

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
 (namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 12.066/9184)
 Für Annahme des Entwurfes ... 188 Stimmen
 (Einstimmigkeit)
 (0 Enthaltungen)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates
 Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
 gemäss Brief an die eidgenössischen Räte
Proposition du Conseil fédéral
 Classer les interventions parlementaires
 selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

06.301

**Standesinitiative Basel-Landschaft.
 Strafbarkeit des Konsums
 und des Vertriebs
 von Kinderpornografie
 und anderer verbotener Pornografie.
 Erhöhung des Strafmasses
 (Art. 197 Ziff. 3bis StGB)**

**Initiative cantonale Bâle-Campagne.
 Consommation ou diffusion
 de pornographie mettant en scène
 des enfants ou de toute autre forme
 illégale de pornographie.
 Renforcement des peines prévues
 (art. 197 ch. 3bis CP)**

Abschreibung – Classement

Ständerat/Conseil des Etats 01.06.10 (Frist – Délai)
 Ständerat/Conseil des Etats 05.06.12 (Frist – Délai)
 Ständerat/Conseil des Etats 11.12.12 (Abschreibung – Classement)
 Nationalrat/Conseil national 10.09.13 (Abschreibung – Classement)

Präsidentin (Graf Maya, Präsidentin): Die Standesinitiative wurde soeben im Rahmen der Beratungen zum Geschäft 12.066 behandelt. Sie haben auch einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Kommission beantragt ohne Gegenstimme, die Initiative abzuschreiben.

Abgeschrieben – Classé

12.097

**Überstellung
 verurteilter Personen.
 Vertrag zwischen der Schweiz
 und Kosovo**

**Transfèrement
 des personnes condamnées.
 Traité entre la Suisse
 et le Kosovo**

Erstrat – Premier Conseil

Botschaft des Bundesrates 30.11.12 (BBI 2013 159)
 Message du Conseil fédéral 30.11.12 (FF 2013 159)
 Nationalrat/Conseil national 10.09.13 (Erstrat – Premier Conseil)

Vogler Karl (CE, OW), für die Kommission: Der Vertrag zwischen der Schweiz und Kosovo über die Überstellung verurteilter Personen ermöglicht es – knapp zusammengefasst –, dass kosovarische und schweizerische Strafgefangene die im jeweils anderen Staat ausgesprochenen Freiheitsstrafen künftig in ihrem Heimatstaat verbüssen. Bisher gab es zwischen den beiden Ländern keine rechtliche Grundlage, die solches ermöglicht hätte.

Zur Ausgangslage: Eine Folge der zunehmenden Mobilität ist auch, dass mehr straffällig gewordene ausländische Personen in den schweizerischen Strafvollzug gelangen. Die Anwesenheit dieser Strafgefangenen in einer für sie fremden Umgebung und das daraus resultierende Zusammentreffen verschiedener Kulturen können einen reibungslosen Betrieb der Strafvollzugsanstalten erschweren und zu Problemen führen. Wenn sich zudem das Ziel der Resozialisierung, eines der zentralen Ziele der schweizerischen Strafrechtspolitik, von vornherein nicht realisieren lässt, weil die verurteilten Personen nach dem Vollzug der Sanktion die Schweiz ohnehin verlassen müssen, ist es in aller Regel nicht sinnvoll, dass solche Personen die Strafen in der Schweiz verbüssen. In solchen Fällen macht es vielmehr Sinn, diese Personen für die Verbüßung ihrer Strafen in ihr Heimatland zu überstellen. Eine Wiedereingliederung im Heimatland kann in der Regel besser erreicht werden, wenn die Strafen bereits im gewohnten sozialen und kulturellen Umfeld verbüßt werden.

Ein weiterer Grund für die Überstellung und für die Verbüßung der Strafe im Heimatland ist humanitärer Art. Von den Angehörigen getrennt zu leben kann für die betroffenen Personen eine grosse Belastung darstellen. Andererseits, und das soll nicht verkannt werden, besteht ein möglicher Nebeneffekt des Vertrags in der Abschreckung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthalt in der Schweiz, insbesondere von sogenannten Kriminaltouristen, davon, hier zu delinquieren. Riskieren nämlich Straftäter, auch gegen ihren Willen für die Strafverbüßung in ihren Heimatstaat überstellt zu werden, werden diese eher davor zurückschrecken, in der Schweiz straffällig zu werden. Dass straffällig gewordene ausländische Staatsangehörige die gegen sie verhängten Freiheitsstrafen vermehrt in ihren Heimatstaaten verbüssen, wodurch die Schweizer Gefängnisse entlastet werden, entspricht im Übrigen einem Auftrag des Parlamentes und auch den Forderungen der kantonalen Strafvollzugsbehörden.

Einige kurze Bemerkungen zum Vertrag selber: Dieser übernimmt die Grundsätze und die Regelungen der Instrumente des Europarates, nämlich diejenigen des Überstellungsübereinkommens und des Zusatzprotokolls. Die entsprechenden Bestimmungen sind daher für die Schweiz nicht neu. Weil aber Kosovo bis heute von verschiedenen Staaten des Europarates nicht als Staat anerkannt ist, kann er den erwähnten multilateralen Abkommen auch nicht beitreten – deshalb das vorliegende bilaterale Abkommen.

Der Überstellungsvertrag verpflichtet die beiden Staaten nicht, ein Überstellungsgesuch zu genehmigen. Dies liegt im

Ermessen der Vertragsparteien. Entsprechend hat die verurteilte Person auch kein Recht, die Strafe in ihrem Heimatstaat verbüssen zu können. In gewissen Fällen kann eine verurteilte Person auch gegen ihren Willen in ihren Heimatstaat überstellt werden, vorab auch dann, wenn sie nach Verbüßung der Strafe ausgewiesen oder abgeschoben würde, den Urteilsstaat also ohnehin verlassen müsste. Ihre Kommission beantragt Ihnen mit 14 zu 0 Stimmen bei 5 Enthaltungen, dem Bundesbeschluss zuzustimmen. Die Stimmhaltungen basieren auf Bedenken hinsichtlich der Überstellung von Kosovaren mit einem serbischen Pass und von Roma wie auch hinsichtlich der Haftbedingungen in kosovarischen Strafvollzugsanstalten. Diesbezüglich hat die Verwaltung zugesichert, dass Überstellungen mit der notwendigen Sensibilität geprüft werden und die Situation in den kosovarischen Gefängnissen auch von Nichtregierungsorganisationen als insgesamt angemessen beurteilt wird. Sind konkret Menschenrechtsverletzungen zu befürchten, findet keine Überstellung statt. Einen Überstellungsentscheid gegen ihren Willen kann die verurteilte Person auch beim Bundesstrafgericht anfechten. Namens der deutlichen Mehrheit Ihrer Kommission beantrage ich Ihnen, dem Bundesbeschluss und damit dem Vertrag zuzustimmen.

Nidegger Yves (V, GE), pour la commission: Comme le rapporteur de langue allemande vous l'a indiqué, il existe une convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées pour purger leur peine dans leur pays d'origine. Cet instrument multilatéral n'est pas accessible au Kosovo, faute d'être reconnu par l'ensemble des signataires de cette convention du Conseil de l'Europe. Il se trouve que la Suisse reconnaît le Kosovo et qu'elle héberge dans ses prisons un assez grand nombre de prisonniers d'origine kosovare. Ceci a conduit le Conseil fédéral à signer avec le Kosovo un traité le 14 mai 2012 à propos du transfèrement sur une base bilatérale des prisonniers, Suisses et Kosovars, pour l'exécution de leur peine dans leur pays d'origine.

Le message du Conseil fédéral remonte au 30 novembre 2012. La Commission des affaires juridiques de votre conseil s'est penchée sur l'arrêté portant approbation du traité le 23 mai 2013.

Les considérations majeures sur l'importance d'un tel traité sont d'abord d'ordre humanitaire. La politique pénale vise à la réinsertion et on est plus facilement réinsérable socialement en sortant de prison lorsqu'on exécute la fin de sa peine dans son pays d'origine plutôt que dans un pays lointain avec lequel on n'aurait aucune attache. Les prisonniers emprisonnés loin de chez eux ne reçoivent pas de visites et se désocialisent d'autant plus.

Pour la Suisse, il y a évidemment une considération d'ordre financier. Le coût de la détention qui doit être assuré par le pays de la condamnation est évidemment beaucoup moindre si cette détention s'exécute au Kosovo que si elle s'exécute dans les prisons suisses, dont les coûts sont particulièrement stratosphériques.

Il y a aussi une préoccupation de politique carcérale. Les prisons suisses sont surpeuplées en termes de proportion de population étrangère. Et dans cette population étrangère emprisonnée, les Kosovars occupent une place importante. Quant au fonctionnement, ce traité ne donne pas un droit subjectif au condamné de pouvoir exiger son transfert dans son pays d'origine. C'est le pays du jugement qui en décide. Sous cet angle-là, on peut évidemment craindre que les éventuels condamnés suisses au Kosovo bénéficient peu de ce traité, dans la mesure où les coûts de la détention en Suisse sont infiniment supérieurs aux coûts que le Kosovo aurait à encourir en cas de détention dans le pays.

En principe, l'accord du condamné est requis pour son transfèrement, mais il y a des exceptions, notamment deux, où l'accord du condamné n'est pas nécessaire. C'est le cas par exemple lorsque le condamné se soustrait à l'exécution de sa peine en étant fugitif dans son pays d'origine; on peut alors, s'il est repris, lui faire exécuter sa peine dans ce pays.

Il y a une autre exception d'importance pour la Suisse: lorsqu'il y a une expulsion à la clé à la fin de la détention, ou lorsqu'il n'y a plus de possibilité d'obtenir un permis de séjour à la fin de la détention, la détention dans le pays d'origine peut également être imposée au condamné sans son accord, ce qui évidemment facilite immensément pour la Suisse le règlement de toute la question des expulsions difficiles.

La commission s'est interrogée sur les garanties que le Kosovo pouvait fournir, notamment en matière de traitement et de non-discrimination, s'agissant d'une part des condamnés kosovars selon le passeport, mais serbes d'origine vivant au Kosovo, et d'autre part des Roms qui sont une population notoirement discriminée dans cette partie des Balkans. La commission a reçu des assurances suffisantes de l'administration pour au final adopter – ce qu'elle vous demande de faire aujourd'hui – par 14 voix contre 0 et 5 abstentions, l'arrêté fédéral portant approbation du traité entre la Suisse et le Kosovo sur le transfèrement des personnes condamnées. La commission vous demande donc de la suivre et d'approuver l'arrêté précité.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Es ist ja eines der wichtigsten Ziele unserer Strafrechtspolitik, dass wir Straftäter nach verbüßter Strafe wieder in die Gesellschaft integrieren können. Die betroffene Person soll ja zu einem Leben ohne Straftaten befähigt werden. Das ist im ureigenen Interesse unserer Gesellschaft. Man kann eine solche Wiedereingliederung am besten erreichen, wenn die Person ihre Strafe im gewohnten sozialen und kulturellen Umfeld verbüßt. Genau das bezweckt der Vertrag, den der Bundesrat Ihnen hier zur Genehmigung unterbreitet. Er ermöglicht es nämlich, Straftäter an ihren Heimatstaat zu überstellen, damit sie ihre Freiheitsstrafe dort verbüßen. Es können auch – das ist ein Aspekt, der mir persönlich sehr am Herzen liegt – humanitäre Gründe dafür sprechen: Wenn man weit weg von der Familie ist, dazu noch in einem fremden Umfeld, kann das für die betroffene Person sehr belastend sein.

Ein solcher Vertrag funktioniert ja immer in beide Richtungen. Es können dann natürlich auch Schweizer, die im Ausland im Gefängnis sitzen, davon profitieren. Ich möchte Sie daran erinnern, dass schon verschiedentlich Landsleute von uns dank eines solchen Instruments, auch aus humanitären Gründen, in die Schweiz zurückkehren konnten.

Mithilfe solcher Überstellungsverträge soll zudem nach dem Willen des Parlamentes das schweizerische Strafvollzugssystem entlastet werden. Sie selber haben den Bundesrat damit beauftragt, Überstellungsverträge wie diesen auszuhandeln, und zwar explizit auch mit Balkanstaaten wie z. B. Kosovo, weil wir in unserem Land oft vergleichsweise viele Personen aus diesen Staaten inhaftiert haben. Im Verhältnis zu Kosovo hat bisher aber eine Grundlage gefehlt, damit eine verurteilte Person die Freiheitsstrafe in ihrem Heimatstaat verbüßen kann. Der vorliegende Vertrag schliesst genau diese Lücke.

Nun fragen Sie sich vielleicht, warum Kosovo nicht einfach den entsprechenden multilateralen Übereinkommen des Europarates beitrifft. Zahlreiche andere Staaten haben das ja schliesslich auch schon gemacht. Die Antwort ist folgende: Ein solcher Beitritt ist, wenigstens zum heutigen Zeitpunkt, nicht möglich. Sie wissen ja: Es anerkennen im Gegensatz zur Schweiz nach wie vor nicht alle Mitglieder des Europarates Kosovo als Staat. Daher musste die Schweiz einen bilateralen Vertrag mit Kosovo aushandeln. Der Vertrag übernimmt aber die Regelungen der einschlägigen Instrumente des Europarates. Unser Land ist schon seit Langem bei diesen Übereinkommen dabei, und entsprechend sind die ausgehandelten Bestimmungen für uns auch nicht neu. Wir wenden sie heute ja bereits an.

Das gilt auch für den Fall, in dem eine Person unter genau definierten Voraussetzungen auch gegen ihren Willen in den Heimatstaat überstellt werden kann. Die Bestimmungen sind identisch mit denjenigen des Zusatzprotokolls zum Überstellungsübereinkommen des Europarates. Sie sind in diesem Rahmen heute auch bereits im Verhältnis zu 34 anderen

Staaten anwendbar. Der Hintergrund der Überstellung gegen den Willen ist folgender: Wenn eine verurteilte Person nach verbüßter Strafe unser Land sowieso verlassen muss und in ihren Heimatstaat ausgewiesen wird, so soll sie grundsätzlich auch schon ihre Strafe im Heimatstaat verbüßen, und zwar auch dann, wenn sie damit nicht einverstanden ist. In einem solchen Fall kann die Resozialisierung in der Schweiz nämlich von vornherein gar nicht erreicht werden. Da macht es auch keinen Sinn, dass wir weiterhin für die beträchtlichen Kosten des Strafvollzugs aufkommen. Ich möchte aber betonen, dass auch in solchen Fällen selbstverständlich kein Automatismus stattfindet. Jeder Einzelfall wird gesondert angeschaut und beurteilt. Den verfahrensmässigen Rechten der betroffenen Personen wird dabei besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die Person muss sich zur geplanten Überstellung äussern können. Sie kann ihre Einwände dagegen vorbringen. Die zuständige Behörde muss diesen Einwänden dann beim Entscheid Rechnung tragen, und wenn die Einwände plausibel sind, dann wird die Schweiz die Person nicht überstellen. Das gilt insbesondere dann, wenn die betroffene Person begründet darlegen kann, dass sie im Heimatstaat Menschenrechtsverletzungen befürchten muss. Stammt die Person aus einer besonders verletzlichen Bevölkerungsgruppe, wie z. B. der Roma, dann werden die zuständigen Behörden die Situation auch unter diesem Aspekt ganz speziell sorgfältig abklären. Sie haben es gehört: Ihre Kommission für Rechtsfragen hat dem Entwurf des Bundesrates ohne Gegenstimme mit fünf Enthaltungen zugestimmt. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Bundesbeschluss zu genehmigen.

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

Bundesbeschluss über die Genehmigung des Vertrags zwischen der Schweiz und Kosovo über die Überstellung verurteilter Personen
Arrêté fédéral portant approbation du traité entre la Suisse et le Kosovo sur le transfèrement des personnes condamnées

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 12.097/9187)

Für Annahme des Entwurfes ... 141 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(40 Enthaltungen)

13.017

Im Ausland erbrachte private Sicherheitsdienstleistungen. Bundesgesetz

Prestations de sécurité privées fournies à l'étranger.

Loi fédérale

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 23.01.13 (BBl 2013 1745)

Message du Conseil fédéral 23.01.13 (FF 2013 1573)

Ständerat/Conseil des Etats 06.06.13 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 10.09.13 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 16.09.13 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 19.09.13 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 23.09.13 (Differenzen – Divergences)

Antrag der Minderheit

(Glättli, van Singer)

Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat

mit dem Auftrag, eine neue Vorlage zur Regelung von im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen zu unterbreiten, welche die «Good practices for Home States» des von der Schweiz mitinitiierten Montreux-Dokuments umsetzt.

Proposition de la minorité

(Glättli, van Singer)

Renvoyer le projet au Conseil fédéral

avec mandat de soumettre au Parlement un nouveau projet qui mette en oeuvre les «bonnes pratiques pour les Etats d'origine» contenues dans le Document de Montreux, qui a été établi notamment à l'initiative de la Suisse.

Flach Beat (GL, AG), für die Kommission: Kurz zur Vorgeschichte: Im Herbst 2010 wurde bekannt, dass es in der Schweiz Sicherheits- und Militärfirmen gibt, die mit Privatarmeen im Ausland tätig sind. Die Grösse dieser privaten Streitkräfte ist zum Teil erheblich und das Einsatzgebiet über den ganzen Globus verteilt, vor allem natürlich in Krisen- und Konfliktgebieten. Diese Entwicklung wurde mit grosser Besorgnis zur Kenntnis genommen. Insbesondere muss befürchtet werden, dass solche Firmen mit ihren Aktivitäten in quasi rechtsfreien Gebieten ohne Kontrolle durch staatliche Organe Menschenrechtsverletzungen begehen und der Reputation der Schweiz im Ausland schaden könnten.

Bislang sind solche Auslandaktivitäten in der Schweiz nicht gesetzlich geregelt. Es gibt zwar kantonale Bestimmungen für private Sicherheitsdienstleister, diese sind jedoch nicht auf Tätigkeiten im Ausland anwendbar. Auch beispielsweise das Verbot des fremden Militärdienstes nach Artikel 94 des Militärstrafgesetzes ist nicht anwendbar, wenn die Unternehmung, wie es überwiegend der Fall ist, ausländisches Personal im Ausland einsetzt. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates reichte daher die Motion 10.3639 ein. Diese verlangte vom Bundesrat eine gesetzliche Grundlage für ein Bewilligungs- und Kontrollsystem für Sicherheitsfirmen, die von der Schweiz aus Dienstleistungen in Krisen- und Kriegsgebieten erbringen. Diese Motion wurde auch von unserem Rat angenommen. Gleichzeitig reichte auch der Kanton Basel-Stadt die Standesinitiative 11.308, «Verbot von Privatarmeen in der Schweiz», ein.

Am 23. Januar dieses Jahres schliesslich unterbreitete uns der Bundesrat diese Botschaft 13.017 für ein neues Bundesgesetz. Wir sind der Zweitrat. Die Vorlage wurde vom Ständerat in der diesjährigen Sommersession behandelt. Er stimmte der Vorlage mit geringen redaktionellen Änderungen mit 26 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu.