

Punkt A – Point A
Ueberwiesen – Transmis

Punkt B – Point B

Abstimmung – Vote

Für Ueberweisung der Motion	48 Stimmen
Dagegen	77 Stimmen

88.228

**Parlamentarische Initiative
(Fischer-Sursee)
Amnestie für leichte Straffälle
zum 700jährigen Bestehen
der Schweizerischen Eidgenossenschaft**
**Initiative parlementaire
(Fischer-Sursee)
Délits sans gravité. Amnistie
à l'occasion du 700e anniversaire
de la Confédération**

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 21. Juni 1988

Im Hinblick auf die 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft im Jahre 1991 erlässt die Bundesversammlung am letzten Tag der Dezembersession des Jahres 1990 gestützt auf Artikel 85 Ziffer 7 der Bundesverfassung eine Amnestie für alle Straftäter, die vor dem 31. Dezember 1990 zu einer Haft- oder Gefängnisstrafe bis zu höchstens drei Monaten verurteilt worden sind. Die Amnestie tritt am 1. Januar 1991 in Kraft.

Texte de l'initiative du 21 juin 1988

Pour marquer le 700e anniversaire de la Confédération en 1991, l'Assemblée fédérale décrètera le dernier jour de la session d'hiver 1990, en vertu de l'article 85, chiffre 7 de la Constitution fédérale, une amnistie applicable à toutes les personnes qui auront été condamnées avant le 31 décembre 1990 à une peine d'arrêt ou de prison n'excédant pas trois mois. L'amnistie aura effet le 1er janvier 1991.

Herr **Hess** Peter unterbreitet im Namen der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates, welcher dieses Geschäft zur Prüfung zugewiesen wurde, gab am 22. Mai 1989 dem Initianten Gelegenheit, sich zu seinem Vorstoss zu äussern (Art. 21quinquies Geschäftsverkehrsgesetz, SR 171.11).

Begründung des Initianten

In der Schweiz ist man mit der Amnestie relativ zurückhaltend umgegangen. Im 19. Jahrhundert wurden Amnestien gewährt im Zusammenhang mit Wahlunordnung, militärischen und politischen Delikten («Neuenburger Handel») und den «Tessiner Ereignissen» 1890.

Im 20. Jahrhundert wurden nur zwei Amnestien gewährt (Ueberschreitung der Höchstpreise bei Heu, Wehrsteuer). Verschiedene Amnestien wurden abgelehnt (Dienstverweigerer, Jugendunruhen 1982, Konsum von Cannabis 1983). Der Amnestiegedanke beinhaltet Gnade vor Recht, Verzeihen, Vergessen und das Entgegenbringen eines Vorschusses an Vertrauen. Die Amnestie spielt ohne Ansehen der Person, sie kommt dem Gerechten wie dem Ungerechten zugute. Es ist eine Art von Willkür, wie auch die Begnadigung.

Es ist jedoch insofern nicht Willkür oder Ungleichheit, als in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen ist, dass das Parlament begnadigen und amnestieren kann.

Das vorliegende Begehren betrifft alle «kleinen Sünder» mit Haft- oder Gefängnisstrafen bis zu drei Monaten. Schwere Täter mit Zuchthausstrafen sind nicht betroffen, da deren Mindestmass höher ist.

Es sind nur kleine Täter betroffen, beispielsweise nur Drogenkonsumenten, da Händler höhere Strafen erhalten. Bei den SVG-Vergehen handelt es sich um die üblichen Uebertretungen sowie Alkohol am Steuer ohne Unfallfolgen, beschränkt jedoch auf geringfügige Alkoholtäter. Im Falle von Körperverletzungen oder Tötungsdelikten werden üblicherweise Freiheitsstrafen von über drei Monaten Dauer ausgesprochen.

Betroffen sind vor allem Jugendliche und jüngere Täter. Knapp ein Drittel der Verurteilten sind 18- bis 24jährig, die Hälfte 18- bis 29jährig. Die Gründe hierfür sind sozialpolitischer Natur: Wohlstand, Unerfahrenheit, Leichtsinn usw.

Nicht betroffen sind Kriminelle mit Zuchthausstrafen: Drogenhändler, Autorowdies, Tötungsdelikte, schwere Körperverletzungen.

Die Gefahr des «Delinquierens auf Vorschuss» ist nicht gross, da ein Täter erstens nicht weiss, ob er am 1. Januar 1991 abgeurteilt ist. Zweitens weiss er nicht, ob er eine Strafe von unter oder über drei Monaten erhält.

Unserem Strafgesetzbuch liegt der Gedanke zugrunde, dass die Strafe drei Zwecke hat. Einmal ist es die Sühne, Strafe für die begangene Tat; weiter wird die Generalprävention, die abschreckende Wirkung für alle bezweckt; der Hauptzweck ist die Besserung des Täters.

Gerade Kurzstrafen sind deshalb ohnehin fragwürdig. Sie sind heftig umstritten, weil sie ihre Wirkung verfehlen. Die Erfahrung zeigt, dass keine Besserung erreicht wird. Im Gegenteil: kommen Gefangene mit Kriminellen in Kontakt, werden sie von ihnen infiziert. Dies ist vor allem im Drogenbereich der Fall. Die Hälfte der Vorbestraften sind rückfällig.

Mein Vorschlag zur Ausgestaltung ist es deshalb, alle Täter bis zu drei Monaten zu amnestieren. Ueber Ausnahmen kann noch diskutiert werden. Auch die bedingten Strafen, wo die Bewährungsfrist noch nicht abgelaufen ist, sollen darunter fallen.

Ich sehe die Amnestie als Zeichen der Toleranz, als Brückenschlag zwischen der jüngeren und der älteren Generation, als Auslöser für positive Effekte im Hinblick auf die Feier, oder einfach als Geschenk.

Erwägungen der Kommission

Die Petitions- und Gewährleistungskommission befasste sich am 22. Mai und am 30. August 1989 mit dieser Initiative. Sie liess sich anlässlich eines Hearings von verschiedenen Experten über die Grundsätze einer Amnestie sowie über praktische Probleme, die im Falle einer Amnestie gelöst werden müssen, orientieren. In einer allgemeinen Aussprache hielt die Kommission sodann folgendes fest:

1. Amnestie und Begnadigung sind in Artikel 85 Ziffer 7 der Bundesverfassung unter den Gegenständen aufgeführt, die in den Geschäftskreis der eidgenössischen Räte fallen. Ueber Begriff, Gegenstand, Voraussetzungen und Form der Amnestie kennt das Bundesrecht keine besonderen Bestimmungen (vgl. hingegen zur Begnadigung Art. 394 bis 396 des Strafgesetzbuches, StGB).

2. Wie die Begnadigung ist auch die Amnestie ein Akt der Staatshoheit, mit dem in den ordentlichen Gang der Rechtspflege eingegriffen wird:

Begnadigung ist der gänzliche oder teilweise Verzicht des Staates auf den Vollzug einer rechtskräftig ausgesprochenen Strafe zugunsten einer Einzelperson. Sie erfordert eine individuelle Prüfung des Verurteilten und wird in der Regel aus Gründen der Billigkeit, die in der betreffenden Person liegen, gewährt (vgl. Aubert II Nr. 1467; Fleiner/Giacometti 854f.; Burckhardt 680; BBI 1955 I 946).

Amnestie ist der Verzicht des Staates auf die Strafverfolgung oder den Strafvollzug gegenüber einer Mehrzahl von Personen, die nicht individuell bestimmt sind, deren Widerhandlungen aber durch ein gemeinsames generelles Merkmal be-

zeichnet werden. Der Verzicht erfolgt aus wichtigen Gründen des öffentlichen Interesses (vgl. Aubert II Nr. 1467; Burckhardt 680; Schultz AT I 256; Schwander 245f.; BBI 1955 I 946; VEB 16.31).

Jede Amnestie ist notwendigerweise eine Teilamnestie: Soll nicht die gesamte Strafrechtsordnung ausser Kraft gesetzt werden, muss eine Amnestie stets nach verschiedenen Kriterien abgegrenzt werden.

Die Wirkungen der Amnestie bestehen in einer Einschränkung der Kompetenzen, die den Strafbehörden normalerweise zukommen. Die Einschränkung geht mehr oder weniger weit, je nach dem Stadium, in dem sich die Strafverfahren befinden und je nach dem Inhalt des Amnestiebeschlusses. Amnestie kann also bedeuten, dass auf die Einleitung von Strafverfahren verzichtet wird, hängige Strafverfahren eingestellt oder bereits ausgesprochene, noch nicht verbüsste Strafen erlassen werden. Das ausgesprochene Urteil als solches bleibt aber bestehen.

Die Amnestie ist nach übereinstimmender Meinung von Parlament und Bundesrat an keine besonderen Voraussetzungen geknüpft. So bedarf es keines Gesuches der Beschuldigten oder Verurteilten. Besteht ein öffentliches Interesse an einer Amnestie, kann sie von Amtes wegen verfügt werden (BBI 1955 I 947). Die Amnestie braucht sich nicht auf die Gesuchsteller zu beschränken. Sie muss vielmehr auch die anderen Personen erfassen, deren Widerhandlungen das massgebende Merkmal aufweisen und deren Strafbefreiung im öffentlichen Interesse steht.

3. Der Entscheid, ob einem Amnestiebegehren Folge zu geben sei, ist in erster Linie nach politischen Erwägungen zu treffen.

Die Amnestie wird im Interesse des Staates gewährt, nicht oder jedenfalls nicht vorwiegend aus Rücksicht auf die betroffenen Personen. Die Umstände der einzelnen Tat, die Person des Straffälligen und die Härte, mit welcher ihn die Strafe trifft, d. h. alle für die Begnadigung ausschlaggebenden Faktoren, haben gegenüber allgemeinen staatspolitischen Erwägungen zurückzutreten.

4. Die eidgenössischen Räte machten in ihrer bisherigen Praxis die Gewährung der Amnestie von der Voraussetzung abhängig, dass ein öffentliches Interesse am Verzicht auf die Ahndung der Widerhandlungen besteht, dem ein ganz besonderer Wert zukommt. Nur wenn dieses öffentliche Interesse höher gewertet wird als jenes an der Verhängung und Vollstreckung der gesetzlichen Sanktionen, d. h. als das Interesse an Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit, betrachtete das Parlament die Amnestie als gerechtfertigt. Als vornehmlich geeignet für die Amnestie bezeichnete der Bundesrat in seinem Bericht vom 20. Januar 1939 über die Amnestiegesuche zugunsten der Teilnehmer am spanischen Bürgerkrieg «vor allem innere Unruhen, nach deren Beilegung die öffentliche Meinung im Interesse des Friedens und der Versöhnung der Parteien den Verzicht auf die Ahndung der begangenen strafbaren Handlungen begrüsst und wünscht» (BBI 1939 I 124). Zuständig für den Erlass von Amnestiebeschlüssen ist die Bundesversammlung in allen Fällen, in denen ein Delikt dem eidgenössischen Recht untersteht (vgl. BBI 1939 I 120 und dort zitierte Literatur; Aubert II Nr. 1467; Schultz AT 234).

5. Die Kommission stellte ferner fest, dass die Entscheidung des Gesetzgebers darüber, ob eine Strafe vollzogen oder erlassen wird, sachgerecht und rechtsgleich sein muss.

Sinn der Amnestie kann es nämlich keineswegs sein, eine Korrektur an Gesetzen bzw. Gerichtspraxis zu sein. Amnestie ist ein Ventil des Rechts, d. h. das Recht wird dort ausser Kraft gesetzt, wo durch gesellschaftlichen Druck der Vollzug der Strafe als derart stossend erachtet wird, dass der Sinn der Strafe ins Gegenteil gekehrt würde. Eine Amnestie kann dann gewährt werden, wenn die zuständige Behörde der Ueberzeugung ist, dass die Strafvollstreckung von der öffentlichen Meinung als unerträglich empfunden wird, wenn sie sogar Erbitterung und politische Leidenschaften provozieren würde.

6. Die Kommission gelangte schliesslich zur Ueberzeugung, dass es falsch wäre, aus Anlass der 700-Jahr-Feier den Amnestiebegriff zu verwässern. Unabhängig davon, wer begünstigt würde, müssen wir uns davor hüten, eine Jubelamnestie ohne

tieferer Bedeutung zu erlassen. Eine solche Amnestie würde in unserem Lande nicht verstanden, wäre sie doch letztlich ohne tieferen Sinn und Inhalt.

Die in der Initiative vorgesehenen Beschränkung würde ausserdem einerseits gemäss Statistik in erster Linie eine Amnestie für Verkehrsdelinquenten zur Folge haben, andererseits wäre sie eine Amnestie auf Vorrat, da man heute diejenigen, die von der Amnestie profitieren würden, noch gar nicht kennt. Weder das Staatswohl noch die politische Zweckmässigkeit sprechen für eine Amnestie in der Art, wie sie mit der parlamentarischen Initiative Fischer-Sursee angestrebt wird.

Auch würde wohl eine solche Amnestie für alle Verurteilungen zu einer Freiheitsstrafe bis zu drei Monaten generell nicht auf sehr viel Akzeptanz stossen. Es geht nicht an, Fahren in ange-trunkenem Zustand, Sittlichkeitsdelikte oder Delikte gegen Leib und Leben zu amnestieren.

Schliesslich wurde in der Kommission die Beschränkung einer Amnestie auf Personen diskutiert, welche gegen Artikel 19a des Betäubungsmittelgesetzes (SR 812.121; Drogenkonsum, einschliesslich Beschaffungskriminalität, aber ohne Handel und Schmuggel, im Sinne der Vorschläge der Betäubungsmittelkommission) verurteilt worden haben. Die Mehrheit der Kommission vertrat jedoch die Auffassung, dass für diesen Strafbereich nicht eine Amnestie, sondern eine rasche Gesetzesrevision die geeignete Lösung sei.

M. Hess Peter présente au nom de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales le rapport écrit suivant:

La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national, chargée d'examiner cet objet, a entendu l'initiateur le 22 mai 1989, conformément à l'article 21 quinquies de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11).

Développement par écrit de l'auteur de l'initiative

La Suisse a pratiqué l'amnistie avec retenue. Au XIXe siècle, on a accordé des amnisties en rapport avec des troubles électoraux, des délits politiques et militaires (affaire de Neuchâtel, 1856), ainsi que des «événements du Tessin» de 1890. Au XXe siècle, seules deux amnisties ont été consenties (dépassement des prix maximaux du foin, taxe militaire). Plusieurs demandes d'amnistie ont été rejetées (objecteurs de conscience, émeutes de jeunes en 1982, consommation de cannabis en 1983).

L'amnistie repose sur des notions de grâce primant le droit, autrement dit de pardon et d'oubli. Elle constitue un signe de confiance. Elle s'applique sans acception de personne, à l'innocent comme au coupable. Comme la grâce, elle est un acte volontaire. Elle ne relève cependant pas de l'arbitraire ni de l'inéquité puisque la constitution prévoit expressément que le Parlement peut gracier et amnistier.

La présente initiative vise les auteurs de «petits délits», ceux qui sont frappés de peines d'arrêt ou de prison allant jusqu'à trois mois. Les auteurs de délits graves, condamnés à des peines de réclusion, ne sont pas visés, puisque leur peine minimale dépasse trois mois. Par auteurs de «petits délits» il faut entendre par exemple les consommateurs de drogues, par opposition aux trafiquants qui subissent des peines plus lourdes. S'agissant d'infractions à la loi sur la circulation routière, nous pensons aux violations habituelles, y compris l'alcool au volant mais seulement dans les cas bénins et lorsqu'il n'y a pas d'accident. Dès qu'il y a des lésions corporelles, et à plus forte raison des morts, la peine infligée dépasse habituellement trois mois.

Les auteurs de «petits délits» sont pour la plupart des jeunes adolescents ou adultes. Un peu moins d'un tiers des condamnés ont entre 18 et 24 ans, la moitié entre 18 et 29 ans. Les mobiles sont d'ordre social: inexpérience, irresponsabilité, niveau socio-économique. Nous excluons de notre propos les criminels qui sont frappés de peine de réclusion: trafiquants, chauffards, auteurs d'homicides ou de lésions corporelles graves.

Le danger de délinquance préméditée en vue de l'amnistie est

faible, car un délinquant ne peut savoir, *a priori*, si sa peine sera inférieure à trois mois, ni s'il sera amnistié au 1er janvier 1991.

Notre Code pénal repose sur l'idée que la peine a trois buts. Le premier est l'expiation, la punition du délit. Le deuxième est la prévention générale, en raison de l'effet dissuasif de la peine. Mais le but principal est l'amendement du délinquant.

Les peines courtes sont de toute façon d'une utilité douteuse. Elles sont vivement controversées, en raison de leur inefficacité. L'expérience montre qu'elles n'incitent nullement le délinquant à s'amender. Au contraire: les détenus qui entrent en contact avec des criminels en prison risquent d'être «contaminés». Tel est notamment le cas en ce qui concerne la drogue. La moitié des prévenus sont des récidivistes.

C'est pourquoi je propose d'amnistier les délinquants condamnés à des peines allant jusqu'à trois mois. Des exceptions peuvent être examinées. Il convient de prendre aussi en considération les peines avec sursis dont le délai n'est pas encore échu.

J'envisage l'amnistie comme un geste de tolérance, une main tendue aux jeunes de la part de leurs aînés, une marque de bonne volonté à l'occasion de la commémoration du 700e anniversaire, ou tout simplement comme acte de générosité.

Considérations de la commission

La Commission des pétitions a examiné l'initiative les 22 mai et 30 août 1989. Elle a entendu plusieurs experts au sujet des principes d'une amnistie ainsi que des problèmes pratiques qui devraient être résolus le cas échéant.

Au cours d'une discussion générale, la commission a relevé les points suivants:

1. L'amnistie et la grâce relèvent de la compétence des Chambres fédérales, selon l'article 85, chiffre 7, de la Constitution fédérale. Pour le reste, le droit fédéral n'a pas de disposition précisant la notion, l'objet, les conditions, les effets et la forme de l'amnistie (s'agissant de la grâce, voir les articles 394 à 396 du Code pénal).

2. Comme la grâce, l'amnistie relève de la souveraineté de l'Etat. Toutes deux constituent une intervention dans le cours ordinaire de l'administration de la justice. La grâce est un acte par lequel l'Etat renonce partiellement ou totalement à l'exécution d'une peine exécutive et frappant une seule personne. Elle nécessite un examen approfondi du cas du condamné. En règle générale, elle est prononcée pour des raisons d'équité liées à la personne concernée (voir Aubert II no 1467; Fleiner/Giacometti 854ss.; Burckhardt 680; FF 1955 I 942).

Par l'amnistie, l'Etat renonce à poursuivre ou punir un certain nombre de personnes non déterminées individuellement, mais dont les délits présentent des caractères communs. Elle est prononcée pour des raisons importantes d'intérêt public (voir Aubert II no 1467; Burckhardt 680; Schultz AT I 256; Schwander 245ss; FF 1955 I 942; VEB 16.31).

Toute amnistie est par nature partielle. Si l'on ne veut pas abolir l'ensemble de l'ordre juridique, elle doit nécessairement être limitée en vertu de certains critères.

L'amnistie implique une limitation des compétences normalement attribuées aux autorités judiciaires. Cette limitation est plus ou moins poussée, selon le stade où se trouvent les procédures pénales, et selon le teneur du décret d'amnistie. Selon le cas, une amnistie peut donc signifier la renonciation à l'ouverture d'une procédure pénale, la suspension des procédures en cours, ou la remise des peines déjà prononcées mais non encore exécutées. Par contre, un jugement prononcé n'en est pas annulé pour autant.

De l'avis commun du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, l'amnistie n'est soumise à aucune condition particulière. Ainsi, une requête de l'inculpé ou du condamné n'est pas nécessaire. Si l'amnistie répond à un intérêt public, elle peut être décrétée d'office (FF 1955 I 943). Elle ne doit pas être limitée aux requérants. Au contraire, elle doit s'appliquer à tous les auteurs des délits répondant aux critères déterminants et dont l'acquittement répond à l'intérêt public.

3. La réponse à une demande d'amnistie dépend primordialement de considérations politiques. Elle est accordée dans l'intérêt de l'Etat et non pas, ou tout au moins pas essentielle-

ment, en considération des personnes touchées. Les circonstances dans lesquelles les délits ont été commis, la personne des prévenus, la dureté de la peine – tous critères déterminants dans le cas d'une grâce – passent au second plan par rapport aux considérations de politique générale de l'Etat.

4. Jusqu'ici, les Chambres fédérales ont subordonné l'amnistie à l'existence d'un intérêt public important à la suspension des poursuites engagées contre les auteurs d'infractions. Autrement dit, ce n'est que lorsque l'intérêt public lié à une suspension des poursuites est jugé plus important que celui attaché à l'exécution des peines – donc en fin de compte à la sûreté du droit et à l'égalité de traitement – que le Parlement a jugé l'amnistie justifiée.

Selon le Conseil fédéral «l'amnistie est surtout indiquée en cas de troubles intérieurs, lorsque l'opinion publique, une fois le calme revenu, désire, dans l'intérêt de la paix et de la réconciliation des parties, que l'on renonce à réprimer les délits commis». (FF 1939 I 124, conclusion du rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les demandes d'amnistie en faveur des participants à la guerre civile espagnole, du 20 janvier 1939).

C'est l'Assemblée fédérale qui est compétente pour la proclamation des amnisties dans tous les cas où un délit tombe sous le coup du droit fédéral (voir FF 1939 I 120, ouvrages cités; Aubert II no 1467; Schultz AT 234).

5. La commission a souligné que la décision du législateur quant à l'exécution ou à la levée d'une peine doit répondre aux impératifs d'opportunité et d'équité. L'amnistie ne doit pas être un correctif des lois ou de la pratique des tribunaux. Elle équivaut à une suspension du droit effectuée lorsque la société juge l'exécution d'une peine si choquante que celle-ci risque d'aller à fin contraire. Ainsi, l'autorité compétente peut déclarer une amnistie lorsqu'elle est persuadée que l'exécution de la peine serait jugée insupportable par l'opinion publique, voire lorsqu'elle risque de provoquer du ressentiment ou de déchaîner les passions politiques.

6. La commission est parvenue à la conclusion qu'il serait erroné d'édulcorer la notion même d'amnistie. Quels qu'en soient les bénéficiaires, il faut éviter d'accorder une amnistie simplement à l'occasion du 700e anniversaire. Une telle amnistie ne serait pas comprise par la population de ce pays, car elle serait dénuée de sens profond.

En raison des limitations proposées, l'initiative profiterait surtout aux auteurs de délits de la circulation, si l'on s'en tient aux statistiques. Il s'agirait en outre d'une amnistie par anticipation, puisqu'on n'en connaît pas encore les bénéficiaires. Ni l'intérêt de l'Etat ni l'opportunité politique ne permettent d'arguer en faveur d'une amnistie telle que la propose l'initiative Fischer-Sursee.

D'ailleurs, une amnistie portant sur toutes les peines privatives de liberté de trois mois ou moins ne serait pas très bien comprise. Il n'est pas judicieux d'amnistier des chauffeurs en état d'ivresse, des auteurs de délits contre les mœurs ou contre l'intégrité corporelle et la vie.

Enfin, la commission a discuté la limitation éventuelle de l'amnistie aux personnes ayant violé l'article 19a de la loi sur les stupéfiants (RS 812.121, consommation de drogues). A la majorité, elle a estimé que la solution, dans ce domaine, réside dans une rapide révision de la loi et non dans une amnistie.

Antrag der Kommission

Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Minderheit

(Braunschweig, Béguelin, Jeanprêtre, Rechsteiner, Schmid)
Das Geschäft an die Kommission zurückweisen mit dem Auftrag, eine Amnestie nur für jene vorzusehen, die gegen Artikel 19a des Betäubungsmittelgesetzes (SR 812.121; Drogenkonsum, einschliesslich Beschaffungskriminalität, aber ohne Handel und Schmuggel, im Sinne der Vorschläge der Betäubungsmittelkommission) verstossen haben.

Proposition de la commission

Majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Minorité

(Braunschweig, Béguelin, Jeanprêtre, Rechsteiner, Schmid)
Renvoyer l'objet à la commission avec mandat de n'accorder une amnistie qu'à ceux ayant violé l'article 19a de la loi sur les stupéfiants (RS 812.121; consommation de drogue, y compris infractions visant à s'en procurer, mais sans trafic ni contrebande), conformément aux propositions de la Commission des stupéfiants.

Fischer-Sursee: Ich gebe mich nicht der Illusion hin, dass es ein leichtes ist, Sie gegen den Antrag der Kommission umzustimmen. Ich habe auch Verständnis dafür – es ging mir anfänglich ähnlich –, dass man dem Amnestiegedanken mit innerem Widerstand begegnet. Schliesslich muss der Staat um seiner Existenz willen und zum Schutze der Bürger Verstösse gegen die Rechtsordnung ahnden. Es lohnt sich aber, zu überlegen, ob eine Amnestie für kleine Sünder – und um solche geht es hier – im Zusammenhang mit der 700-Jahr-Feier nicht weit mehr zur besseren sozialen Eingliederung solcher Straftäter und zu einem besseren Verhältnis zwischen ihnen und dem Staat beiträgt als eine Gedenkfeier der üblichen Art, wo mitmacht, wer Rang und Namen hat, und wo abseits steht, wer dem Staat, dem öffentlichen Leben mit Misstrauen aus der Ferne zusieht.

Bei einer solchen Amnestie steht nicht die politische Zweckmässigkeit im Vordergrund, sondern sie beinhaltet Gnade vor Recht, Verzeihen, Entgegenbringen eines Vorschusses an Vertrauen. Der Staat zeigt den Benachteiligten sein menschliches Gesicht. Es ist ein Gnadentat aus Billigkeit oder, wenn Sie wollen, auch bloss ein Geschenk, und bei Geburtstagen macht man sich ja Geschenke. Mit der Beschränkung der Amnestie auf Freiheitsstrafen bis zu höchstens drei Monaten werden zum erdrückenden Teil nur kleine Täter begünstigt, bei denen menschliches Versagen zur Straffälligkeit führte und nicht kriminelle Gesinnung. Die schweren Taten werden regelmässig mit höheren Strafen belegt, das gilt namentlich für Alkohol am Steuer, wenn damit eine Körperverletzung oder ein Rückfall verbunden ist. Sollte man hier trotzdem noch Bedenken haben, wäre es auch denkbar, dass man die Amnestie nur für Strafen bis zu einem Monat erlässt oder sie für gewisse Straftäter ausschliesst.

Im Jahr werden bei uns etwa 10 000 Personen mit Gefängnis von einem bis drei Monaten unbedingt bestraft. 8000 davon erhalten eine Strafe von bloss einem Monat. Dabei handelt es sich zur Hälfte um junge Leute, die nicht oder noch nicht gefestigt sind. Für solche hätte ein Gnadentat durchaus positive Wirkung. Ich erinnere Sie an Ihre Schulzeit: Die Schenkung einer Strafe zeitigte die weitaus bessere Wirkung, als wenn Sie Strafaufgaben schreiben mussten und die ganze Zeit über den Lehrer verfluchten.

Die Amnestie hätte noch eine andere Wirkung, und um diese geht es mir ebenso sehr: Sie bringt uns die generelle Problematik der Kurzstrafen wieder einmal ins Bewusstsein und stellt sie zur Diskussion. In der Strafrechtswissenschaft sind solche Kurzstrafen sehr angefochten. Kurze Freiheitsstrafen nützen in der Regel nicht nur wenig, sondern sehr oft sind sie sogar schädlich. Sie ächten den Täter und treiben ihn noch mehr ins Abseits, was die hohe Rückfallquote bestätigt. Oft wird ein Strafgefangener durch den Kontakt mit echten Kriminellen von diesen infiziert.

Schliesslich hat die Amnestie noch eine ganz praktische Wirkung: Sie bringt auch den Kantonen eine wünschbare Entlastung. Sie wissen, die Gefängnisse sind überfüllt. Die Wartezeiten für den Antritt von Kurzstrafen betragen bis zu zwei Jahren. Im Kanton Solothurn standen letztes Jahr 400 Verurteilte bis zu 15 Monate vor den Gefängnissen Schlange. Bei einem so verspäteten Strafantritt verliert die Strafe jeden Sinn und wird zur Farce. Ich sehe die Amnestie als Zeichen der Toleranz und als Brückenschlag.

Oberrichter Straumann umschrieb es so: «Ich bin sicher, dass diese Amnestie als Hinwendung des Staates an den kleinen Täter Signalwirkung und Symbolwert hätte. Der einzige Nachteil dieser Lösung ist: Sie kostet nichts.»

Braunschweig, Sprecher der Minderheit: Ich beantrage Ihnen namens einer Minderheit, den Bericht mit dem bestimmten Auftrag an die Kommission zurückzuweisen, eine Amnestie für jene vorzusehen, die gegen Artikel 19a des Betäubungsmittelgesetzes verstossen haben.

Diese Forderung ist bereits in einem offiziellen Expertenbericht unseres Landes, im Drogenbericht, enthalten. Es geht um die Bestrafung des Drogenkonsums und der Beschaffung soweit sie diesen Konsum betrifft. Diese Revision ist in Vorbereitung. Aber bis sie rechtens wird, dürfte noch einige Zeit gehen. Deswegen scheint es gerechtfertigt zu sein, dass wir hier ein Zeichen setzen, ein Zeichen in diesem kommenden Jahr, dass wir für diese Menschen eine Amnestie wünschen, damit sie nicht auf die Revision, die sich noch Jahre hinziehen könnte, warten müssen.

Es betrifft aber nicht nur die Betroffenen selber, sondern auch die Eltern. Ich frage: Welche Eltern in diesem Land haben nicht schon Angst gehabt, dass das Drogenproblem auch in ihre Familie einziehen könnte? Das wissen wir, das beschäftigt uns alle, ob betroffen oder indirekt betroffen oder nicht betroffen. Deshalb lade ich Sie ein, dieser Rückweisung zuzustimmen und auf diese Weise ein Zeichen zu setzen.

Ich gebe ohne weiteres zu: Die Kommission hat es sich nicht leicht gemacht. Sie hat Hearings durchgeführt. Sie hat verschiedene Aspekte und Möglichkeiten diskutiert. Aber sie konnte sich nicht zu einem positiven Entscheid durchringen, obschon das Amnestierecht verfassungsmässig geregelt und im Grundsatz unbestritten ist. Aber in der Praxis machen wir es uns sehr schwer. Offenbar haben wir Mühe, ein Zeichen der Versöhnung zu setzen. Wir haben diese Frage in diesem Rat vor zehn Jahren, zu Beginn der achtziger Jahre, am Beispiel Jugendlicher sehr eingehend besprochen.

Wir haben auch bei andern Gelegenheiten darüber gesprochen: Bei den Vorfällen im Kanton Jura, bei missbrauchten Frauen, die Drogen transportiert haben und dazu gezwungen worden sind, bei den ehemaligen Spanienkämpfern in den dreissiger Jahren. Wir haben die Amnestie immer zurückgewiesen. Warum eigentlich?

Im Ausland wird es anders gehandhabt. Bei jeder Gelegenheit wird ein Zeichen gesetzt. Es sind nicht nur Monarchien, die dies durchführen. Es sind Staaten, die sagen: Wir wollen ein Zeichen der Versöhnung setzen. Oder: Das Bewusstsein im Volk hat sich geändert und die Gesetzgebung hat nicht ganz Schritt gehalten; wir wollen eine Geste machen, einen Strich darunter ziehen, neue Chancen einräumen, einen Neuanfang erlauben. Das sind Ueberlegungen, die zur Amnestie führen. Warum ist das bei uns so schwer möglich? Ein totalitärer Staat führt kaum eine Amnestie durch. Vielleicht einmal aus opportunistischen Gründen. Aber wir sind ja kein totalitärer Staat. Wahrscheinlich ist es bei uns etwas anderes – wenn Sie es anders begründen können, dann sagen Sie es –: Es ist die Selbstgerechtigkeit. Wir haben den Eindruck, bei uns könnten solche Fehler nicht vorkommen. Amnestie heisst auch weise Selbstbeschränkung des Staates – und ist das Eingeständnis, dass auch die Staatsmacht einmal, sogar im demokratischen Staat, Fehler begehen kann. Die sollten korrigiert werden.

Für diesen Gedanken sollten wir offen sein. Gerade im Jahr der 700-Jahr-Feier sollten wir besonders offen sein. Ich lade Sie dazu ein! Wir sind doch davon ausgegangen, dass wir ein Fest für das ganze Volk wollen, auch für die Minderheiten, möglichst für alle Minderheiten. Oder wollen wir etwa nur ein Fest der Selbstgerechten? Das haben wir doch nicht vereinbart.

Deswegen bitte ich Sie, dem Rückweisungsantrag zuzustimmen, um einer kleinen Minderheit eine Chance zu geben und um uns die Chance zu geben, für alle ein Zeichen zu setzen. Darum bitte ich Sie.

Hess Peter, Berichterstatter: Ich möchte mich nur kurz zu den beiden Voten äussern.

Sie haben es gehört und können es auch dem schriftlichen Bericht entnehmen: Eine Amnestie wird gewährt aus einem höheren öffentlichen Interesse. Ein öffentliches Interesse, das wir praktisch als Druck empfinden, als manifestes Verlangen in

der Bevölkerung, hier aktiv zu werden, auf ausgesprochene Strafen bzw. auf den Strafvollzug zu verzichten.

Die von Herrn Kollege Fischer-Sursee angesprochene Problematik, dass wir im Bereich der Kurzstrafen Vollzugsprobleme haben, gilt es meines Erachtens, und das ist auch die einstimmige Meinung der Kommission, nicht im Rahmen einer Amnestie zu lösen, sondern durch Gesetzesrevision. Wir sind gegenwärtig daran, im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches entsprechende Schritte zu prüfen.

Ich möchte Ihnen aus diesem Grunde empfehlen, dem Anliegen von Herrn Fischer-Sursee keine Folge zu geben, weil die Kommission einhellig der Auffassung war, dass es sich bei diesen Kurzstrafen – er hat es angetönt: es sind Verkehrsdelikte, es sind kleine kriminelle Delikte – nicht um amnestiewürdige Delikte handelt.

Das Anliegen der Minderheit, dargestellt durch Herrn Kollege Braunschweig, wurde in der Kommission ebenfalls eingehend diskutiert. Wir waren der Meinung – aber das ist schlussendlich ein politischer Entscheid –, dass die Frage der strafrechtlichen Behandlung der Betäubungsmitteldelinquenten gemäss Artikel 19a des Betäubungsmittelgesetzes, also der Beschaffungskriminalität ohne Handel und Schmuggel, und des Drogenkonsums eine nähere Prüfung rechtfertigt. Auch hier wollen wir aber den Weg der Gesetzesrevision beschreiten.

Es war die Meinung der Kommissionsmehrheit, dass es sich auch bei diesem Anliegen nicht um ein amnestiewürdiges Anliegen handelt.

Zum Schluss möchte ich eine generelle Ueberlegung anfügen. Wir haben uns mit den Experten unterhalten. Wir haben die Literatur zur Problematik der Amnestie eingehend geprüft. Wir sind bei allem guten Willen nicht zu einer Lösung gekommen. Wir haben kein Anliegen gefunden, das sich für eine Amnestie im Rahmen der 700-Jahr-Feier geeignet hätte.

Wie ich einleitend gesagt habe: Amnestie kann nur dann ausgesprochen werden, wenn im Volk eine breite Ueberzeugung vorhanden ist, dass bestehendes Ungemach abgeschafft werden soll. In der Kommission konnten wir kein solches breites Verlangen feststellen. Daraus kommt unser Antrag, der Initiative Fischer-Sursee keine Folge zu geben.

M. Eggly, rapporteur: Je voudrais faire trois réflexions. La première concerne la proposition de M. Fischer. Comme vous avez pu le lire dans le rapport, la commission part de l'idée que l'amnistie ne doit être accordée que pour des motifs extrêmement importants du point de vue de l'Etat: pour ramener la paix, après des troubles intérieurs graves, pour ramener la concorde au nom d'une politique d'Etat lorsque le pays a été gravement secoué. Mais, en l'occurrence, il s'agirait de tout petits délits, commis par de tout petits délinquants qui seraient frappés d'une peine de moins de trois mois! En fait, comme le dit d'ailleurs l'auteur de l'initiative, cela concernerait essentiellement des infractions à la loi sur la circulation et, pire encore, on ne connaîtrait pas encore aujourd'hui, au moment de donner suite à cette initiative, les bénéficiaires éventuels de cette mesure, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas encore commis d'infraction mais à qui on pourrait ainsi donner l'idée de la commettre impunément, si je puis dire.

La minorité de la commission imagine de circonscrire la mesure aux infractions à la loi sur les stupéfiants, aux toxicomanes. Nous ne pouvons pas prendre cette mesure alors que la majorité de notre conseil vient de refuser de donner suite à une initiative Rechsteiner qui visait précisément à dépenaliser la consommation de drogue. Si nous devons véritablement entrer dans toute cette problématique de la toxicomanie, nous devons le faire sérieusement, globalement, et non pas tout à coup, à l'occasion de cet anniversaire, faire une anticipation en préjugant ce qui sera décidé plus tard, après mûre réflexion.

Ma troisième réflexion est plus personnelle. Je reprendrai ce que j'ai dit en commission à M. Fischer. Cette proposition a quelque chose d'un peu étriqué, d'un peu petit. Si, tel un roi médiéval, nous étions en train, à l'occasion d'un anniversaire – celui de la reine par exemple – de gracier et d'empêcher de monter à l'échafaud des condamnés à mort, cela aurait une

certaine «gueule»: mais gracier ou amnistier des petits délinquants frappés d'une peine de moins de trois mois, et notamment des gens ayant commis une infraction à la circulation, cela fait petit et même un peu mesquin, cela frise le ridicule et le 700e anniversaire de notre Confédération mérite mieux que cela.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	73 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	43 Stimmen

89.270

**Pétition Fasel Jean Bernard
Amnistie anlässlich der 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft**

**Pétition Fasel Jean Bernard
Amnistie à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération**

Herr **Hess** Peter unterbreitet im Namen der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Mit Eingabe vom 12. November 1988 reichte Herr Jean Bernard Fasel eine Petition ein. Der Petent ersucht um eine Amnestierung für Strafgefangene anlässlich der 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft. Er begründet seine Eingabe mit den kürzlich erfolgten Amnestien in Frankreich und Italien und bezeichnet eine solche als Akt der Integration.

2. Die Petitions- und Gewährleistungskommission befasste sich am 30. August 1989 mit dieser Eingabe. Sie hält dazu insbesondere fest, dass es keineswegs Sinn der Amnestie sein kann, eine Korrektur an Gesetzen bzw. Gerichtspraxis zu sein. Amnestie ist ein Ventil des Rechts, d. h. das Recht wird dort ausser Kraft gesetzt, wo durch gesellschaftlichen Druck der Vollzug der Strafe als derart stossend erachtet wird, dass der Sinn der Strafe ins Gegenteil gekehrt würde. Eine Amnestie kann dann gewährt werden, wenn die zustehende Behörde der Ueberzeugung ist, dass die Strafvollstreckung von der öffentlichen Meinung als unerträglich empfunden wird, wenn sie sogar Erbitterung und politische Leidenschaften provozieren würde.

Die Kommission ist der Ueberzeugung, dass es falsch wäre, aus Anlass der 700-Jahr-Feier den Amnestiebegriff zu verwässern. Unabhängig davon, wer begünstigt würde, müssen wir uns davor hüten, eine Jubelamnestie ohne tiefere Bedeutung zu erlassen.

Im übrigen verweist die Kommission auf ihren Bericht zur parlamentarischen Initiative «Amnestie für leichte Straffälle zum 700jährigen Bestehen der Schweizerischen Eidgenossenschaft» (88.228).

M. Hess Peter présente au nom de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales le rapport écrit suivant:

1. Par lettre du 12 novembre 1988, M. Jean Bernard Fasel a déposé une pétition demandant une amnistie en faveur des détenus, à l'occasion de la célébration du 700e anniversaire de la Confédération. Il cite comme exemple la France et l'Italie, où des amnisties ont été décrétées récemment, et qualifie de tels gestes d'«actes d'intégration» (sociale).

2. La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales a examiné cette requête le 30 août 1989. Elle a souligné que l'amnistie ne devait en aucun cas être un correctif des lois ou de la pratique des tribunaux. L'amnistie doit être conçue comme une suspension de l'application du droit

effectuée lorsque la société juge l'exécution d'une peine si choquante que celle-ci risque d'aller à fin contraire. Ainsi, l'autorité politique compétente peut prononcer une amnistie lorsque l'exécution de la peine est jugée insupportable par l'opinion publique, voire lorsqu'elle risque de provoquer du ressentiment ou de déchaîner les passions politiques.

La commission est convaincue qu'il faut éviter d'édulcorer comme la notion d'amnistie. Quels qu'en soient les bénéficiaires, nous devons nous garder de décréter une amnistie uniquement en raison du 700e anniversaire, sans lui donner de signification plus profonde.

Au demeurant, la commission renvoie à son rapport au sujet de l'initiative parlementaire Fischer-Sursee (88.228), qui demande à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération une amnistie en faveur des auteurs de délits sans gravité.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt dem Nationalrat, der Petition keine Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose au Conseil national de ne pas donner suite à la pétition.

Angenommen – Adopté

90.2007

Petition der Vereinigung für die Verteidigung der Gefangenen in der Schweiz Amnestiegesuch

Pétition de l'Association de défense des prisonniers en Suisse Demande d'amnistie

Frau **Jeanprêtre** unterbreitet im Namen der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Mit Eingabe vom 18. August 1990 reichte die Vereinigung für die Verteidigung der Gefangenen in der Schweiz ein Amnestiegesuch ein, mit welchem sie die eidgenössischen Räte ersucht, anlässlich der 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft die Strafen aller Gefangenen auf die Hälfte zu amnestieren. Die Vereinigung begründet ihre Eingabe insbesondere wie folgt: Die eidgenössischen Räte könnten mit einer Amnestie dazu beitragen, dass

1. die Gefängnisse nicht so überfüllt sind;
2. das Schweizerische Strafgesetzbuch respektiert wird;
3. die Verantwortlichen bei ihrer Aufgabe mehr Einfallsreichtum zeigen;
4. die Strafverfolgungsbehörden nicht mehr im geheimen handeln können;
5. der Gedanke der 700-Jahr-Feier, nämlich edle und grosszügige Ideen zu verwirklichen, Beachtung findet.

2. Die Petitions- und Gewährleistungskommission befasste sich am 4. September 1990 mit dieser Eingabe. Sie hält dazu fest, dass es keineswegs Sinn der Amnestie sein kann, eine Korrektur an Gesetzen bzw. Gerichtspraxis zu sein. Amnestie ist ein Ventil des Rechts, d. h. das Recht wird dort ausser Kraft gesetzt, wo durch gesellschaftlichen Druck der Vollzug der Strafe als derart stossend erachtet wird, dass der Sinn der Strafe ins Gegenteil gekehrt würde. Eine Amnestie kann dann gewährt werden, wenn die zustehende Behörde der Ueberzeugung ist, dass die Strafvollstreckung von der öffentlichen Meinung als unerträglich empfunden wird, wenn sie sogar Erbitterung und politische Leidenschaften provozieren würde.

Die Kommission ist der Ueberzeugung, dass es falsch wäre, aus Anlass der 700-Jahr-Feier den Amnestiebegriff zu verwä-

sern. Unabhängig davon, wer begünstigt würde, müssen wir uns davor hüten, eine Jubelamnestie ohne tiefere Bedeutung zu erlassen.

Im übrigen verweist die Kommission auf ihren Bericht zur parlamentarischen Initiative «Amnestie für leichte Straffälle zum 700jährigen Bestehen der Schweizerischen Eidgenossenschaft» (88.228).

Mme **Jeanprêtre** présente au nom de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales le rapport écrit suivant:

1. Dans sa lettre du 18 août 1990, l'Association de défense des prisonniers de Suisse demande aux Chambres fédérales une amnistie portant sur la moitié de la peine de tous les prisonniers à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération. L'Association évoque en particulier les motifs suivants:

Les Chambres fédérales pourraient contribuer avec une amnistie

1. au décongestionnement des prisons
2. à la volonté de respect des articles du Code pénal suisse
3. à stimuler l'imagination des responsables de leurs mises en oeuvre
4. à briser la chape de secrets qui entoure les instances de la répression
5. à l'observance de l'esprit du 700e anniversaire du pays dont l'ambition est de rendre accessibles des idées nobles et généreuses.

2. La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales a examiné cette requête le 4 septembre 1990. Elle souligne que l'amnistie ne doit en aucun cas être un correctif des lois ou de la pratique des tribunaux. L'amnistie doit être conçue comme une suspension de l'application du droit effectuée lorsque la société juge l'exécution d'une peine si choquante que celle-ci risque d'aller à fin contraire. Ainsi, l'autorité politique compétente peut prononcer une amnistie lorsque l'exécution de la peine est jugée insupportable par l'opinion publique, voire lorsqu'elle risque de provoquer du ressentiment ou de déchaîner les passions politiques.

La commission est d'avis qu'il faut éviter d'édulcorer la notion d'amnistie. Quels qu'en soient les bénéficiaires, nous devons nous garder de décréter une amnistie uniquement en raison du 700e anniversaire, sans lui donner de signification plus profonde.

Au demeurant, la commission renvoie à son rapport au sujet de l'initiative parlementaire Fischer-Sursee (88.228), qui demande à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération, une amnistie en faveur des auteurs de délits sans gravité.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt dem Nationalrat, der Petition keine Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose au Conseil national de ne pas donner suite à la pétition.

Angenommen – Adopté

Parlamentarische Initiative (Fischer-Sursee) Amnestie für leichte Straffälle zum 700jährigen Bestehen der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Initiative parlementaire (Fischer-Sursee) Délits sans gravité. Amnistie à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	17
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	88.228
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.10.1990 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1870-1875
Page	
Pagina	
Ref. No	20 019 028

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.