

Le président (Hêche Claude, président): La proposition de la minorité est devenue caduque suite au vote à l'article 1.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 36 Stimmen

Für den Antrag Föhn ... 4 Stimmen

(1 Enthaltung)

Le président (Hêche Claude, président): Je constate qu'il ne subsiste plus de divergences. L'objet est prêt pour le vote final.

Niederberger Paul (CE, NW), für die Kommission: Herr Präsident, vielleicht habe ich Sie falsch verstanden. Ich habe ja heute Morgen beantragt, dass mit der Schlussabstimmung zugewartet werde, bis allenfalls gegen das Gesetz zur Ausschaffung krimineller Ausländer das Referendum ergriffen wird.

Le président (Hêche Claude, président): Je vous remercie d'apporter cette précision, Monsieur Niederberger. Votre président n'a pas été suffisamment attentif aux explications que vous avez données, je m'en excuse. L'information qui m'a été fournie, c'est que le vote final n'est pas prévu vendredi prochain, mais qu'il est reporté à la prochaine session.

Diener Lenz Verena (GL, ZH): Wir haben in der Staatspolitischen Kommission eine eingehende Diskussion über den Ablauf der zwei Geschäfte geführt. Wir sind zum Schluss gelangt, dass wir ein Schreiben an das Büro zum Ablauf verfassen müssen; dieses sollte im Büro angekommen sein. Wir schliessen jetzt zuerst die Gesetzgebung zur Ausschaffungs-Initiative ab, damit wir wissen, wie das Ganze aussieht. So lange sistieren wir die Schlussabstimmung über die Durchsetzungs-Initiative, damit die beiden Vorlagen nicht miteinander kollidieren. Es sind zwei getrennte Geschäfte. Wir haben sie aufgrund der Historie heute am gleichen Tag behandelt, aber es ist der Kommission sehr wichtig, dass wir zuerst die Gesetzgebung zur Ausschaffungs-Initiative abschliessen und erst anschliessend die Schlussabstimmung über die Durchsetzungs-Initiative durchführen. Das gibt dem Initiativkomitee die Möglichkeit, am Ende noch einmal darüber zu reflektieren, ob ihm unsere Gesetzgebung ausreicht, und es gibt ihm die Möglichkeit, die Initiative allenfalls zurückzuziehen.

Niederberger Paul (CE, NW), für die Kommission: Ich möchte in dieser Frage wirklich Klarheit haben. Deshalb beantrage ich, über dieses Prozedere eine Abstimmung durchzuführen, damit wir einen Ratsentscheid haben, wonach wir mit der Schlussabstimmung zur Durchsetzungs-Initiative zuwarten und diese, wie es die Präsidentin der SPK gesagt hat, momentan sistieren.

Le président (Hêche Claude, président): Votre proposition, Monsieur Niederberger, apporte de la clarté non seulement pour le président, mais aussi pour tous les membres du conseil.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Niederberger ... 38 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

13.075

**Bundesgesetz über das Bundesgericht.
Erweiterung der Kognition
bei Beschwerden in Strafsachen
Loi sur le Tribunal fédéral.
Extension du pouvoir d'examen
aux recours en matière pénale**

Erstrat – Premier Conseil

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Antrag der Mehrheit

Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat mit dem Auftrag, die gesetzlichen Grundlagen zu erarbeiten, um am Bundesstrafgericht eine Berufungsinstanz in Form einer eigenständigen und neu zu schaffenden Berufungskammer einzurichten.

Antrag der Minderheit

(Levrat)

Ablehnung der Rückweisung

Proposition de la majorité

Renvoyer le projet au Conseil fédéral

avec mandat d'élaborer les bases légales permettant de créer, au Tribunal pénal fédéral, une instance de recours prenant la forme d'une nouvelle cour d'appel indépendante.

Proposition de la minorité

(Levrat)

Rejeter le renvoi

Bischof Pirmin (CE, SO), für die Kommission: Die Vorlage, die Sie auf dem Tisch haben, will den Rechtsschutz verbessern, und zwar bei Entscheiden der Strafkammer des Bundesstrafgerichtes. Obwohl sich die Kommission über dieses Ziel einig ist, beantragt Ihnen die Mehrheit Ihrer Kommission, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen. Warum? Nach geltendem Recht ist es so, dass Entscheide der Strafkammer des Bundesstrafgerichtes in Bellinzona beim Bundesgericht angefochten werden können. Dabei kann das Bundesgericht zwar die Rechtsanwendung überprüfen, ist aber grundsätzlich an den Sachverhalt gebunden, wie ihn die Vorinstanz festgestellt hat. Nur wenn diese Sachverhaltsfeststellung offensichtlich unrichtig ist oder auf einer eigentlichen Rechtsverletzung beruht, kann sie das Bundesgericht berichtigen. Wenn also die Sachverhaltsfeststellung nur falsch, aber nicht willkürlich falsch ist, kann das Bundesgericht das nicht korrigieren. Diese Regelung entspricht nicht jener der Strafprozessordnung, wonach Urteile erstinstanzlicher Gerichte sowohl auf die korrekte Rechtsanwendung als auch auf die richtige Sachverhaltsfeststellung und Beweiswürdigung hin überprüft werden können sollen.

Auf eine Motion unseres Kollegen Janiak (10.3138) hin schlägt der Bundesrat Ihnen nun in der Vorlage, die Sie vor sich haben, eine Änderung des Bundesgerichtsgesetzes vor. Das Bundesgericht soll bei Beschwerden gegen Entscheide der Strafkammer des Bundesstrafgerichtes in Zukunft die Feststellung des Sachverhalts und die Beweiswürdigung der Vorinstanz uneingeschränkt überprüfen können. Die gleiche Regelung gilt bereits heute für Geldleistungen der Militär- und der Unfallversicherung. Kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass die Vorinstanz den Sachverhalt nicht korrekt festgestellt hat, wird es den Fall in der Regel zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückweisen und nicht selber entscheiden. Damit stellt die vorgeschlagene Änderung, die in der Vernehmlassung von einer Mehrheit begrüsst worden ist, auch in der Zielrichtung der Justizreform auf eine Entlastung der obersten Gerichte ab. So weit, so gut.

Ihre Kommission hat sich in einer ersten Sitzung am 4. Juli 2014 mit der Vorlage beschäftigt und ist auf sie eingetreten. Bei der Befragung insbesondere der beiden Gerichte, d. h. des Bundesgerichtes und des Bundesstrafergerichtes, stellte sich aber heraus, dass es eine andere Möglichkeit gäbe, das entsprechende Rechtsschutzziel zu erreichen. Die Kommission hat deshalb die Behandlung der Vorlage auf eine zweite Sitzung verschoben und dem Departement den Auftrag erteilt, einen Entwurf zu erarbeiten, wie das Ziel erreicht werden könnte, und zwar durch eine neue Beschwerdekammer am Bundesstrafergericht in Bellinzona und nicht durch eine Kompetenzausweitung des Bundesgerichtes.

Nach Prüfung der Argumente – ich komme gleich darauf zu sprechen – hat sich Ihre Kommission dann für diese neue Variante entschieden, also gegen eine Erweiterung der Kognition des Bundesgerichtes und für die Schaffung einer neuen Beschwerdekammer. Diesen Entscheid, zunächst einmal für das Modell Bundesstrafergericht statt Bundesgericht, fällte Ihre Kommission mit 10 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung. In einer zweiten Abstimmung hat die Kommission mit 9 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen dem Antrag zugestimmt, die Vorlage sei mit diesem Auftrag an den Bundesrat zurückzuweisen. Es gibt hier die Minderheit Levrat, die die Rückweisung ablehnt.

Der Rückweisungsantrag bezweckt, dass am Bundesstrafergericht eine Berufungsinstanz in Form einer eigenständigen und neu zu schaffenden Berufungskammer eingerichtet wird. Dadurch würden zwei Ziele erreicht: Einerseits würde eine Entlastung erreicht oder jedenfalls eine Mehrbelastung des Bundesgerichtes vermieden, was mit der Vorlage des Bundesrates unsicher wäre. Andererseits würde diese Lösung im Einklang mit der Strafprozessordnung stehen und vor allem damit, dass das Prinzip der «double instance» erfüllt würde. Das Ziel der Vorlage bleibt das gleiche: Es ist die Verbesserung des Rechtsschutzes im Zusammenhang mit Urteilen des Bundesstrafergerichtes.

Warum eine Rückweisung? Warum hat die Kommission nicht selber einen materiellen Vorschlag ausgearbeitet und Ihnen unterbreitet? Zunächst ist festzustellen, dass unser Modell nicht eine Änderung des Bundesgerichtsgesetzes bräuchte, sondern eine Änderung des Strafbehördenorganisationsgesetzes und zusätzlich die Änderung mindestens zweier parlamentarischer Verordnungen über die Organisation der obersten Gerichte. Ausserdem erfordert das Modell Bundesstrafergericht erhebliche Organisationsänderungen, etwa für die Frage der Zusammensetzung dieser Beschwerdekammer, für die Frage, ob und wieweit haupt- und nebenamtliche Richterinnen und Richter eingesetzt werden, wer das Präsidium bekleiden soll und wo, rein örtlich, in Bellinzona die neue Kammer anzusiedeln wäre.

Ebenso stellte sich in der Kommission die Frage der Unabhängigkeit. Sie wäre mit der Lösung Bundesgericht, die der Bundesrat vorgeschlagen hatte, klar: Das Bundesgericht in Lausanne ist zweifellos unabhängig gegenüber dem Bundesstrafergericht in Bellinzona. Die Frage kann sich aber stellen, wenn wir jetzt eine Beschwerdekammer schaffen, die sich am gleichen Ort befindet wie das Bundesstrafergericht, also die Vorinstanz. Unsere Befragung der beiden Gerichte hat aber ergeben, dass dies eine organisatorische Frage ist, die lösbar ist. Es zeigt sich auch, dass verschiedene Kantone in ihren Justizorganisationen heute schon ähnliche Regelungen kennen, die zu keinen nennenswerten Unabhängigkeitsproblemen geführt haben.

Die Rückweisung hätte zusätzlich den Vorteil, dass der Bundesrat, wenn er eine entsprechende Vorlage ausarbeitet, diese durch eine Vernehmlassung begleiten lassen könnte, dass er also zu diesem doch neuen Modell, das ist zuzugeben, die interessierten Kreise noch einmal einbeziehen könnte. Dies ist in der Kommission seitens der beiden Gerichte auch ausdrücklich gewünscht geworden.

Die Kommission könnte sich vorstellen – das war auch die Aussage der Frau Bundespräsidentin –, dass diese Revision im Kontext der ohnehin anstehenden Revision des Bundesgerichtsgesetzes vorgenommen würde, in deren Rahmen die Evaluation der Bundesrechtspflege vorgenommen wird

und für die, so sind wir informiert worden, 2015 eine Vernehmlassung in Aussicht genommen wird.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen namens der Mehrheit Ihrer Kommission, die Vorlage mit dem Auftrag, die gesetzlichen Grundlagen zu erarbeiten, um am Bundesstrafergericht eine Berufungsinstanz in Form einer eigenständigen und neu zu schaffenden Berufungskammer einzurichten, an den Bundesrat zurückzuweisen.

Levrat Christian (S, FR): Vous l'aurez constaté, le soutien en faveur de ma proposition de minorité n'est pas particulièrement fort. Il me semble malgré tout qu'il est nécessaire d'amener un certain nombre d'éléments de réflexion dans cette discussion et de freiner peut-être l'enthousiasme ambiant à créer une cour d'appel supplémentaire à Bellinzona. Personne ne conteste la nécessité d'établir une cour d'appel susceptible de revoir les décisions du Tribunal pénal fédéral. Le rapporteur l'a rappelé: on a en principe deux options. La première, retenue par le Conseil fédéral, consiste à étendre le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral en créant, par exemple, une section supplémentaire à Lausanne. La seconde, que défend la majorité de la commission, avec l'appui du Tribunal fédéral, consiste à créer une chambre d'appel à Bellinzona, qui statuerait sur des recours dirigés contre les jugements prononcés à Bellinzona justement.

A mon sens, il convient de faire preuve d'un minimum de prudence s'agissant de la seconde option. D'abord, parce qu'on ne peut pas s'empêcher d'avoir quelques doutes quant aux garanties d'indépendance ou d'impartialité. Je rappellerai que l'indépendance ou l'impartialité se jugent d'abord à l'indépendance ou l'impartialité réelle des juges, bien évidemment, mais aussi à l'apparence de l'indépendance et de l'impartialité. Sur ce point, nous devons poser des questions de manière plus approfondie. Avec une chambre d'appel à Bellinzona, qui partage les infrastructures, le personnel et, de fait, vraisemblablement les bibliothèques – les instruments nécessaires au travail des juges –, les justiciables peuvent voir un risque et penser, non sans quelque raison, qu'il y a une proximité pas forcément souhaitée entre les juges de première et de seconde instance.

La comparaison avec les cours cantonales n'est pas totalement convaincante, en raison de la localisation géographique de Bellinzona, et de la spécialisation des juges en question. Contrairement à un bâtiment de justice cantonal qui abrite en un seul lieu différentes cours, civiles, administratives, éventuellement un tribunal administratif cantonal ainsi qu'un tribunal cantonal, à Bellinzona se trouvent uniquement des gens qui s'occupent de droit pénal. Des juges qui viennent de l'ensemble de la Suisse s'y retrouvent alors forcément quelque peu isolés, partageant le même métier, les mêmes passions, ce qui crée une proximité naturelle difficilement contestable. Cette solution pose d'autant plus problème que le Conseil fédéral reconnaît dans le message qu'il nous a transmis ses inconvénients. Il craint en effet une surcompensation, c'est-à-dire que les juges d'appel, par crainte de paraître partiaux et de voir leur indépendance remise en cause, se montrent particulièrement sévères face à la première instance. Cela revient à décrire le même problème, à l'inverse de ma proposition.

Ceci dit, compte tenu du rapport de force et de l'importance de la majorité, je vais retirer ma proposition. On pourra débattre à nouveau de cette question et de l'opportunité de procéder de cette manière, peut-être après que le Conseil fédéral aura fait, sur cette nouvelle variante-là, une procédure de consultation et aura pris connaissance de l'opinion des milieux intéressés. J'ai le sentiment qu'en l'espèce la commission se laisse guider un peu rapidement par les considérations pratiques que fait valoir le Tribunal fédéral et qu'il convient d'être plus attentifs à ces questions de partialité et d'indépendance des juges. Il me semble en tous les cas nécessaire de mener une procédure de consultation et peut-être sera-ce alors l'occasion de reprendre cette discussion et de décider des vertus et inconvénients de l'une et l'autre variante.

En conclusion, comme le Conseil fédéral accepte ce renvoi, que nous pouvons compter sur une procédure de consultation et que le sujet reviendra dans notre conseil avec davantage d'informations, je retire ma proposition de minorité, non sans souligner les inconvénients de la solution retenue par la majorité.

Bischof Pirmin (CE, SO), für die Kommission: Nur kurz zu den Äusserungen des Minderheitssprechers: Es ist wahrscheinlich nicht so, dass die Kommission das überstürzt entschieden hätte. Man hat die Unabhängigkeitsfrage schon geprüft, und wir sind – ich habe das vorhin vielleicht zu wenig erwähnt – auch geleitet worden von der Effizienzfrage. Wenn Verfahren immer länger dauern, dient das dem Rechtsschutz auch nicht. Wir sind von den beiden Vertretern des Bundesgerichtes orientiert worden, dass die Behandlung einer Rückweisung durch das Bundesgericht – das ist in diesen Fällen die Regel – zusätzlich sechs bis neun Monate dauert. Wenn in einem bestimmten Fall eine zweite Rückweisung dazukommt, was auch möglich ist, dauert die Verlängerung bis zu anderthalb Jahre. Das dient dem Rechtsschutz auch schlecht.

Deshalb ist die Kommission der Auffassung, dass die Vorlage so geschickter überarbeitet werden kann.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Wir sind uns einig, dass die geltende Rechtslage aus rechtsstaatlicher Sicht nicht optimal ist. Nun hat es die Motion Janiak 10.3138 gegeben, einen entsprechenden Vorschlag für eine Kompetenzerweiterung des Bundesgerichtes. Ihre Kommission hat jetzt noch einen Alternativvorschlag, den Sie ebenfalls – ich sage es jetzt einmal so – nicht nur überprüft, sondern auch ausgearbeitet haben möchten. Wir sind eigentlich der Meinung, Ihre Kommission hätte den Alternativvorschlag, den Sie von der Verwaltung erhalten haben, auch gleich selber jetzt hier unterbreiten können. Aber ich nehme zur Kenntnis, dass Sie das an den Bundesrat zurückweisen möchten, auch mit dem Auftrag, die entsprechenden Vor- und Nachteile noch einmal abzuwägen.

Wir werden Ihnen diesen Alternativvorschlag unterbreiten. Sie werden dann sehen, wie die entsprechenden Meinungsäusserungen dazu sind. So, wie ich informiert bin, ist der Vorschlag vom Bundesgericht und vom Bundesstrafgericht bereits positiv gewürdigt worden. Aber wir werden Ihnen diesen Vorschlag unterbreiten; dann können Sie das in Kenntnis der ganzen Ausgangslage noch einmal beraten. Ich bin in diesem Sinne mit der Rückweisung einverstanden.

Le président (Hêche Claude, président): La proposition de la minorité a été retirée.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

14.064

Bekämpfung der Kriminalität. Abkommen mit Kosovo Lutte contre la criminalité. Accord avec le Kosovo

Erstrat – Premier Conseil

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Savary Géraldine (S, VD), pour la commission: L'accord avec le Kosovo sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité complète la liste des accords signés par la Suisse avec les pays de l'Europe de l'Est dans le domaine de la lutte contre la criminalité.

Cet accord est important pour notre pays. Le trafic de stupéfiants, la traite des êtres humains, le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme, les mafias et le crime organisé menacent nos sociétés.

La lutte contre ces phénomènes criminels nécessite non seulement des moyens sur les territoires nationaux, mais exige des collaborations renforcées avec nos voisins, car tout le monde le sait: le crime ne connaît pas de frontières.

A l'échelle européenne, la collaboration est aujourd'hui possible grâce à l'accord de Schengen et à son instrument d'enquête Europol. Pour le reste, les accords bilatéraux sont nécessaires et le présent projet en est la preuve.

Quel est son contenu? Cet accord règle la coopération entre les autorités de police de la Suisse et celles du Kosovo. Il règle la coopération en matière d'échange d'informations, de coordination des phases opérationnelles et de mise en place de modules de formation.

Cet accord a été salué par la commission. Aucun amendement n'a été proposé – c'est normal puisque cet accord ne peut pas être modifié. Certains membres de la commission ont malgré tout exprimé leur incompréhension, voire un certain mécontentement de voir que l'article 4 de l'accord, relatif aux domaines concernés par la coopération, exclut les infractions de nature fiscale. En effet, la lutte contre le crime organisé ou la corruption passe par un échange d'informations en matière fiscale et financière.

Par ailleurs, il y a eu très peu de propositions ou de commentaires sur cet accord, si ce n'est celui que je viens de mentionner.

C'est pourquoi la commission a adhéré au projet du Conseil fédéral à l'unanimité et vous invite à en faire de même.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich komme nachher noch auf die Bemerkung der Kommissionssprecherin zurück. Sie hat eine Frage gestellt bzw. sich zum Ausschluss der Zusammenarbeit in fiskalischen Angelegenheiten geäussert.

Einleitend nochmals kurz Folgendes: Die Kriminalität macht eben vor unseren Landesgrenzen nicht halt. Die meisten Kriminalitätsbereiche weisen einen internationalen Bezug auf, und deshalb müssen wir diese grenzüberschreitende Kriminalität auch durch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit bekämpfen, und dafür brauchen wir die entsprechenden Instrumente.

Die Schweiz hat in den letzten Jahren insgesamt 14 Polizeiabkommen abgeschlossen. Neben den Polizeiabkommen mit unseren Nachbarstaaten haben wir einen Schwerpunkt auf die Länder Südosteuropas gelegt. Nach dem Abschluss der Abkommen mit Albanien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina und zuletzt 2009 mit Serbien ist das jetzt vorliegende bilaterale Polizeiabkommen mit Kosovo eigentlich eine logische Weiterentwicklung unserer bewährten Zusammenarbeit.

Der Abschluss eines bilateralen Polizeiabkommens ist im Falle von Kosovo für uns aber ganz besonders wichtig, weil Kosovo weder Mitglied von Interpol noch von Europol ist, das heisst, dass die beiden wichtigsten multilateralen Instrumente für die internationale Polizeizusammenarbeit hier nicht direkt zur Verfügung stehen. Die Schweiz hat schon früh auf diesen Mangel reagiert, indem sie bereits im Jahr 2008 einen Polizeiattaché für Kosovo akkreditiert hat, der die Zusammenarbeit vor Ort unterstützen kann. Ich kann Ihnen sagen, dass das eine sehr wertvolle Zusammenarbeit ist; ich glaube, da haben wir frühzeitig das Richtige gemacht.

Das Polizeiabkommen, das neu verhandelt worden ist, erweitert jetzt natürlich die Möglichkeiten der Zusammenarbeit und bietet eine umfassende rechtliche Basis. Inhaltlich – ich werde Ihnen das Abkommen jetzt nicht im Detail vorstellen – entspricht es den Abkommen, die wir in den letzten Jahren mit anderen Staaten in dieser Region abgeschlossen haben. Der Fokus liegt auf der Bekämpfung der schwerstkriminellen, namentlich der organisierten Kriminalität, des Drogenhandels, des Menschenhandels, des Menschen schmuggels und des Terrorismus. Eine Zusammenarbeit in Angelegen-