

nannte Verhalten soll aber eben nicht angehen. Ich denke schon, dass die ausstehenden Löhne ein Teil sind, der dann solidarisch vom Verkäufer und vom Erwerber gemeinsam getragen werden soll.

Diese Möglichkeit, Löhne von der Arbeitslosenversicherung bezahlen zu lassen, ist nicht nur für die Arbeitslosenversicherung schädlich, die ja dann wieder gespiesen werden muss – die nährt sich ja nicht von alleine, sondern muss wieder gespiesen werden –, sondern sie ist auch eine Verzerrung des Wettbewerbs. Stellen Sie sich vor, Sie hätten ein Unternehmen und bezahlten die Löhne, während Ihr Konkurrent sich die Löhne so durch die Arbeitslosenversicherung bezahlen liesse! Das ist eine Verzerrung des Wettbewerbs; das wollen wir auch nicht.

Das ist die Absicht hinter dieser Regelung, und ich sehe im Moment keine andere ganz spezifische Möglichkeit. Sonst müssten Sie sagen: Wenn der Verkäufer und der Erwerber zum Beispiel identisch sind, müsste man spezielle Regelungen einführen. Aber ich kann Ihnen sagen: Dann werden Sie mir genau das Beispiel wieder bringen und sagen, dass es Sinn machen könne, dass ein Erwerber mit dem Verkäufer identisch sei, dass man das verhindere und damit Arbeitsplätze gefährde. Es ist eben schwierig, diese Verzerrung ganz spezifisch anzugehen.

Wir sind der Meinung: Was Sie in der letzten Runde bereits entschieden haben und was Ihre Kommission nun noch einmal vorschlägt, ist eine gute Lösung, um solche Missbräuche anzugehen und zu verhindern.

Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 23 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 17 Stimmen

12.076

Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen.

Volksinitiative.

Änderung des StGB, des MStGB und des JStG

Pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants.

Initiative populaire.

Modification du CP, du CPM et du DPM

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 10.10.12 (BBl 2012 8819)

Message du Conseil fédéral 10.10.12 (FF 2012 8151)

Nationalrat/Conseil national 21.03.13 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 10.06.13 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 11.06.13 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 18.06.13 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

2. Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen»

2. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants»

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Antrag der Minderheit

(Cramer, Abate, Bieri, Seydoux, Stadler Markus)

Rückweisung der Vorlage an die Kommission

mit dem Auftrag, einen direkten Gegenentwurf auszuarbeiten

Proposition de la minorité

(Cramer, Abate, Bieri, Seydoux, Stadler Markus)

Renvoyer le projet à la commission

avec mandat d'élaborer un contre-projet direct

Seydoux-Christe Anne (CE, JU), pour la commission: L'initiative populaire «pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants» a abouti le 16 mai 2011 avec 111 681 signatures valables. Le Conseil fédéral propose de la rejeter en lui opposant un contre-projet indirect sous la forme d'une loi fédérale sur l'interdiction d'exercer une activité, l'interdiction de contact et l'interdiction géographique.

Par 18 voix contre 7, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a estimé qu'il fallait proposer au peuple et aux cantons un contre-projet direct et le rejet de cette initiative populaire.

Le 21 mars 2013, le Conseil national s'est penché sur l'arrêté fédéral concernant l'initiative populaire. Il s'agit du projet 2. Par 82 voix contre 79 et 1 abstention, il a décidé, contre l'avis de sa commission, de recommander au peuple et aux cantons d'accepter cette initiative. Par 87 voix contre 60 et 29 abstentions, il a également rejeté un contre-projet direct au vote sur l'ensemble.

Le 24 mai 2013, la Commission des affaires juridiques du Conseil national est entrée en matière à l'unanimité sur le contre-projet indirect présenté par le Conseil fédéral. Par 20 voix contre 2 et 1 abstention, elle a décidé de scinder le projet en deux parties – cela devient une habitude dans ces commissions. L'une contiendra les modifications légales qui ne sont pas en rapport direct avec l'initiative populaire, notamment les dispositions relatives à l'interdiction de contact et à l'interdiction géographique. L'autre concernera les dispositions relatives à l'interdiction systématique d'exercer une activité en lien étroit avec l'initiative populaire.

La Commission des affaires juridiques du Conseil national a approuvé, à l'unanimité, les dispositions concernant la première partie.

Le Conseil national, pour sa part, a adopté le projet 1 à l'unanimité par 176 voix, ce qui est remarquable, lors de sa séance du 11 juin 2013. Il a traité ce projet comme un projet législatif indépendant. Votre commission le traitera lors de sa séance de juillet. Ceci pour vous expliquer pourquoi nous ne traiterons pas ici de ce contre-projet indirect du Conseil fédéral.

Le Parlement doit décider jusqu'au 20 octobre 2013, conformément à l'article 100 de la loi sur le Parlement, de sa recommandation de vote concernant cette initiative populaire. Si l'un des conseils a approuvé un contre-projet direct ou indirect, le Parlement peut proroger ce délai d'une année.

Il ressort du dépliant que vous avez sous les yeux qu'une majorité de la commission souhaite soumettre l'initiative populaire au peuple et aux cantons sans contre-projet direct. Une minorité Cramer pense qu'il est préférable d'opposer un contre-projet direct à cette initiative populaire.

S'agissant de la recommandation de vote, la majorité de la commission recommande au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative populaire. Une minorité Häberli-Koller souhaite recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative populaire.

En tant que rapporteure, s'agissant de la recommandation de vote, je me permets de relever ce qui suit. Dans ce débat, souvent mené de façon émotionnelle, on peut remarquer que tout le monde s'accorde sur le fait qu'il faut mieux protéger les enfants et les personnes dépendantes contre les récidivistes et qu'il y a un besoin de légiférer en la matière. Au sein de notre commission, certains estiment qu'un contre-projet direct est nécessaire, d'autres que c'est le projet du Conseil fédéral qui est le bon instrument en la matière.

Le texte de l'initiative populaire est problématique à différents égards, notamment sur les points suivants:

1. Si le titre de l'initiative populaire contient bien le terme de «pédophile», le texte lui-même n'en fait pas mention. Il parle de «quiconque» et vise aussi bien des personnes ayant commis une infraction sur des enfants que des personnes ayant commis une infraction sur des personnes dépen-

dantes, sans égard à l'âge des auteurs. Le texte ne vise donc pas que les pédophiles, que l'OMS définit comme des personnes ayant une préférence sexuelle pour des enfants, le plus souvent prépubères, ces personnes devant être âgées de 16 ans au moins et avoir au moins cinq ans de plus que les enfants considérés.

2. Le comportement incriminé doit porter atteinte à l'intégrité sexuelle de la victime, soit à la liberté sexuelle ou au développement sexuel de celle-ci. Les atteintes à la vie ou à l'intégrité physique au sens plus large sont exclues du champ d'application de l'initiative populaire, ce qui n'est pas satisfaisant, notamment lorsque l'on pense aux violences accomplies au sein même des familles. Il faut rappeler ici que, malheureusement, la majorité des abus sexuels sont commis par des membres de la famille ou des proches.

3. Les cas bagatelles, par exemple une relation sexuelle entre un garçon de 18 ans et une fille de 15 ans, tombent également sous le coup de cette initiative populaire. Certes, lors de leur audition devant la Commission des affaires juridiques du Conseil national et lors des débats au conseil, des représentants des initiants ont affirmé que l'on pourrait prévoir des exceptions pour ce genre de cas. Cela ne ressort cependant pas du texte de l'initiative populaire, et on a pu voir par le passé que les bonnes volontés des initiants avant les votations n'étaient pas toujours confirmées après celles-ci.

4. L'initiative populaire prévoit que «quiconque est condamné ... est définitivement privé du droit d'exercer une activité professionnelle ou bénévole en contact avec des mineurs ou des personnes dépendantes».

Il s'agit là d'une condition essentielle pour les initiants. Contrairement au droit actuel, le caractère systématique et définitif de l'interdiction ne laisse aucune marge d'appréciation et de manoeuvre aux juges appelés à trancher. Cet automatisme appliqué sans considération du degré de gravité de l'infraction et de l'âge de l'auteur est contraire aux principes fondamentaux régissant notre droit pénal et viole le principe de la proportionnalité.

Pour ces raisons, je suis favorable au rejet de l'initiative populaire et à l'adoption d'un contre-projet direct. En effet, on ne peut pas sans autre soumettre un tel texte au peuple alors qu'il porte atteinte à certains principes fondamentaux de notre ordre juridique. Il y a des textes à disposition pour un contre-projet, notamment celui de la minorité I (Caroni) au Conseil national (BO 2013 N 466s.).

Je vous propose, Monsieur le président, de donner dans un premier temps la parole au représentant de la minorité favorable à un contre-projet direct, puis à la porte-parole de la minorité favorable à l'initiative populaire, avant d'ouvrir le débat.

Cramer Robert (G, GE): La rapporteure de la commission a déjà dit beaucoup de choses sur cet objet et je ne peux que me rallier à ses propos.

Tout d'abord, il me paraît essentiel d'énoncer dans ce débat que la pédophilie est une infraction ignoble et inacceptable. Elle est aussi l'une de ces infractions qui, en raison de moeurs différentes, a longtemps fait l'objet, si ce n'est d'une tolérance, je dirai en tout cas d'insuffisamment d'attention de la part de notre collectivité. Et c'est à juste titre qu'une initiative a été lancée pour demander à notre Parlement d'intervenir de façon beaucoup plus stricte, plus vigoureuse dans ce domaine. Il faut qu'au terme de nos travaux la répression de la pédophilie et des actes de pédophilie soit considérablement renforcée.

Malheureusement, partant de ce constat juste et de ces intentions justes, l'initiative passe largement à côté de la cible, comme l'admettent du reste les initiants, du moins partiellement. Pourquoi à côté de la cible? Tout d'abord parce que cette initiative ne s'applique qu'à une très petite partie des actes de pédophilie, ceux qui peuvent être commis par des éducateurs dans un cadre professionnel ou bénévole. Or, on le sait, la plus grande partie des actes de pédophilie sont malheureusement commis au sein de la famille. Malheureusement, cet aspect-là n'est pas du tout traité par l'initiative. Il

faut donc aller beaucoup plus loin que ce que prévoient les initiants.

D'autre part, les initiants, et ils l'ont admis dans le cadre des débats du Conseil national par la voix de Monsieur Freysinger qui fait partie du comité d'initiative, ont commis des maladresses dans la rédaction de leur initiative. Les maladresses qu'ils ont commises aboutiront à des situations qui seront inextricables, par exemple les cas bagatelles dont le rapporteur s'est fait l'écho, par exemple ces cas de relations sexuelles que l'on peut imaginer entre une jeune fille, mûre dans son corps en tout cas, qui serait âgée d'un peu moins de 16 ans et un jeune homme de 18 ans. Dans ces cas-là, l'initiative s'appliquerait de la façon la plus rigoureuse, et l'on voit bien que dans ce genre de situations le juge, confronté au fait de devoir rendre des décisions qui auraient les conséquences prévues par l'initiative, sera très probablement amené à considérer que l'infraction n'a pas été produite, par conséquent à commettre une injustice juridique pour éviter qu'une autre injustice ne soit commise en raison de l'initiative.

Tout cela a été constaté par la commission. C'est la raison pour laquelle la commission propose de façon très claire, par 8 voix contre 4, de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Quel résultat étonnant! Nous sommes tous d'accord sur le fait que la pédophilie doit être réprimée de façon beaucoup plus stricte, mais ce que nous proposons, c'est de rejeter une initiative qui a pour objectif de réprimer la pédophilie. C'est simplement incompréhensible. C'est en tout cas incompréhensible si, dans le même temps que nous proposons de recommander le rejet, nous ne proposons pas un contre-projet.

Je n'arrive pas à imaginer une campagne précédant la votation populaire durant laquelle nous devrions aller devant la population, participer à des débats pour expliquer que nous sommes contre une initiative qui a pour but de réprimer la pédophilie et au cours de laquelle nous serions obligés de faire toute une série d'arguties juridiques pour dire que le Parlement est intervenu, mais qu'il est intervenu de la façon la plus invisible qui soit, c'est-à-dire par la voie du contre-projet indirect. Façon d'intervenir tellement invisible que du reste aujourd'hui, lors du présent débat, nous n'avons pas ce contre-projet sous les yeux. Donc nous sommes uniquement amenés à statuer sur la question de savoir si nous recommandons de rejeter de l'initiative, mais la rejeter pour proposer quelle autre mesure en contrepartie? A ce stade, nous l'ignorons ou, en tout cas, le Conseil des Etats n'a pas eu l'occasion d'en débattre.

Cela ne convient pas. Un contre-projet est indispensable pour assurer la clarté du débat qui devra avoir lieu devant la population. Un contre-projet est indispensable pour que celles et ceux qui soutiendraient la majorité de la commission ne se voient pas traiter, finalement, d'alliés objectifs des pédophiles, ne se voient pas accuser de faire partie de ceux qui ont de la complaisance à l'égard de ces actes ignobles.

Alors, le Conseil national a essayé de rédiger un contre-projet direct. Malheureusement, il en a fait un peu trop, parce que, quand on consulte les procès-verbaux, on constate que la commission du Conseil national avait rédigé un contre-projet et trois autres possibilités alternatives. Il y avait une proposition de la majorité et trois propositions de minorité dans le projet 3 soumis au Conseil national. Vous imaginez quel genre de débat on peut avoir dans une assemblée lorsqu'il y a quatre textes déposés au titre de contre-projets! Malheureusement, le débat qui a eu lieu, alors qu'assurément une majorité du conseil était convaincue de la nécessité d'un contre-projet, a débouché sur des votes tactiques – et quand on relit les comptes rendus des débats du Conseil national, on peut déplorer la façon dont les choses se sont déroulées –, ce qui a eu pour effet, après un très long débat, d'enterrer la possibilité d'un contre-projet, ce qui explique qu'en définitive, le Conseil national, à une courte majorité, est arrivé à la conclusion qu'il devait recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative populaire. Il s'est lui-même mis dans cette situation en excluant la possibilité

d'un contre-projet, non pas parce qu'il y était opposé, mais parce qu'il n'a pas réussi à se mettre d'accord sur le bon texte.

Pour cette raison, il me semble que le Conseil des Etats doit rectifier ce que les débats du Conseil national ont pu avoir de chaotique sur la question du contre-projet. De plus, le Conseil des Etats doit favoriser une campagne claire devant la population.

Une campagne dans laquelle nous affirmerions que nous sommes opposés à cette abomination qu'est le crime de pédophilie et que, dans le même temps, nous voulons aller plus loin que les initiants et que nous voulons y aller de façon mieux fondée juridiquement en ayant le sens de la mesure, de l'équité et de la proportionnalité.

Voilà les raisons pour lesquelles je vous recommande très vivement d'accepter de renvoyer cette question en commission pour que nous puissions rapidement vous présenter une proposition de contre-projet direct à l'initiative populaire.

Häberli-Koller Brigitte (CE, TG): Ich finde es wichtig, hier den Initiativtext nochmals in Erinnerung zu rufen. Er lautet wie folgt: «Personen, die verurteilt werden, weil sie die sexuelle Unversehrtheit eines Kindes oder einer abhängigen Person beeinträchtigt haben, verlieren endgültig das Recht, eine berufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit mit Minderjährigen oder Abhängigen auszuüben.»

Die Initiative will also, dass Kinder besser vor Sexualstraftätern geschützt werden. Es geht hier nicht etwa um Bagatelldelikte, sondern um bereits rechtskräftig verurteilte Personen. Es hat also bereits ein Richter ein Urteil gesprochen. Es wird leider auch immer wieder Ersttäter geben, aber betreffend Wiederholungstäter sind wir gefordert, mehr zu tun, um Kinder und Abhängige besser zu schützen. Auch dass viele Taten im häuslichen oder im familiären Bereich stattfinden, soll uns nicht davon abhalten, dieser Initiative zuzustimmen. Lücken können in den entsprechenden Ausführungsbestimmungen geschlossen werden. Wird ein Pädophiler verurteilt, soll er nicht mehr mit Kindern oder Abhängigen arbeiten dürfen, weder im Beruf noch in der Freizeit. Dieses Anliegen ist klar, und ich stehe hinter diesem Anliegen.

Ein direkter Gegenvorschlag, der die Anliegen der Initiative schwächt oder mildert, ist aus meiner Sicht nicht notwendig. Ich will, dass ein verurteilter Pädophiler nie mehr mit Kindern arbeiten darf, und zwar in Beruf und Freizeit. Er soll endgültig das Recht verlieren, eine berufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit mit Kindern auszuüben. Es ist für mich undenkbar, einen Pädophilen, der sich bereits einmal an einem Kind vergangen hat, wieder an Kinder heranzulassen. Dies zu verhindern dient übrigens auch dem Schutz der Täter vor sich selber. Die Bestimmung der Initiative ist auch eine Massnahme, die verhindern soll, dass pädokriminell veranlagte Personen, die sich bereits einschlägiger Handlungen schuldig gemacht haben, in engem Kontakt mit Minderjährigen arbeiten können.

Sprechen wir doch mehr von den Opfern, von ihren Familien und dem unermesslichen Leid, das ihnen zugefügt worden ist! Sprechen wir nicht nur von den Tätern! Die Verhinderung abscheulicher Taten rechtfertigt ein Ja zur Initiative. Ich bin überzeugt, dass das Parlament nach der Annahme der Initiative bei der Ausführungsgesetzgebung genügend Möglichkeiten hat, sie praktikabel und grundrechtskonform umzusetzen.

Ich bitte Sie, die Initiative zur Annahme zu empfehlen, wie es der Nationalrat bereits beschlossen hat, und den Antrag auf Rückweisung abzulehnen.

Stadler Markus (GL, UR): Es handelt sich hier um eines jener Themen, bei denen man nicht sofort nach einem Ereignis und wenn möglich nicht aus persönlicher Betroffenheit heraus legisfizieren sollte. Es braucht dazu eine gewisse Distanz, denn in diesem Saal regeln wir ja bekanntlich generell-abstrakt für die Zukunft.

Den Unterlagen und Vorgesprächen unserer Kommission habe ich entnommen, dass die Initiantinnen diese Initiative nicht zurückziehen werden, insbesondere dann nicht, wenn

kein automatisches lebenslängliches Berufsverbot gefordert wird. In diesem Punkt teile ich die Meinung meiner Vorrednerin nicht. Der Spielraum wird nicht so breit sein, wie sie das vorhin angekündigt hat.

Obwohl es nicht einfach sein wird, vor dem Volk in einem relativierenden Sinn gegen diese Volksinitiative zu argumentieren, müssen wir als Gesetzgeber unsere Aufgabe wahrnehmen. Diese Initiative bricht mit einer Tradition unseres Straf- bzw. Massnahmenverständnisses. Sie geht in eine Richtung, bei der wir die Verhältnismässigkeit ausblenden, eine Verhältnismässigkeit, die wir ansonsten – und dies richtigerweise! – hochhalten. Ohne Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit könnte zum Beispiel auch ein Autofahrer, der alkoholisiert einen schweren Unfall verursacht, in den unter Umständen ein Kind verwickelt ist, künftig lebenslang vom Autofahren ausgeschlossen werden. Wollen wir solche Automatismen? Was in der Initiative fehlt, ist die Beurteilung durch ein Gericht im Einzelfall, was unsere Rechtsordnung in der Regel kennzeichnet.

Der Initiativtext ist unklar, zum Beispiel, was den Begriff «Kind» anbetrifft. Kind ist man je nach Definition bis zum 18. Altersjahr. Ich gebe zu bedenken: Wir wissen nicht, wie alt Romeo und Julia waren. Wir wissen nicht, wie gross ihr Altersunterschied war. Wollen wir Jugendliebe mit lebenslangem Berufsverbot in Verbindung bringen?

Die Begriffe «berufliche» und «ehrenamtliche Tätigkeit» im Initiativtext decken keineswegs das ganze potenzielle Problemfeld ab; verschiedene Vorredner haben darauf hingewiesen. Denken wir nur an Verfehlungen im Familien-, Verwandtschafts- oder Freundeskreis.

Die Initianten wollen die Berücksichtigung der Schwere der Tat verhindern. Sie fordern einen Massnahmenautomatismus. Wollen wir das?

Ich möchte das Thema keineswegs verharmlosen und den Schutz von Kindern und abhängigen Personen nicht unnötig mindern. Zum Grundanliegen der Initiative gibt es einen weitgehenden Konsens, dass es eine Ausweitung des geltenden Berufsverbotes braucht. So gesehen entspricht die Initiative einem verbreiteten Grundanliegen und hat recht grosse Chancen, in der Volksabstimmung angenommen zu werden – gerade dann, wenn wir ihr keine Alternative gegenüberstellen. Deshalb trete ich für den Antrag ein, der verlangt, dass die Kommission einen direkten Gegenvorschlag entwickelt, welcher das Anliegen aufnimmt und auf verhältnismässige Weise umsetzt. Diesen Versuch sollte man ermöglichen.

In diesem Sinne unterstütze ich den Antrag der Kommissionsminderheit auf Rückweisung der Vorlage an die Kommission.

Bieri Peter (CE, ZG): Ich habe als Ersatzmitglied an der Sitzung der Kommission für Rechtsfragen teilgenommen und gehöre der Minderheit an, die beantragt, dass die Kommission beauftragt werden soll, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten.

Zusammen mit dem Bundesrat verfolgt auch die Minderheit das unbestrittene Ziel, Kinder vor dem Zugriff Pädophiler so gut wie irgendwie möglich zu schützen. Auch wir anerkennen, dass es im heutigen Recht gewisse Lücken gibt, die es zu schliessen gilt. Wir sollten dies jedoch in unserem Recht so festlegen, dass wir nicht andere, neue Probleme schaffen, die ihrerseits dann wiederum zu Unrecht führen oder doch derart ausgestaltet sind, dass erkannte Lücken offen bleiben.

Die Initiative beinhaltet, was auch für Nichtjuristen nachvollziehbar ist, offensichtliche Mängel. So schreibt der Bundesrat, dass die Initiative mit einem obligatorischen und zeitlich unbefristeten Berufsverbot im Widerspruch zur schweizerischen und zur internationalen Rechtsordnung stehe. Der Richter hat schlicht keine Möglichkeit, mit Rücksicht auf die individuelle Situation des Angeklagten – so etwa das Alter –, auf die Schwere des Vergehens und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit Recht zu sprechen. Der Bundesrat hat dann auch in seiner Botschaft folgerichtig – und in Nachachtung der bereits geleisteten Vorarbeit in Folge der Motion

Sommaruga Carlo 08.3373 aus dem Jahre 2008 – entsprechende Vorarbeiten zur Ergänzung des Strafgesetzes vorgesehen: mit den zwei Massnahmen des Verbots der ausserberuflichen Tätigkeiten mit Kindern und abhängigen Personen und eines Kontakt- und Rayonverbots. Gerade mit der letztgenannten Massnahme könnte der in der Initiative nicht angesprochenen häuslichen Gewalt entgegengehalten werden.

Grundsätzlich teilt unsere Minderheit die Haltung des Bundesrates. Die vertiefte Analyse des Sachverhaltes führt dazu, dass wir im Strafgesetz die notwendigen Anpassungen adäquat regeln und vornehmen sollten. Dort ist auch der Platz und der dafür notwendige Raum, die Dinge mit den entsprechenden Detaillierungsgraden zu regeln.

Der Bundesrat hält auch dafür, dass die jetzige Verfassungsbestimmung im Grundsatz ausreiche, um die erkannten Lücken im Strafgesetz zu schliessen. Die bundesrätliche Analyse zur hier vorliegenden Volksinitiative erklärt auch mir als Laien auf dem Gebiet der Rechtswissenschaft, dass der Text unbestimmte Rechtsbegriffe enthält, unvollständig ist, nichts darüber aussagt, wie ein Verbot in der Praxis umgesetzt wird, in Konflikt mit anderen Grundrechtsnormen unserer Verfassung – so etwa der Verhältnismässigkeit von Tat und Strafe – und deswegen auch in Konflikt mit dem zwingenden Völkerrecht steht. Aus rein rechtlicher Sicht – ohne die mit dieser Initiative verbundene, höchst sensible und emotionale Problematik – wäre es meiner Ansicht nach angebracht, den Weg des Bundesrates zu beschreiten und einen indirekten Gegenvorschlag mit einer Teilrevision des Strafgesetzbuchs auszuarbeiten. So wäre es möglich, die Sache detailliert und in Übereinstimmung mit dem übrigen Recht zu lösen.

In Berücksichtigung der Erfahrungen bei ähnlichen Themen ist jedoch davon auszugehen, dass die Initianten – aus welchen Gründen auch immer – das Begehren zur Volksabstimmung bringen werden. Dort wird es dann ausserordentlich schwierig sein, dem Souverän zu erklären, weshalb diese Initiative abzulehnen ist, ohne dass man sich dabei dem Vorwurf aussetzt, man wolle solche Täter vor der Strafverfolgung schützen.

Im Lichte dieser Erkenntnisse hat denn auch die Kommission für Rechtsfragen des Erstrates vertiefte Überlegungen zu einem indirekten Gegenvorschlag angestellt. Unter den verschiedenen Varianten gäbe es durchaus solche, die weiter vertieft werden könnten und nach meiner Ansicht auch vertieft werden sollten – dies auch vor dem Hintergrund, dass der Bundesrat mit seinem indirekten Gegenvorschlag bereits eine gute inhaltliche Vorarbeit geleistet hat. Diese will übrigens auch die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates weiterbearbeiten.

Ich bin der Meinung, dass sich die Arbeit zur Findung eines direkten Gegenvorschlages besonders auch in unserem Rat lohnen sollte – und besonders, dass wir aus unserem staats- und rechtspolitischen Verständnis heraus nicht von vornherein vor dem vermuteten Ausgang einer Volksabstimmung kapitulieren sollten. Ich bin überzeugt, dass wir gute Argumente besitzen, um der Bürgerin und dem Bürger zu erklären, dass ein guter Gegenvorschlag der Sache besser gerecht wird und vor allem auch mehr Wirkung erzielt.

Ich war im Rat, als wir Ende der Neunzigerjahre die neue Bundesverfassung erarbeiteten, unter der Obhut des damaligen EJPD-Vorstehers Arnold Koller, der als früherer Rechtsprofessor akribisch darauf achtete, unsere Verfassung sowohl sprachlich als auch inhaltlich korrekt und konsistent auszuformulieren. Insofern täte es mir leid, wenn wir nun zunehmend Dinge hineinschreiben würden, welche die Qualität unseres Grundgesetzes verschlechterten. Machen wir uns also die Mühe, einen sauberen, aussagekräftigen und mit der übrigen Verfassung konsistenten direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten. Sollten wir letzten Endes nicht erfolgreich sein, was ich eigentlich nicht zu glauben vermag, so können wir nach getaner Arbeit mit gutem Gewissen sagen, wir hätten es zumindest versucht. In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, unserer Kommission für Rechtsfragen

und dem Parlament die Chance zu geben, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten.

Ich möchte Sie bitten, mit der Kommissionsminderheit zu stimmen.

Savary Géraldine (S, VD): Comme cela a été dit par les uns et les autres, aucun parent dans ce pays, aucun parent au monde, ne peut accepter l'idée que ses enfants se retrouvent confrontés au risque de croiser des pédocriminels. Aucun parent au monde ne peut accepter que l'intégrité physique et sexuelle de ses enfants soit menacée dans des institutions auxquelles ils les confient, comme par exemple des écoles, des camps de vacances, des clubs sportifs. Les enfants victimes de pédocriminels voient leur innocence brisée et la confiance qu'ils sont en droit de ressentir envers les adultes totalement détruite. Et ceci par des personnes qui abusent de leur autorité.

Tout le monde ici est d'accord avec les objectifs de cette initiative qui souhaite, comme cela a été rappelé, interdire à des pédocriminels d'exercer une activité en lien avec des enfants après une infraction commise contre leur intégrité. Cette proposition est a priori pétrie de bon sens. La seule question que l'on doit se poser aujourd'hui, si l'on veut faire son travail correctement et avec sincérité, c'est de savoir quel est le chemin le plus efficace, le plus rapide, le plus complet pour y parvenir. Or est-ce que le chemin le plus efficace est de soutenir cette initiative, d'élaborer un contre-projet direct ou de travailler à mettre en oeuvre une loi?

La majorité de la commission a privilégié la voie la plus rapide et la plus efficace, à savoir travailler à l'élaboration d'une loi. Pourquoi? D'abord parce que l'initiative est incomplète et imparfaite, les initiants eux-mêmes l'ont reconnu tout au long des débats. En effet, on ne peut pas traiter avec légèreté un sujet aussi grave qui engage notre responsabilité avec des articles de la Constitution dont les initiants eux-mêmes reconnaissent qu'ils sont imparfaits et incomplets.

Cela a été rappelé, cette initiative est incomplète et imparfaite, parce qu'elle exclut de son champ d'application les infractions commises contre la vie et l'intégrité physique. Elle ne donne aucune indication sur la façon dont elle doit être mise en oeuvre. Elle pose un problème en ne faisant aucune différence entre un auteur majeur et un auteur mineur. Elle ne traite ni des interdictions de périmètre, ni du devoir d'information des institutions et associations en lien avec les enfants. Tous ces problèmes, le Parlement les a déjà repérés et identifiés que ce soit ici au Conseil des Etats ou au Conseil national.

Le Conseil fédéral prend ces demandes, ces inquiétudes et cette nécessité d'agir au sérieux – avec suffisamment de sérieux vu qu'il a déjà présenté un projet de modification du Code pénal. Et ce projet de modification du Code pénal étend la protection des enfants face aux pédocriminels.

Il l'étend de quelle manière? Il l'étend par exemple à l'interdiction pour des pédocriminels d'exercer une activité en contact avec des enfants, y compris dans le cadre d'activités non professionnelles. Il crée l'interdiction de contact et géographique. Le Conseil fédéral instaure en outre une obligation pour les employeurs et les responsables d'associations d'exiger un extrait du casier judiciaire avant l'engagement.

Certaines de ces propositions ont déjà été adoptées par le Conseil national quasi à l'unanimité ou à l'unanimité.

Dès demain, notre commission sera saisie de cette affaire et, vraisemblablement, on pourra se prononcer en septembre prochain.

L'autre volet des propositions du Conseil fédéral sera également rapidement traité et on peut très bien imaginer – si on travaille vite et on sait le faire sur certains sujets – qu'en décembre de cette année il y ait un paquet législatif cohérent, solide, efficace, qui soit voté par le Parlement avec une loi qui pourra entrer en vigueur très rapidement.

Alors quelle est maintenant la meilleure manière d'agir contre les risques de la pédocriminalité? Avancer avec cette loi complète, ambitieuse et efficace ou discuter sur un nouvel article constitutionnel incomplet et imparfait – cela con-

cerne l'initiative populaire – et dont le délai de mise en oeuvre sera forcément beaucoup plus long?

L'idée d'avoir un contre-projet direct est évidemment honorable. Je salue mes collègues qui souhaitent avoir un contre-projet direct. Mais on a quand même une certaine expérience en la matière. Par exemple, l'initiative Minder a été présentée sans contre-projet direct, et elle a été acceptée par le peuple et les cantons; l'initiative «pour le renvoi des étrangers criminels» était accompagnée d'un contre-projet direct, mais c'est quand même l'initiative qui a été acceptée et, dans ce cas, la raison n'avait aucune chance face à l'émotion – ces initiatives réveillent parfois des passions. Je ne crois pas que le contre-projet direct sera une alternative solide à l'initiative populaire; il aura pour seule conséquence que nos débats vont durer beaucoup plus longtemps et qu'au moment de la votation populaire tout l'arsenal législatif dont nous allons discuter n'aura pas pu être mis en oeuvre. Je vous invite à privilégier l'efficacité, le travail parlementaire. On sait que la meilleure façon de lutter contre les pédocriminels et la récidive dans ce domaine passe par la révision du Code pénal. On sait que c'est le meilleur chemin. Il faut garder ce cap.

Je vous invite à rejeter la proposition de la minorité Cramer et la proposition de la minorité Häberli-Koller.

Minder Thomas (V, SH): Im Nationalrat, aber auch abgeschwächt im Ständerat, entbrannte – Sie spüren das zurzeit immer noch, die Glut ist immer noch vorhanden – eine heftige Debatte, mit welcher Art Gegenvorschlag man diese Vorlage erfolgreich bekämpfen könne. Leider haben die Exponenten vergessen, dass es sich hier um ein hochemotionales Thema handelt. Die Kommissionssprecherin hat soeben dieselbe Analyse gemacht; ein emotionales Thema wie dieses wird nicht mit dem Kopf, sondern mit dem Bauch entschieden.

Für mich als neues Mitglied dieses Parlamentes ist es noch immer unverständlich, dass gewisse Parlamentarier Jahr für Jahr – man könnte auch sagen Volksinitiative für Volksinitiative – ein und denselben Fehler und ein und dieselbe Falschanalyse machen, indem sie einem solchen Thema einen Gegenvorschlag gegenüberstellen wollen. Emotionale Themen werden emotional entschieden. Da schaut der Durchschnittsbürger nicht auf den Artikel oder auf Wortunterschiede zwischen Volksinitiative und Gegenvorschlag. Das ist und war so bei der Verjährungs-, bei der Ausschaffungs- und bei der Abzocker-Initiative und insbesondere auch bei der ersten Vorlage von Frau Bussat, der Unverjährbarkeits-Initiative. Da bringt das ganze Artikeljonglieren nichts. Diese Nuancen sind in einem Abstimmungskampf an der Urne nicht oder nur schwer vermittelbar, sie interessieren auch den grössten Teil der Bevölkerung nicht.

Begraben wir die Idee, noch einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag zu kreieren, bringen wir die Vorlage vors Volk und zwar subito! Die Verzögerung hilft nur den Initianten – das war bei meiner Initiative auch der Fall – und bewirkt einen Groll mehr auf Bundesbern. Immer wieder meinen wir, man müsse aus Sicht von Bundesbern einer Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Bei hoch emotionalen Themen bringt das nichts, insbesondere, wenn es sich bei allfälligen Gegenvorschlägen – und das ist fast immer der Fall – um Nuancen handelt, sie also nahe am Original sind. Ein indirekter Gegenvorschlag hat erst recht keine Chance, zu gut sitzt diese Volksinitiative im Sattel. Bekanntlich stimmt das Volk über Gesetzesänderungen nicht ab und sieht diesen Text nicht einmal im Bundesbüchlein.

Die Annahme der Ausschaffungs-Initiative und der Abzocker-Initiative haben uns des Weiteren gezeigt, dass der Souverän im Zweifelsfalle eher dem Original zustimmt als der Lösung aus Bundesbern.

Auch das Hin- und Herschieben zwischen den Räten – das spüre ich, in dieser Phase sind wir zurzeit – spielt den Initianten in die Hände. Zudem hat dieses Initiativkomitee den Vorteil – das dürfen wir auch nicht unterschätzen –, dass es schon eine Volksinitiative an der Urne durchgebracht hat, also im Abstimmungskampf erprobt ist, oder man könnte

auch sagen, den Winnerbonus beim Volk hat. Der Streitpunkt, wann eine Handlung pädophil ist und wann es sich um Jugendliebe handelt, kann auch im ausführenden Gesetz geregelt werden. Da findet das Parlament, da bin ich zuversichtlich, auch eine Lösung, ohne dass der Umsetzungswille der Volksinitiative verletzt wird.

Ich bitte den Rat, die Ideen und Vorstellungen eines Gegenvorschlages zu verwerfen und die Volksinitiative zur Annahme zu empfehlen. Den Bundesrat bitte ich, die Vorlage noch dieses Jahr zur Abstimmung zu bringen. Ich jedenfalls unterstütze diese Volksinitiative, und ich lehne es ab, einen Gegenvorschlag zu kreieren.

Abate Fabio (RL, TI): Wir unterstützen das grundsätzliche Anliegen der Initiative. Die Lücken sind schon erwähnt worden. Ich finde deren Korrektur unverzichtbar, um ein zukünftiges Problem von den Gerichten fernzuhalten. Ich glaube, dass unser Land, unsere Gesellschaft grosse Fortschritte in der Bekämpfung dieser Problematik bewiesen hat. Trotzdem bleiben objektiv schwierige Situationen immer präsent. Der Tatbeweis ist unter diesen dramatischen Umständen immer problematisch. Die Vertrauensbeziehung zwischen Opfer und Täter führt immer zu einer sehr heiklen Situation. Erst nach langer Zeit kann die Staatsanwaltschaft ein Verfahren eröffnen.

Diese Initiative schafft das Prinzip «in dubio pro reo» nicht ab, aber die Initiative scheint mit einem Schnelzug Richtung Annahme durch das Volk zu reisen. Ich glaube aber, dass die Korrektur der Schwachpunkte, die ich nicht wiederhole, eine unentbehrliche Übung ist, um zu vermeiden, dass nach den ersten Gerichtsurteilen Frustrationsgefühle entstehen. Es geht auch darum, unsere Verantwortung zu betonen. Wiegt die Verantwortung schwerer als die Umstände, die besagen, dass – spekulativ – die Situation praktisch schon durch das Volk beschlossen worden ist?

Deswegen bin ich überzeugt vom Antrag der Minderheit und bitte Sie, diesem im Sinne eines direkten Gegenentwurfes zuzustimmen.

Comte Raphaël (RL, NE): L'initiative populaire qui nous est soumise nous pousse assez naturellement sur le terrain émotionnel et non sur le terrain rationnel et implique en quelque sorte un combat entre le coeur et la raison. Le coeur, assez naturellement, nous pousse à dire oui à cette initiative, parce que nous voulons toutes et tous combattre de la manière la plus ferme possible les actes pédophiles et éviter autant que faire se peut les cas de récidive. La raison nous rappelle un certain nombre de principes juridiques qui font que, peut-être, cette initiative n'est pas en tous points parfaite et qu'il faudrait, selon certains en tout cas, lui opposer un contre-projet, qu'il soit direct ou indirect.

Pour ma part, je ne vous cacherai pas que, lorsqu'il s'est agi de prendre position en commission, j'ai eu des hésitations assez importantes. J'ai donc pris mon coeur, ma raison, je les ai fait se battre entre eux, puis j'ai regardé lequel des deux avait gagné, et force est de constater que c'est le coeur qui l'a emporté, pour des raisons que je vais essayer d'analyser.

Les arguments rationnels qui sont évoqués ne m'ont visiblement pas complètement convaincu. On parle notamment de la limitation du pouvoir d'appréciation du juge, qui est effectivement, en principe, important en droit pénal. Mais finalement, le juge ne perd pas entièrement son pouvoir d'appréciation, parce qu'une personne qui commet un acte de pédophilie ne va a priori pas être uniquement condamnée à une interdiction professionnelle, mais va aussi sans doute subir une peine privative de liberté selon la gravité de l'acte. Cela signifie que la peine globale sera beaucoup plus large et que l'interdiction professionnelle sera sans doute un des aspects, une mesure qui va accompagner la peine qui sera prononcée. Cela signifie que le juge garde quand même une marge d'appréciation relativement importante. Il en perd une petite partie, mais qui ne me paraît pas forcément aussi fondamentale que cela.

On a aussi évoqué la question de la limitation de la liberté personnelle de l'individu condamné puisque c'est une interdiction définitive, à vie. Or, en principe il est vrai que notre législation reconnaît une sorte de droit à une seconde chance, la possibilité de s'amender. Là aussi, l'argument peut être contré, dans la mesure où l'interdiction professionnelle n'est pas une interdiction générale. On n'interdit pas à cette personne de travailler jusqu'à la fin de sa vie, mais on lui interdit d'exercer des activités qui sont en lien direct avec des enfants. Cela signifie évidemment que la liberté économique de la personne sera restreinte, mais cela lui laisse tout de même la possibilité de travailler dans toute une série de domaines où il n'est pas en contact direct avec des enfants. Et c'est quand même une grande partie de l'activité économique de notre pays.

A une époque où l'on exerce souvent plusieurs activités professionnelles au cours de sa vie, c'est peut-être encore une atteinte à la liberté personnelle qui est moins forte qu'il y a un certain nombre d'années où l'on exerçait une seule activité professionnelle durant toute sa vie. A cette époque, une interdiction professionnelle aurait pu être une atteinte assez forte à la liberté économique.

Finalement, l'un des rôles du droit pénal n'est-il pas le maintien de la paix sociale? On sait que dans les cas de pédophilie, il peut y avoir des réactions extrêmement émotionnelles, voire des actes de vengeance personnelle qui peuvent se produire. On le voit quand, dans un quartier, on apprend qu'un voisin a commis des actes de pédophilie, il y a tout de suite des pressions qui s'exercent pour l'inciter à déménager. On voit parfois des actes extrêmement problématiques. Finalement, notre droit pénal a pour objectif d'éviter que des individus commettent des violences et que l'Etat sanctionne les auteurs de certains actes.

Imaginez le cas d'un enseignant dans une commune dont la population apprend qu'il a commis des actes pédophiles. La situation devient absolument intenable. Les parents vont demander qu'on révoque l'enseignant, qu'on le déplace ou que leurs enfants ne soient plus dans sa classe. Les autorités vont être immédiatement prises à partie; on va leur demander pourquoi elles ont engagé cet enseignant. La situation sociale sera tout de suite très difficile et je crois que, même dans l'intérêt de la personne qui est condamnée, eh bien il convient de faire en sorte qu'elle n'exerce plus d'activités qui soient en lien avec les enfants, au risque sinon d'être elle-même la victime, à un moment donné, d'actes de vengeance personnelle.

Voilà, je vous invite peut-être à faire le même exercice que moi: prenez votre coeur, votre raison, faites-les se battre l'un contre l'autre et regardez qui gagne en fin de compte. Peut-être qu'en procédant ainsi, vous pourrez comme moi soutenir la proposition de la minorité Häberli-Koller.

Luginbühl Werner (BD, BE): Ich wollte eigentlich zu diesem Thema nichts sagen, aber die Diskussion hat mich jetzt doch zu einer kurzen Bemerkung animiert.

Auch ich habe sehr viel Sympathie für diese Initiative und würde sie eigentlich ganz gerne unterstützen. Auf der anderen Seite wurde aber seitens des Bundesrates, aber auch seitens der Kommission überzeugend dargelegt, dass die Initiative beträchtliche Mängel und Lücken aufweist.

Nun, nachdem ich Kollege Minder zugehört habe, komme ich eigentlich zum Schluss, dass er in weiten Teilen Recht hat. Es ist natürlich so, dass es jeder Gegenvorschlag, ob ein direkter oder indirekter, gegen eine derart populäre Volksinitiative schwer hat. Aber ich wehre mich gegen die Schlussfolgerung, nämlich gegen die bedingungslose Kapitulation vor fehlerhaften, lückenhaften populären Volksbegehren! Wir sind das Parlament, und wir haben den Auftrag, solche Initiativen anzuschauen. Und wenn wir zum Schluss kommen, dass sie beträchtliche Mängel und Lücken aufweisen, dann ist es unsere Aufgabe, einen besseren Vorschlag zu unterbreiten. Wenn wir vor dem Volk mit diesem besseren Vorschlag unterliegen, dann unterliegen wir halt! Und auch wenn wir zehnmal oder hundertmal unterliegen, befreit uns das nicht von der Pflicht, unsere Arbeit zu tun.

Darum bin ich der Meinung, dass man den Rückweisungsantrag der Minderheit unterstützen sollte.

Bruderer Wyss Pascale (S, AG): Ich kann eigentlich nahtlos an das Votum von Herrn Luginbühl, das wir soeben gehört haben, anschliessen. Ich bin auch nicht Mitglied der Kommission und bin entsprechend froh um die ausführliche Diskussion hier, sowohl in taktischen Vorgehensfragen als auch in inhaltlichen Fragen.

Ich nehme mit Erleichterung zur Kenntnis – aber es ist auch nicht überraschend –, dass wir uns im Kern ja alle einig sind, dass wir nämlich den Kampf gegen die Pädophilie verstärken möchten und dass wir den Schutz der Opfer, hier der Kinder, verstärken möchten. Ich bedaure, dass die verschiedenen Varianten für direkte Gegenvorschläge, wie sie vielleicht tatsächlich im Nationalrat in allzu grosser Zahl vorgelegen haben, in der Kommission nicht konkret diskutiert wurden. Ich bedaure dies, obwohl ich die Argumentationslinie, wie wir sie von Geraldine Savary ausgeführt erhielten, auch für überzeugend halte. Ich habe Verständnis dafür und teile die Ansicht eigentlich auch, dass ein Gesetz Verbesserungen schneller und effizienter ermöglichen kann.

Es wurde hier aber auch die Meinung vertreten, dass Schnelligkeit und Effizienz rein rationale Argumente und bei einer Diskussion zu einem solch emotionalen Thema wahrscheinlich nicht der Weisheit letzter Schluss sind. Ich teile die Meinung, dass wir sowohl auf den Bauch als doch auch auf den Kopf hören müssen. Wenn es in einem Initiativtext offensichtliche Lücken und Fehler gibt, wie das bei der vorliegenden Volksinitiative – das wurde hier glaubhaft und sehr überzeugend ausgeführt – der Fall ist, dann sind wir doch in der Pflicht, wirklich Korrekturen und andere Wege zu suchen.

In diesem Sinne bin ich froh, wenn die Kommission bereit ist, sich dieses Themas nochmals anzunehmen und den Weg eines direkten Gegenvorschlages zu prüfen, wie es die Minderheit Cramer verlangt.

Auch ich werde also mit der Minderheit Cramer stimmen.

Bieri Peter (CE, ZG): Es gibt einen Spruch, der lautet, ein Politiker sollte ein warmes Herz haben und einen kühlen Kopf bewahren; das seien die Voraussetzungen für einen guten Politiker. Genau diesen Spruch müssen Sie sich hier vor Augen halten, Herr Comte. Behalten Sie ein warmes Herz – ich bemühe mich auch darum –, aber trotzdem müssen wir einen kühlen Kopf bewahren. Gerade mit emotionalen Themen müssen wir besonders sorgfältig umgehen. Wir schreiben Gesetze und führen nicht irgendwelche emotionalen Dinge auf. Wie Herr Abate richtig gesagt hat: Es sind letztlich die Richter, die das Gesetz vollziehen müssen.

Zu Ihnen, Herr Minder, muss ich sagen: Gerade Ihre Initiative ist ein gutes Beispiel. Ich bin nicht sicher, wie es herausgekommen wäre, wenn wir in einem direkten Gegenvorschlag die Boni-Steuer belassen hätten. Ihr Beispiel ist für mich nicht unbedingt das aussagekräftigste.

Bezüglich des Zeitpunktes gilt es folgendes zu bemerken: Das Thema ist jetzt zum ersten Mal bei uns. Wir haben genügend Zeit, die Sache wirklich sorgfältig zu prüfen.

In seiner Botschaft setzt der Bundesrat folgende Titel: 4.2.1 «Unbestimmte Begriffe», 4.2.2 «Unvollständiger Vorschlag», 4.2.3 «Schwierige Herstellung praktischer Konkordanz», 4.2.4 «Konflikt mit nichtzwingendem Völkerrecht», 4.2.5 «Unerwartete Auswirkungen». All das sind Mängel, die der Bundesrat in einer sauberen Analyse mit seinen Spezialisten festgestellt hat. Da dürfen wir nicht schon im ersten Umgang kapitulieren und sagen, wir nähmen das alles in Kauf.

Nehmen wir uns die Zeit, machen wir die Arbeit, prüfen wir, ob es eine Möglichkeit gibt! Wenn es keine Möglichkeit gibt, können wir immer noch auf den ersten Punkt zurückkommen. Haben Sie ein warmes Herz, und bewahren Sie einen kühlen Kopf! Auf diese Weise kommen Sie zur Erkenntnis, dass der Antrag der Kommissionsminderheit auf Prüfung eines direkten Gegenvorschlages der richtige Weg ist.

Cramer Robert (G, GE): J'aimerais revenir sur trois points qui ont été évoqués dans ce débat.

Le premier, c'est la question de l'émotion. On a beaucoup parlé d'émotion et on a même entendu dire qu'il fallait finalement se laisser porter par elle, que c'était le meilleur guide de la décision. Ce raisonnement est assez dangereux. Se laisser porter aujourd'hui par l'émotion pour adopter un texte qui ne tolérera aucune dérogation, cela signifie très concrètement que demain nous serons confrontés à des situations qui, en raison de la rigidité de ce texte, dont je ne doute pas qu'il sera adopté, vont provoquer d'autres émotions. Lorsqu'il y aura des injustices, parce qu'il y en aura qui seront ressenties comme telles, qui auront été commises à l'égard de jeunes gens qui éprouvaient un sentiment très pur et très sincère vis-à-vis de jeunes filles et qui, pour avoir éprouvé ce sentiment, se verront interdire l'exercice d'une profession à laquelle ils aspiraient, dont on verra dans les journaux à quel point ils s'y étaient préparés, à quel point ils y étaient attachés, ce sera une autre émotion. Celle-ci sera liée à une loi trop rigide, à une loi injuste que nous aurons voulue. C'est la raison pour laquelle, parce qu'un clou chasse l'autre, parce que les émotions se succèdent les unes aux autres, que le législateur, comme le dit très justement notre collègue Bieri, doit légiférer avec son cœur, mais également avec sa raison.

Ce que l'on nous propose ici, à la suite de toute une série d'autres propositions de ce type, est totalement contraire à l'esprit de la Suisse et du droit suisse. La particularité du droit suisse est de réserver un large pouvoir d'appréciation au juge. En Suisse, nous ne remplissons pas des rayons de bibliothèque avec des législations, mais nous avons une disposition qui stipule que le juge apprécie selon les circonstances, que le juge peut infliger une peine qui peut aller de trois jours à trois ans. En ce sens, nous ne légiférons pas comme le législateur français qui, sur chaque point, indique dans chaque circonstance comment les choses se passent, ni comme le législateur américain ni comme je ne sais quel autre législateur.

Le génie du droit suisse consiste à réserver un large pouvoir d'appréciation aux juges. C'est précisément parce que nous savons que les situations peuvent être différentes et que le cas qui aujourd'hui suscite l'émotion se verra opposer à un autre cas qui demain suscitera également l'émotion.

Le deuxième point sur lequel j'aimerais revenir, c'est cette propension à dire dès l'instant où il y a une émotion: «Ne nous soucions plus d'autre chose que de savoir comment suivre le courant de cette émotion; finalement, l'intendance va suivre!» Cela aboutit à un relativisme de la loi qui, à mon sens, est totalement inadmissible. Le principe de la légalité est un principe essentiel, conçu pour préserver les prérogatives de l'Etat de droit, parce que les lois sont faites par le législateur, et également pour toujours protéger celui auquel on doit appliquer la loi, ce qui est la caractéristique d'un Etat libéral. On est puni pour quelque chose que l'on connaît et on doit poser des limites à l'exercice de la puissance de l'Etat. Ici on ne le fait pas, parce qu'on affirme très clairement qu'on peut adopter n'importe quelle loi, que de toute façon on ne l'appliquera pas véritablement ensuite, parce que au fond, dès l'instant où on a répondu à l'émotion du moment, on trouvera toujours des accommodements au niveau de l'application de la loi. Ce raisonnement me semble simplement inacceptable.

J'ajoute un troisième élément, évoqué par les initiants. J'ai été approché par les initiants qui m'ont dit: «Finalement, à bien lire le texte de notre initiative, on s'aperçoit que, pour pouvoir faire l'objet de cette disposition constitutionnelle, il faut être condamné, mais on ne dit pas condamné en fonction de quel comportement précis.» Donc, libre à vous, législateurs, de changer le Code pénal de sorte que les incriminations soient différentes et qu'on puisse être condamné pour des choses différentes. Par exemple, on pourrait dire dans notre Code pénal que la majorité sexuelle est fixée à 14 ans. Dans ce cas-là, évidemment, il n'y aura plus de problèmes puisqu'il n'y aura plus d'acte de pédophilie dans une situation où la jeune fille a 16 ans, puisqu'on aura changé le

Code pénal. On peut changer le Code pénal sur d'autres termes encore. Finalement, on peut faire en sorte de tromper ceux qui ont voté pour cette initiative puisqu'ils ont voté pour un texte en croyant de bonne foi qu'il s'appliquerait à la législation actuelle mais que finalement, pour corriger les approximations, les erreurs commises par les initiants, on ferait en sorte que le Code pénal soit différent de celui dont on parle aujourd'hui. Pour moi, cela signifie tout simplement tromper celui qui vote.

Et à ces tromperies que nous favorisons, à ces approximations que nous commettons, à ces facilités que nous permettons, à ces accommodements que nous ménageons par rapport à nos principes juridiques, je préfère clairement un contre-projet où nous jouons cartes sur table et où nous avons les moyens d'expliquer que nous répondons aux préoccupations des initiants, que nous allons même au-delà du texte de l'initiative populaire et que nous y répondons par des solutions qui sont conformes à notre système juridique. Voilà la raison pour laquelle, au terme de ce débat, je persiste à vous recommander de soutenir ma proposition de minorité.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Es ist eine der wichtigsten Aufgaben des Staates, Kinder, alte sowie körperlich und psychisch kranke Menschen vor sexueller Gewalt – vor jeder Form von Gewalt – zu schützen. Das Strafrecht ist aber nur bedingt geeignet, solche Straftaten zu verhindern, denn es kommt immer zu spät: Es kommt erst zur Anwendung, wenn bereits etwas passiert ist. Deshalb scheint es mir schon sehr wichtig, dass wir uns – wenn wir über dieses Thema sprechen – bewusst sind, dass eigentlich die Prävention das Wichtigste ist. Das Wichtigste ist die Aufmerksamkeit, das Wichtigste ist, dass wir hinschauen, dass wir Kinder fördern und unterstützen, sodass sie fähig sind, ihre psychische und physische Integrität wahrzunehmen und deren Schutz einzufordern.

Man kann der Politik wirklich nicht den Vorwurf machen, sie hätte nichts getan. Es gab schon vor Jahren verschiedene parlamentarische Vorstösse, das ist bereits gesagt worden. Der Bundesrat hat auch gehandelt: Er hat eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet, er hat anerkannt, dass Handlungsbedarf besteht. Er hat die Gesetzesvorlage ausgearbeitet, bevor die Volksinitiative eingereicht worden ist. Es ist wichtig, das festzuhalten. Damit war klar: Es besteht Handlungsbedarf.

Die Volksinitiative gibt mögliche Antworten, aber eben nicht die einzigen. Sie ist sicher gut gemeint, aber sie hat Schwachstellen. Ich finde sogar, «Schwachstellen» ist etwas milde ausgedrückt. Sie hat wirklich echte Mängel. Sie will Probleme anpacken, schafft aber selber neue Probleme. Das haben übrigens auch die Mitglieder des Initiativkomitees zugegeben; es wurde auch bei der Anhörung deutlich, welche die Schwesterkommission mit Mitgliedern des Initiativkomitees durchgeführt hat. Es wurde auch im Nationalrat anerkannt.

Welches sind die Schwachstellen? Ich möchte auf die Hauptschwachstelle zu sprechen kommen. Die Initiative sieht ein zwingendes, lebenslängliches Berufsverbot für alle Personen vor, welche die sexuelle Integrität von Kindern beeinträchtigen. Was bedeutet «Beeinträchtigung der sexuellen Integrität»? Es kann äusserst gravierend sein, es kann aber, wenn ich so sagen darf, auch ziemlich banal sein. So sind einvernehmliche sexuelle Handlungen zwischen einer Fünfzehnjährigen und einem Achtzehnjährigen strafbar – das ist eine Tatsache, es wurde hier bereits erwähnt –, weil das Schutzalter mit sechzehn Jahren endet. Aufgrund einer solchen Jugendliebe automatisch und zwingend ein lebenslängliches Berufsverbot verhängen zu müssen – selbst wenn die sexuellen Handlungen, ich sage es noch einmal, einvernehmlich sind – ist einfach nicht verhältnismässig.

Hier macht die Initiative einfach keinen Unterschied. Es ist nicht so, dass man das dann noch ein bisschen interpretieren kann. Lesen Sie den Text. Die Initiative sagt, es solle in allen Fällen zwingend ein lebenslängliches Berufsverbot geben.

Die Initiative macht auch keinen Unterschied zwischen der Beeinträchtigung der sexuellen Unversehrtheit von Kindern und jener von Minderjährigen. Die Initianten haben auf die Unverjährbarkeits-Initiative hingewiesen und gesagt, dort hätten wir auch ein Schutzalter festgelegt und eine Lösung gefunden. Nein, in der Unverjährbarkeits-Initiative stand explizit «Kinder vor der Pubertät». Das ist etwas anderes, da ist dieser Unterschied gemacht worden. Da musste man sich dann noch darüber einigen und festlegen, wann die Pubertät beginnt und was «Kinder vor der Pubertät» heisst. Aber die Initiative, über die Sie heute beraten, macht diesen Unterschied nicht.

Was ist, wenn eine Person verurteilt wird, aber von einer Strafe abgesehen wird? Das kommt vor. Auch hier macht die Initiative keinen Unterschied. Die Initiative will ein Verbot, endgültig und lebenslänglich, und zwar unabhängig vom Strafmass. Dieses zwingende und lebenslängliche Berufsverbot, das weder die Schwere der Tat noch das Strafmass, noch die verurteilte Person und das Opfer berücksichtigt, ist mit unserem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht zu vereinbaren.

Der Bundesrat hat Ihnen einen indirekten Gegenvorschlag vorgelegt, ein konkretes Gesetzesprojekt, weil er der Meinung ist, dass wir für das, was wir tun wollen und wofür eben Handlungsbedarf besteht, keine Verfassungsänderung brauchen. Das können wir mit der heute geltenden Verfassungsgrundlage tun.

Ich stelle Ihnen das Gesetzesprojekt in aller Kürze vor, einfach damit Sie wissen, was der Bundesrat vorgeschlagen hat. Er sieht ein Berufsverbot vor, auch für ausserberufliche Tätigkeiten, also ein Tätigkeitsverbot. Dann sieht er ein eigentliches Tätigkeitsverbot vor, auch mit einem gewissen Automatismus, aber nur bei einer gewissen Schwere der Tat. Dieser Automatismus wäre: mindestens zehn Jahre Berufsverbot, ein Verbot, das auch auf lebenslänglich verlängert werden kann. Es gibt also auch einen Automatismus, aber eben nicht für alle, nicht unabhängig von Tat und Strafmass. Dann sieht der indirekte Gegenvorschlag auch ein Kontakt- und Rayonverbot vor. Das ist etwas sehr Wichtiges, vor allem bei häuslicher Gewalt. Herr Cramer hat gesagt, dass wir Folgendes nicht vergessen dürfen, auch wenn dieses Thema uns sehr beschäftigt: Der grösste Teil von sexuellen Übergriffen und sexueller Gewalt passiert auch heute im Familien- und Freundeskreis. Ein Berufsverbot nützt aber überhaupt nichts, wenn solche Taten im Freundes- und im Familienkreis vorkommen. Deshalb ist ein Rayonverbot, ein Kontaktverbot die einzige Möglichkeit, Kinder oder verletzte Personen zu schützen.

Schliesslich sieht der bundesrätliche Entwurf auch noch einen speziellen Strafregisterauszug vor. Urteile mit einem Tätigkeitsverbot bleiben dann während der ganzen Dauer dieses Verbots ersichtlich. Das ist natürlich für Arbeitgeber, aber auch für Freizeitorganisationen wichtig, weil sie nachschauen können, ob eine Person verurteilt ist.

Nicht nur in Ihrer Kommission und in Ihrem Rat, sondern auch im Nationalrat war klar: Es ist schwierig, gegen diese Initiative anzutreten. Ich wehre mich ein bisschen dagegen, wenn man sagt: Es ist emotional. Politik ist immer emotional, Gott sei Dank ist sie emotional. Das ist für mich auch nicht ein Widerspruch; das heisst nicht, dass man dann nicht mehr rational sein kann. Es ist aber eine Initiative, die uns alle betrifft. Wir alle sagen: Wir wollen etwas tun. Ich glaube, das ist das, was diese Initiative schon auch auszeichnet.

Deshalb haben sich der Nationalrat und jetzt auch Ihre Kommission Überlegungen zu einem direkten Gegenentwurf gemacht. Das hat übrigens auch der Bundesrat getan: Wir haben uns intensiv überlegt, was die beste Antwort auf diese Initiative sei, die etwas aufgreift, was wichtig ist, und die aus unserer Sicht aufgrund der erwähnten Mängel abgelehnt werden sollte. Wir wollen auch die Bevölkerung davon überzeugen, dass diese Initiative abgelehnt werden sollte.

Zum direkten Gegenentwurf: Die Schwesterkommission des Nationalrates hatte die Verwaltung beauftragt, Varianten für direkte Gegenentwürfe zu unterbreiten. Die Verwaltung hat hier wirklich mitgearbeitet; sie hat sich sehr kooperativ ge-

zeigt, weil es uns auch ein Anliegen war, dass Sie diese Überlegungen machen können und dann in Kenntnis der Möglichkeiten, einen Entscheid fällen können. Es gab darunter auch die Variante eines direkten Gegenentwurfes, der sehr nahe am Text der Volksinitiative liegt, der sehr weitgehend ist. Es gab andere Texte, die weiter vom Text der Volksinitiative entfernt waren. Das, was der Sprecher der Minderheit, Herr Cramer, gesagt hat, stimmt: Es gab bei der Abstimmung und dann bei der Beratung im Nationalrat auch ein taktisches Abstimmen – das stimmt. Es sind vier Varianten in den Nationalrat gekommen, und es ist auch eine Tatsache, dass man sich weder in der nationalrätlichen Kommission noch im Nationalrat auf eine Variante einigen konnte.

Deshalb will ich nun nicht prophezeien, dass es Ihnen gleich ergehen wird – ich wünsche es Ihnen nicht. Ich muss aber einfach sagen, dass es nicht ganz zufällig ist, dass man sich nicht einigen konnte. Es hat sich auch gezeigt, dass sogar die Variante, die sehr weit geht, die sehr, sehr nahe am Initiativtext ist, bei den Mitgliedern des Initiativkomitees nicht dazu geführt hat, dass sie irgendwelche Bereitschaft gezeigt hätten, ihre Initiative zugunsten eines direkten Gegenentwurfes zurückzuziehen. Das wurde mehrfach bestätigt.

Ich muss Ihnen sagen, dass ich das bedauere. Mit einem Gegenentwurf hätte, denke ich, nämlich die Möglichkeit bestanden, die Mängel der Initiative wirklich aufzuheben und mit einer gewissen Härte etwas zu bewegen. Dazu hätte es aber auch die Bereitschaft des Initiativkomitees gebraucht, diesen Schritt zu tun. Diese Bereitschaft war zumindest nicht erkennbar. Das war dann wahrscheinlich auch ausschlaggebend dafür, dass man im Nationalrat zum Schluss gekommen ist, dass es keinen Sinn macht, einen direkten Gegenentwurf zu unterbreiten. Die Mehrheit Ihrer Kommission für Rechtsfragen ist ja zum gleichen Schluss gekommen, wonach es keinen Sinn macht, einen direkten Gegenentwurf vorzulegen, wenn keine Bereitschaft für einen Rückzug der Initiative besteht.

Nun, der Nationalrat hat dann mit einer sehr, sehr knappen Mehrheit die Initiative zur Annahme empfohlen – mit 82 zu 79 Stimmen. Ihre Kommission schlägt Ihnen jetzt eine Ablehnungsempfehlung ohne direkten Gegenentwurf vor.

Was ist in der Zwischenzeit passiert? Ihre Schwesterkommission hat den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates bereits beraten. Sie hat die Bestimmungen, die in einem direkten Zusammenhang mit der Initiative stehen, herausgenommen und gesagt, dass alle anderen Elemente, die der Bundesrat wolle, ja gut seien und man sie beraten könne. Das hat die Kommission gemacht, worauf der Nationalrat diese Vorlage als selbstständige Vorlage letzte Woche einstimmig verabschiedet hat. Da ist also, glaube ich, einiges gegangen. Jetzt kommt dieser indirekte Gegenvorschlag bzw. dieses Gesetzesprojekt in Ihre Kommission. Sie können es also sehr schnell beraten und können – wenn Sie das wollen, selbstverständlich – auch die Bestimmungen, die der Bundesrat in diesem Gesetzentwurf vorgeschlagen hatte, wieder aufnehmen und insofern einen wieder vollständigen indirekten Gegenvorschlag ausarbeiten.

Ihre Minderheit zu Artikel 2 empfiehlt Ihnen die Annahme der Initiative. Ich möchte kurz noch eine Überlegung dazu anstellen, was es bedeutet, wenn diese Initiative angenommen wird.

Der Verfassungstext, der Ihnen mit dieser Volksinitiative vorgeschlagen wird, ist sehr klar und sehr eindeutig. Es gibt keine Spielräume. Man kann nicht sagen: «Ja, hier oder dort könnte man dann ein bisschen vorwärts- oder zurückgehen.» Das zwingende lebenslängliche und automatische Berufsverbot steht, unabhängig von der Schwere der Tat, so im Verfassungstext, der Ihnen vorgeschlagen wird. Die Mitglieder des Initiativkomitees haben anerkannt, dass das ein gravierender Mangel ihres Textes ist. Es gab im Nationalrat zwei Mitglieder des Initiativkomitees, die sagten: Ja, man müsse diesen Text dann halt ein bisschen verhältnismässig umsetzen, das sei dann unsere Aufgabe. Das ist schlecht für die Glaubwürdigkeit unserer direkten Demokratie, das möchte ich doch in aller Deutlichkeit sagen!

Man lanciert eine Volksinitiative, man macht einen Text, das ist eine grosse Freiheit, das ist ein grosser, wichtiger Bestandteil unserer direkten Demokratie: Ein Anliegen wird anerkannt. Wenn der Initiativtext aber ganz klare Mängel aufweist, dann muss das Parlament, dann muss der Bundesrat die Möglichkeit haben, Korrekturen vorzunehmen. Wenn man vorgängig aufzeigt, dass eine Initiative im Widerspruch zu ebenso zentralen, elementaren Grundprinzipien unseres Rechtsstaates steht, nämlich zum Grundprinzip der Verhältnismässigkeit, und einfach darüber hinweggeht und sagt: «Das ist im Moment zweitrangig, wir wollen jetzt einmal die Initiative, dann schauen wir weiter», haben wir ein Problem. Entweder signalisieren wir der Bevölkerung: «Wir nehmen euch nicht ernst», und die Bevölkerung sagt: «Am Schluss macht Bundesbern eh, was es will», und das ist schlecht für die direkte Demokratie. Oder wir verstossen mit der Initiative, ich sage es noch einmal, gegen Grundprinzipien, die ja von der Bevölkerung auch angenommen worden sind: Das Verhältnismässigkeitsprinzip steht auch in der Bundesverfassung, es ist auch mit doppeltem Mehr, also von Volk und Ständen, angenommen worden.

Wir können solche Widersprüche nicht einfach leichtfertig hinnehmen und die Probleme dann irgendwie regeln – das ist schädlich für die direkte Demokratie. Wir haben das in den letzten Jahren ein paar Mal erlebt, und ich bitte Sie inständig zu sehen: Das ist langfristig der grösste Schaden für die direkte Demokratie, wenn wir Dinge in die Verfassung schreiben, von denen wir von vornherein wissen, dass wir sie so nicht umsetzen können.

Das ist der Hauptgrund, weshalb ich Sie wirklich bitte, diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Wir können sie nicht so umsetzen, wie das im Verfassungstext steht. Wir wissen das schon jetzt und können der Bevölkerung nicht etwas anderes vormachen.

Wenn Sie den Versuch wagen wollen, noch einmal einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten, in der Hoffnung, dass Sie sich einigen können, dann werden wir Sie sicher auch hier noch einmal kooperativ dabei unterstützen. Ich will da nichts Negatives vorwegnehmen.

Der Bundesrat macht Ihnen den Vorschlag, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Sie haben einen indirekten Gegenvorschlag. Sie haben ein Gesetz, das Sie sehr schnell verabschieden können und das in aller Deutlichkeit und Klarheit sogar noch weiter als die Initiative geht. Sie haben dieses Gesetz, Sie können damit auch in einen Abstimmungskampf gehen. Wir dürfen meines Erachtens die Hoffnung nicht verlieren, dass wir in der direkten Demokratie auch unsere Bevölkerung überzeugen können. Das ist ein Bestandteil unserer Aufgabe und unserer Verantwortung.

Ich bitte Sie deshalb, in allen Punkten der Mehrheit Ihrer Kommission zu folgen.

Il presidente (Lombardi Filippo, presidente): Votiamo sulla proposta di rinvio della minoranza.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit ... 23 Stimmen

Dagegen ... 21 Stimmen

Il presidente (Lombardi Filippo, presidente): Il disegno è dunque rinviato alla commissione.

13.3228

Interpellation Recordon Luc. Abhöreinrichtungen und allgemeine Mängel der Informatik- und Telekommunikationseinrichtungen des Bundes

Interpellation Recordon Luc. Système fédéral d'écoutes téléphoniques et carences générales de la Confédération en informatique et en télécommunication

Ständerat/Conseil des Etats 18.06.13

Il presidente (Lombardi Filippo, presidente): L'autore dell'interpellanza si dichiara parzialmente soddisfatto della risposta del Consiglio federale e chiede una breve discussione. – Non vi sono obiezioni.

Recordon Luc (G, VD): Je vais tenter bravement d'attirer votre attention sur une modeste interpellation, après ce débat nourri sur des questions de fond. Il n'en demeure pas moins, Madame la conseillère fédérale Sommaruga, que les questions que pose cette interpellation sont assez graves elles aussi. D'ores et déjà, je vous prie d'excuser d'avoir un peu maladroitement formulé la troisième d'entre elles. Car il s'agit bien ici de savoir si nous serons aptes à donner aux autorités de poursuite pénale les moyens suffisants pour ne pas se retrouver fort démunis vis-à-vis du crime organisé; c'est essentiellement de cela qu'il s'agit.

La question est encore rendue plus complexe par le fait que l'on doit tout de même, en essayant d'être meilleur, bien meilleur, dans ces questions techniques cruciales, également respecter correctement les droits de la personnalité. Le débat qui va venir, et qui est déjà en partie engagé, sur la surveillance des communications, pose des problèmes de pondération particulièrement délicats entre le respect de la personnalité de l'ensemble des citoyens, de la surveillance, et les besoins parfaitement légitimes et, à mon avis, insuffisamment reconnus aujourd'hui, ou en tout cas insuffisamment assurés, de la poursuite pénale.

Le débat sur l'équilibre entre les objectifs est encore plus compliqué maintenant qu'est sorti publiquement ce que l'on savait sur le système Echelon, qui est un véritable scandale – il faut le dire et le Conseil fédéral l'a par ailleurs relevé à juste titre dans ses déclarations – en ce qui concerne la surveillance des citoyens. Le Conseil fédéral n'a pas parlé de scandale; je m'y autorise. Mais vraiment, les excès de la surveillance des citoyens comme on le voit, curieusement, dans un pays de tradition anglo-saxonne comme les Etats-Unis d'Amérique, ne laissent pas de nous inquiéter.

Mais pourtant, il faut que nous améliorions les moyens techniques à disposition des procureurs et de la police. L'évolution technique est tellement rapide dans le domaine de l'informatique et des télécommunications que, actuellement, il est extrêmement difficile, pour ceux qui font des recherches par exemple sur le «roaming», d'arriver à des résultats. S'il y a encore quelques années on arrivait assez facilement à localiser les bandes criminelles, notamment les trafiquants de drogue – c'est réellement dans ce domaine-là que le besoin est le plus grand et que la difficulté s'accroît actuellement –, aujourd'hui, on s'aperçoit que le décalage est de plus en plus important. L'échec, il faut bien le dire – ou en tout cas l'échec provisoire, soyons optimistes – d'un projet de mise à jour des moyens techniques en faveur des autorités de poursuites pénales est extrêmement inquiétant.

Je prends acte des éléments rassurants que le Conseil fédéral m'a donnés dans ce domaine, mais je voudrais vraiment manifester que, du point de vue du Parlement, c'est un souci extrêmement grave, qui est encore compliqué par la ques-