, la diversité des intérêts cantonaux et que, au vu de cette diversité, si on allait dans la direction souhaitée par la minorité, on aurait peut-être fait un grand pas pour la lutte contre le crime organisé, mais en même temps on aurait probablement beaucoup de peine à réaliser ce pas. Dans le même jet, en tant que présidente de commission, j'étais quand même chargée de mettre une fin à la discussion sur la loi fédérale sur la procédure pénale visant la dissociation des fonctions du procureur de la Confédération, que l'on traitera tout à l'heure. Dans un premier élan, on avait dit qu'il fallait aller dans cette direction-là, et puis quand on a vraiment vu toutes les implications que cela supposait, la commission a été chargée d'enterrer la décision qui avait été prise à l'époque. Et j'ai bien peur qu'en suivant la proposition de minorité on n'aille exactement dans la même direction. C'est pourquoi je vous invite à adopter la proposition de la majorité de la commission.

Marty Dick (R, TI): Je m'excuse d'intervenir une fois de plus, mais je crois qu'il faut quand même préciser très brièvement deux ou trois aspects, pour que chacun puisse se prononcer sur la base de faits réels, et non pas sur des malentendus. Tout d'abord, Monsieur le Conseiller fédéral, quand vous dites que la Suisse a réagi très rapidement dans le domaine du blanchiment d'argent, permettez-moi d'être un peu perplexe. L'année dernière sont entrées en vigueur des dispositions que les gens qui étaient au front, dont je faisais partie, demandaient déjà au début des années quatre-vingt. On a dû attendre plus de quinze ans pour que ces mesures soient prises! Et que la Suisse soit l'avant-garde dans ce domaine, je dis que c'est la moindre des choses, parce que si l'on veut être une place financière parmi les plus importantes du monde, on doit aussi savoir se protéger contre le blanchiment d'argent. Mon intervention est justifiée par le fait que vous faites croire que si la proposition de minorité était adoptée, tous les fonctionnaires des cantons seraient centralisés à Berne. Comme si on voulait proposer de construire «ein Hochhaus» et y mettre tous ceux qui sont chargés de combattre la criminalité! Mais non! Lorsqu'on a créé l'armée fédérale et qu'on a fusionné les armées cantonales, on n'a pas transporté tous les soldats de la Suisse à Berne! Ces gens resteront sur le terrain. Ils seront sur le terrain, là où la criminalité l'exige, et c'est clair qu'ils seront surtout à Zurich, à Genève, à Lugano, à Bâle. C'est évident, mais on aura l'avantage que ces agents auront une compétence qui ne s'arrêtera pas au Barregg, ou qui ne s'arrêtera pas au bout du lac Léman. Ce seront des gens qui auront une compétence sur l'ensemble du territoire, qui seront coordonnés. Il n'y a donc aucun problème. Les investissements qu'ont faits les cantons seront actualisés et ils seront mis au profit de tout le pays. Et plus on attend, plus chaque canton trouvera ses propres solutions, fera des investissements dans son petit coin avec des fonctionnaires qui seront compétents seulement dans leur petit jardin, alors qu'on pourrait avoir un ensemble de gens sur tout le territoire qui agissent d'une façon coordonnée. Voilà, donc, pas de centralisation à Berne, pour l'amour du ciel!

Koller Arnold, Bundesrat: Das Verdienst, dass die Schweiz das erste Land in Europa war, das Geldwäschereistrafnormen

in Kraft treten liess, kann man uns nicht wegnehmen, Herr Marty. Wir sind nicht immer die Schnellsten, wir sind hie und da sogar langsam, aber die Schweiz war 1990 eindeutig das erste Land in Europa, das Geldwäschereistrafnormen einführt. Dieses Faktum sollte man nicht wegdiskutieren. Was die Organisation einer solchen Bundeskompetenz anbelangt, ist mir auch klar, dass wir nicht alle Kompetenzen in Bern konzentrieren würden. So sind auch die amerikanischen Verhältnisse; das FBI ist auf die ganzen USA verteilt. In jedem Land ist das so. Ich kenne aber auch die Realitäten. Das sind Spezialisten mit hohem Fachwissen. Ob die Kantone innert nützlicher Frist bereit wären – sie behalten ja die übrigen Kompetenzen in der Strafverfolgung trotzdem –, nun Hunderte von Personen, die dieses Spezialwissen haben, an den Bund abzutreten, ist eine ganz grosse, ungelöste Frage. Deshalb bin ich überzeugt: Wenn Sie hier der Minderheit zustimmen, wird das Resultat auf jeden Fall ein grosser Zeitverlust sein. Wir können uns diesen Zeitverlust auf diesem Gebiet nicht leisten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	25 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

Art. 344 Ziff. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 344 ch. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 374 Abs. 1

Antrag der Kommission

.... Urteile der Bundesstrafbehörden und die Urteile, die gemäss Artikel 340bis StGB in die Bundesgerichtsbarkeit fallen, gegen

Art. 374 al. 1

Proposition de la commission

.... de la Confédération et les jugements relevant de la juridiction fédérale en vertu de l'article 340bis CPS.

Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse: L'article 374 du Code pénal doit se lire en corrélation avec l'article 265quinquies de la loi fédérale sur la procédure pénale. Le projet adopté par le Conseil fédéral ne portait pas sur la révision de ces deux dispositions. Notre commission a estimé que ces révisions étaient nécessaires et a souhaité, en quelque sorte, combler une lacune du projet présenté par le Conseil fédéral, voire corriger une inégalité.

Le projet du Conseil fédéral prévoyait, certes, que la Confédération devait supporter les frais de procédure relatifs à un procès fondé sur l'article 340bis, lorsque le Ministère public de la Confédération soutient l'accusation devant les autorités cantonales. Cependant, l'absence de la mention de l'article 340bis du Code pénal dans l'article 374 alinéa 1er conduirait à faire supporter aux cantons les frais d'exécution des jugements rendus par les autorités cantonales en application de l'article 340bis du Code pénal, sans pour autant bénéficier d'une contre-prestation, attendu que le projet du Conseil fédéral prévoit que lorsque le Ministère public de la Confédération ouvre une procédure d'investigation, les amendes et les valeurs séquestrées sont acquises à la Confédération.

La commission a, au surplus, décidé de clarifier la question de la prise en charge des frais d'exécution des jugements en proposant d'introduire une règle expresse dans la loi fédérale sur la procédure pénale, lorsque le procureur général soutient l'accusation devant les tribunaux cantonaux. Il s'agit alors, plus loin, du nouvel article 265quinquies. Avec l'adoption de ces deux dispositions, les frais d'exécution des jugements dans le domaine de la compétence fédérale, au sens

de l'article 340bis, doivent clairement être supportés par la Confédération.

Angenommen – Adopté

Ziff. II Ziff. 1 Art. 18, 18bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II ch. 1 art. 18, 18bis

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. 1 Art. 260

Antrag der Kommission

.... kantonalen Strafverfolgungsbehörden über die

Ch. 1 art. 260

Proposition de la commission

.... les autorités cantonales de poursuite pénale au sujet

Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse: A l'article 260 PPF, par l'ajout des termes «les autorités cantonales de poursuite pénale», votre commission a souhaité que les éventuels litiges, particulièrement les conflits de compétence qui pourraient surgir entre le procureur général de la Confédération et les cantons dans l'application de l'article 340bis CP, soient mis sur un plan exclusivement judiciaire, et en conséquence que les autorités politiques ne puissent pas être considérées comme parties. Nous nous sommes d'autre part ralliés à l'argumentation de l'administration fédérale, et nous avons renoncé à introduire un délai pour saisir la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral. Nos considérations à cet égard ont été les suivantes.

L'administration fédérale nous a assurés que la Chambre d'accusation veillait dans sa pratique relative à l'article 351 CP à n'être saisie qu'après s'être assurée que les discussions entre les autorités de poursuite pénale en vue de trouver un arrangement à l'amiable avaient définitivement échoué. La Chambre d'accusation exige un échange de correspondance entre les cantons et la confection d'un dossier sur lequel elle puisse fonder sa décision. L'introduction d'un délai serait ainsi contreproductive, car ce qui doit être privilégié, ce n'est pas la saisine immédiate de la Chambre d'accusation, mais l'obtention d'un accord amiable. En outre, au vu de cette pratique, il serait excessivement difficile de déterminer le «dies a quo» du délai pour saisir la Chambre d'accusation.

Angenommen – Adopté

Ziff. 1 Art. 265bis, 265ter, 265quater

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 1 art. 265bis, 265ter, 265quater

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse: L'article 265quater alinéa 1er PPF du projet du Conseil fédéral couplé à une formule potestative à l'alinéa 2 est d'emblée apparu comme la pierre d'achoppement pour les cantons. Car, si les amendes, ainsi que les objets et valeurs séquestrés sont intégralement acquis à la Confédération, celle-ci pourrait être tentée de se saisir uniquement d'affaires financièrement rentables, entre guillemets, ou, en d'autres termes, de s'arroger la compétence de mener la procédure d'investigation prioritairement en fonction du produit de la confiscation envisagée.

La Commission pour la criminalité organisée et la criminalité économique de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police a critiqué le fait que le projet du Conseil fédéral à l'article 265quater dérogeait à l'article 381

du Code pénal, sans pour autant que soit prévue une règle de partage entre la Confédération et les cantons. Les représentants de ladite commission ont ainsi proposé que la Confédération soumette un projet portant sur une règle générale de «sharing» pour l'ensemble du domaine de la poursuite pénale devant tenir compte d'une péréquation équitable des charges entre la Confédération et les cantons; règle qui devra recueillir l'approbation des cantons. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une telle règle, l'article 381 du Code pénal demeurerait applicable.

L'administration fédérale ayant précisé que la formule potestative conduirait la Confédération à assumer la poursuite d'environ 10 pour cent des cas, la Commission pour la criminalité organisée et la criminalité économique estime arbitraire que la Confédération s'arroge l'intégralité du produit des confiscations en résultant, alors que les cantons devraient poursuivre les 90 pour cent des cas restants.

A la suite des précisions qui nous ont été apportées selon lesquelles le chef du département avait d'ores et déjà donné mandat de mettre en place une commission d'experts chargée de présenter un projet visant à réglementer ce domaine complexe du «sharing», lequel ne s'étend d'ailleurs pas seulement à la Confédération et aux cantons, mais également aux autorités étrangères, notre commission a finalement renoncé à faire la proposition de biffer l'article 265quater. Elle a en revanche voulu montrer clairement sa volonté de voir régler cette problématique à très brève échéance; raison pour laquelle elle s'est prononcée, à l'unanimité, en faveur d'une motion 98.3366 qui va dans ce sens. J'y reviendrai en temps utile.

Angenommen – Adopté

Ziff. 1 Art. 265quinquies

Antrag der Kommission

Die Kantone vollziehen die ausgefallenen Freiheitsstrafen gegen Ersatz der Kosten durch den Bund.

Ch. 1 art. 265quinquies

Proposition de la commission

Les cantons exécutent les peines privatives de liberté prononcées moyennant le remboursement des frais par la Confédération.

Angenommen – Adopté

Ziff. 1 Art. 266, 267, 270 Abs. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 1 art. 266, 267, 270 al. 6

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. 2 Art. 7

Antrag der Kommission

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

.... betraut werden, die sie nach den Bestimmungen des Bundesstrafrechtspflegegesetzes durchführt.

Abs. 4

Streichen

Ch. 2 art. 7

Proposition de la commission

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Il peut être chargé dans le cadre de l'exécution de demandes d'entraide judiciaire avec recherche de preuves conformément aux dispositions de la loi fédérale sur la procédure pénale.

Al. 4 Biffer

Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse: L'adaptation purement formelle de l'article 7 alinéa 3 résulte de l'harmonisation avec l'article 9 alinéa 2 de la même loi qui a le même contenu, mais dont la rédaction était différente.

L'abrogation de l'alinéa 4 de l'article 7 et de l'alinéa 3 de l'article 9 résulte des remarques formulées par l'administration fédérale qui a considéré que ces deux alinéas étaient superflus et qu'ils étaient même propres à induire en erreur le lecteur ou la lectrice.

S'agissant de l'alinéa 4 de l'article 7, il répète ce qui est déjà contenu dans les articles 17 et 78ss. de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale.

Les compétences d'investigation du Ministère public de la Confédération en matière de lutte contre les stupéfiants mentionnées dans l'article 9 alinéa 3 découlent de l'article 259 de la loi fédérale sur la procédure pénale et de l'article 29 de la loi fédérale sur les stupéfiants. Cet alinéa 3 peut donc être abrogé sans que les compétences du Ministère public de la Confédération et des Offices centraux de police criminelle soient matériellement modifiées.

Angenommen – Adopté

Ziff. 2 Art. 9 Abs. 3

Antrag der Kommission
Aufheben

Ch. 2 art. 9 al. 3

Proposition de la commission
Abroger

Angenommen – Adopté

Ziff. III

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. III

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

20 Stimmen

Dagegen

1 Stimme

B. Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege

B. Loi fédérale sur la procédure pénale

Titel und Ingress, Ziff. I

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse: J'aimerais parler uniquement des articles 11 et 14. Ces deux dispositions n'ont pas fait l'objet de propositions de modification de la part de notre commission. Mais il me paraît opportun de vous faire part des réflexions qui nous ont animés s'agissant de la surveillance sur le procureur général de la Confédération. Nous nous sommes attachés à relever les différences existant entre la surveillance administrative exercée par le Conseil fédéral et la surveillance matérielle exercée par la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral.

Avec ce projet, l'indépendance du Ministère public de la Confédération sera renforcée, de sorte qu'il ne soit plus qu'admini-

nistrativement subordonné au Conseil fédéral. La surveillance de la procureure générale par le Conseil fédéral ne peut se concevoir que comme étant une surveillance administrative. Un Ministère public dans sa fonction d'organe de la justice pénale ne peut être soumis à aucune surveillance ni à aucun pouvoir d'instruction du Gouvernement.

Il est ainsi clairement précisé que le Ministère public de la Confédération peut conduire ses investigations sans subir l'influence des autorités politiques, et ce également dans les affaires délicates relevant de la juridiction fédérale. Le Conseil fédéral peut donner des instructions à la procureure générale, pour autant que ces instructions ne s'immiscent pas dans une affaire pénale. Le Conseil fédéral ne sera notamment pas en droit de supprimer des moyens budgétisés pour empêcher des investigations, ni de prescrire à la procureure générale si, et contre qui elle doit exercer des poursuites.

Dès lors, le contrôle judiciaire du Ministère public de la Confédération doit être plus rigoureux, de telle manière qu'une plainte à la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral puisse être portée contre chacun de ses actes.

La surveillance administrative du Conseil fédéral comprend la surveillance disciplinaire, la surveillance administrative et organisationnelle, soit notamment le contrôle sur l'opportunité de l'organisation et sur l'engagement du personnel, ainsi que, troisièmement, le contrôle financier. Le projet du Conseil fédéral souhaite une extension du pouvoir de surveillance de la Chambre d'accusation à la procédure d'investigation, plus concrètement sur la procureure générale de la Confédération en sa qualité de cheffe de la police judiciaire.

Ainsi, la Chambre d'accusation pourra notamment, dans le cadre d'un recours, recommander de procéder à des actes d'enquête ou y renoncer, demander à la procureure de la Confédération d'entreprendre, dans un cas particulier, des investigations parvenues à sa connaissance par un autre canal. Il serait aussi envisageable de transférer l'ensemble de l'activité de surveillance, soit tant la surveillance matérielle que la surveillance administrative, au Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral s'y oppose en l'état, car il estime qu'il appartient à l'autorité de nomination d'exercer la surveillance administrative. A son avis, une surveillance disciplinaire complète de la Chambre d'accusation sur la procureure générale de la Confédération serait délicate, car elle ne pourrait plus comparaître devant le Tribunal fédéral sans être suspecte de partialité. Notre commission a fait siennes les considérations du Conseil fédéral, estimant qu'il devait demeurer du ressort du Conseil fédéral d'exercer la surveillance administrative sur le Ministère public fédéral, et elle a estimé que les dispositions proposées permettent très clairement d'interpréter que la surveillance de la Chambre d'accusation porte sur l'organe judiciaire, et non pas sur l'organe administratif.

Koller Arnold, Bundesrat: Bezüglich der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft gegenüber dem Bundesrat haben wir eine wichtige rechtsstaatliche Entwicklung hinter uns. In der Botschaft zum Bundesstraßprozess von 1929 stellte der Bundesrat noch fest, der Bundesanwalt habe als Beamter der Justizverwaltung Weisungen über Einleitung und Nichteinleitung von Strafverfolgung, über Einlegung oder Nichteinlegung von Rechtsmitteln entgegenzunehmen.

Schon 1958 hat der Bundesrat aber betont, dass das Aufsichts- und Leitungsrecht des Bundesrates während eines Bundesstrafverfahrens vor allem dann praktische Bedeutung bekomme, wenn der Bundesanwalt selbst pflichtwidrig gegen die Legalität verstossen sollte. Die Beibehaltung eines so verstandenen Aufsichts- und Leitungsrechtes sei nach wie vor gerechtfertigt und geboten.

Diese Auffassung ist 1976 im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative über den Schutz der persönlichen Geheimsphäre bestätigt worden, wobei der Bundesrat beifügte, es sei zweifellos nicht seine Aufgabe, den einzelnen Fall betreffende Weisungen zu erteilen und die entsprechende Verantwortung zu übernehmen. Der Bundesrat beschränkte sich deshalb auf die Dienstaufsicht. Genau das wollen wir jetzt gesetzlich festhalten. Nach einer zeitgemässen Auffassung von Stellung und Funktion einer Staatsanwaltschaft muss diese

Behörde im funktionellen Bereich aufsichts- und weisungsunabhängig sein. Das wird nun gesetzlich so festgehalten.

Angenommen – Adopté

Ziff. II Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II introduction

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 80

Antrag der Kommission

Abs. 2

.... Erhalt der schriftlichen Begründung

Abs. 3

.... wegen schriftlich begründet, können

Art. 80

Proposition de la commission

Al. 2

.... l'exposé des motifs

Al. 3

.... d'office motivée par écrit

Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse: Votre commission a décidé de supprimer les termes «complet» à l'alinéa 2 et «complètement» à l'alinéa 3, sur la base du raisonnement suivant. Le droit cantonal peut autoriser une autorité à rendre une décision succinctement motivée. La procureure générale de la Confédération ou l'administration fédérale pourrait donc soulever comme moyen dans le recours la motivation incomplète de la décision, ce qui conduirait à un allongement de la procédure et, partant, à une augmentation des frais.

Angenommen – Adopté

Art. 83 Abs. 1, Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 83 al. 1, ch. III

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

26 Stimmen
(Einstimmigkeit)

C. Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht

C. Loi fédérale sur le droit pénal administratif

Titel und Ingress, Ziff. I, II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I, II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

30 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.3366

Motion RK-SR (98.009)

Einziehungserträge

im Strafverfolgungsbereich

Motion CAJ-CE (98.009)

Partage dans le domaine de la poursuite pénale

Wortlaut der Motion vom 27. August 1998

Der Bundesrat wird ersucht, sobald wie möglich einen Entwurf vorzulegen, der die Teilung der Einziehungserträge (Sharing) für den ganzen Strafverfolgungsbereich allgemein regelt und dabei einem gerechten Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen Rechnung trägt.

Texte de la motion du 27 août 1998

Le Conseil fédéral est invité à présenter, dans les meilleurs délais, un projet portant sur une règle générale du partage pour l'ensemble du domaine de la poursuite pénale qui tienne compte d'une péréquation équitable des charges entre la Confédération et les cantons.

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

vom 5. Oktober 1998

Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

du 5 octobre 1998

Le Conseil fédéral est prêt à accepter la motion.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen. Die entsprechende Expertenkommission ist bereits an der Arbeit und hat den Auftrag, Bericht und Vorentwurf bis August 1999 einzureichen.

Überwiesen – Transmis

93.062

Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege. Änderung

Loi fédérale sur la procédure pénale. Modification

Fortsetzung – Suite

Siehe Jahrgang 1996, Seite 790 – Voir année 1996, page 790

Beschluss des Nationalrates vom 13. Dezember 1996

Décision du Conseil national du 13 décembre 1996

Antrag der Kommission

Nichteintreten

Proposition de la commission

Ne pas entrer en matière