

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

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

94.3315

Motion RK-NR (94.005)
Bekämpfung
des organisierten Verbrechens
Motion CAJ-CN (94.005)
Lutte contre le crime organisé

Wortlaut der Motion vom 15. August 1994

Der Bundesrat wird ersucht, den eidgenössischen Räten möglichst rasch Gesetzesvorschläge zu folgenden Punkten vorzulegen:

- Die Zentralstelle gegen das organisierte Verbrechen soll selbst und in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Stellen direkte Ermittlungen durchführen können.
- Die Zentralstellen sollen V-Leute in die Kreise des organisierten Verbrechens einschleusen können.
- Die Beweismittel, die die V-Leute sammeln, sollen in den Ermittlungs- und Gerichtsverfahren verwendet werden können, wobei die Identität der V-Leute zu schützen ist.

Texte de la motion du 15 août 1994

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aussi rapidement que possible aux Chambres des projets législatifs permettant: – à l'Office central de lutte contre le crime organisé de mener directement et lui-même des investigations en collaboration avec les autorités cantonales compétentes; – aux offices centraux de recourir à l'infiltration d'agents dans les milieux du crime organisé; – aux moyens de preuves recueillis par les agents en question d'être utilisés à charge dans les procédures d'enquête et de jugement, l'identité des agents infiltrés devant être protégée.

Schriftliche Begründung

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

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 14. September 1994

1. Eine Ermittlungskompetenz für Bundesbehörden kann nur dort statuiert werden, wo der Bund über eine entsprechende verfassungsrechtliche Sachkompetenz verfügt. Insoweit unterscheidet sich die Rechtslage bei der zu bildenden Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens von derjenigen bei der bestehenden Zentralstelle Rauschgift: Im Bereich des illegalen Betäubungsmittelhandels stehen dem Bund Ermittlungskompetenzen zu. Diese Befugnis ergibt sich aus Artikel 29 Absatz 4 des Betäubungsmittelgesetzes in Verbindung mit Artikel 259 des Bundesstrafprozesses. Gemäss der zweitgenannten Bestimmung kann bei Verstössen gegen Bundesgesetze, die dem Bund ein besonderes Obergerichtsrecht übertragen, der Bundesanwalt Ermittlungen an-

ordnen, wenn die strafbaren Handlungen ganz oder teilweise im Ausland oder in mehreren Kantonen begangen wurden. Ein besonderes Obergerichtsrecht kann jedoch nicht einfach durch Bundesgesetz geschaffen werden. Es muss seine Grundlage vielmehr in der Verfassung haben. Während sich für den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln das erforderliche Obergerichtsrecht des Bundes aus der Verfassung ergibt (Art. 69 und 69bis BV), fehlt es im Bereich des organisierten Verbrechens an einer entsprechenden Verfassungsgrundlage.

Für die einschlägigen Tatbestände gegen organisiertes Verbrechen und Geldwäscherei – welche im Kernstrafrecht und nicht in einem gesonderten Bundesgesetz geregelt sind – ist daher grundsätzlich Artikel 64bis Absatz 2 der Bundesverfassung massgebend, welcher die Kompetenz zur Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung «wie bis anhin» den Kantonen zuweist. Der Bundesgesetzgeber kann indessen in die Verfahrenshoheit der Kantone eingreifen, soweit dies zur einheitlichen Anwendung des Bundesrechts notwendig ist. Unter der Voraussetzung, dass die Durchsetzung der Strafbestimmungen gegen die organisierte Kriminalität ohne Ermittlungstätigkeit des Bundes in Frage gestellt wäre und dass sich organisiertes Verbrechen unmittelbar gegen die Interessen der Eidgenossenschaft richtet, d. h. die Schweiz als Ganzes bedroht, lässt sich eine Ermittlungskompetenz des Bundes auf geltendes Verfassungsrecht stützen (Art. 85 Ziff. 7 und 114 BV). Es ist allerdings nicht zu verkennen, dass damit die in Artikel 64bis der Bundesverfassung garantierte kantonale Verfahrenshoheit tendenziell ausgehöhlt werden könnte.

2. Entsprechendes gilt grundsätzlich auch für die Kompetenz zur Einschleusung von V-Leuten in kriminelle Organisationen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat die zur Umsetzung der Motion 93.3205, Telefonüberwachung, der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates eingesetzte Arbeitsgruppe u. a. auch mit der Prüfung der Frage einer einheitlichen bundesrechtlichen Regelung des V-Leute-Einsatzes beauftragt. Ein entsprechender Vernehmlassungsentwurf wird noch im Laufe dieses Jahres vorliegen.

Der Bundesrat ist indessen der Auffassung, dass gerade die von der Motion angesprochenen Bereiche an die Grenzen der geltenden verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung stossen. Es muss deshalb geprüft werden, ob es nicht sinnvoller ist, die verlangten Neuerungen im Rahmen einer gänzlichen oder teilweisen Vereinheitlichung des Strafprozessrechts – mit Aenderung von Artikel 64bis der Bundesverfassung – vorzusehen. Eine vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement mit der Prüfung der Vereinheitlichung des Strafprozessrechts beauftragte Expertenkommission hat ihre Arbeit bereits aufgenommen.

3. Bei der richterlichen Einvernahme von V-Leuten kann schon nach geltender Rechtslage deren Identität geschützt werden. So hat der Europäische Gerichtshof im Urteil Lüdi ausgeführt, dass die Einvernahme eines anonymen Zeugen vor der Europäischen Menschenrechtskonvention standhält. Nach der Praxis des Schweizerischen Bundesgerichts ist die optische und akustische Abschirmung eines Zeugen zur erforderlichen Geheimhaltung seiner Identität zulässig (BGE 118 Ia 327ff.). Der Bundesrat ist der Auffassung, dass eine klare gesetzliche Regelung solcher Beweisaufnahmen dennoch wünschbar wäre. Hingegen würde eine umfassende, in sich geschlossene bundesrechtliche Regelung auch hier wiederum mit der kantonalen Verfahrenshoheit in Konflikt geraten.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 14 septembre 1994

1. Il est possible d'instituer une compétence permettant aux autorités fédérales de mener des investigations uniquement à condition que la Confédération dispose d'une compétence constitutionnelle en la matière. C'est en cela que se distingue la situation juridique qui prévaut en ce qui concerne le futur Office central de lutte contre le crime organisé de celle qui prévaut en ce qui concerne l'Office central de lutte contre le trafic illicite des stupéfiants existant. Dans le domaine du trafic illégal de stupéfiants, la Confédération a la compétence de me-

ner des investigations. Cette compétence découle de l'article 29 alinéa 4 de la loi fédérale sur les stupéfiants en relation avec l'article 259 de la procédure pénale fédérale. En vertu de cette seconde disposition, le procureur général de la Confédération peut, en cas d'infraction à des lois fédérales qui attribuent à la Confédération un droit spécial de haute surveillance, ordonner des recherches, si les actes punissables ont été commis totalement ou partiellement à l'étranger ou dans plus d'un canton. Cependant, il n'est pas possible de créer un droit spécial de haute surveillance par une loi fédérale. Ce droit devrait avoir sa base légale dans la Constitution fédérale. Alors que s'agissant du trafic illégal de stupéfiants le droit spécial de haute surveillance de la Confédération découle de la Constitution fédérale (art. 69 et 69bis cst.), une telle base constitutionnelle fait défaut dans le domaine du crime organisé. Les normes réprimant le crime organisé et le blanchissage d'argent – qui se trouvent dans le Code pénal proprement dit et non dans une loi fédérale spéciale – se fondent sur l'article 64bis alinéa 2 de la Constitution fédérale qui attribue l'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice «dans la même mesure que par le passé» aux cantons. Le législateur fédéral peut toutefois s'ingérer dans la souveraineté cantonale en matière de procédure, dans la mesure où cela est nécessaire à assurer une unité dans l'application du droit fédéral. Si l'application des dispositions pénales réprimant le crime organisé était remise en question par le fait que la Confédération ne dispose pas de compétences pour mener des investigations et si le crime organisé s'en prenait directement aux intérêts de la Confédération en menaçant la Suisse dans son ensemble, il est possible de fonder une compétence fédérale en la matière sur le droit constitutionnel en vigueur (art. 85 ch. 7 et 114 cst.). Il faut reconnaître cependant que la souveraineté cantonale en matière de procédure garantie par l'article 64bis de la Constitution fédérale pourrait ainsi être vidée de sa substance.

2. On peut appliquer les mêmes principes à la compétence réglant l'infiltration d'agents dans les organisations criminelles. Le Département fédéral de justice et police a chargé le groupe de travail ayant pour mandat de réaliser la motion 93.3205, Surveillance téléphonique, de la Commission de gestion du Conseil national, d'examiner notamment la question d'une réglementation fédérale unifiée sur l'introduction de l'agent infiltré. Un projet va être soumis cette année encore à la procédure de consultation. Toutefois, le Conseil fédéral est d'avis que précisément les domaines concernés par la motion se heurtent aux limites de la règle constitutionnelle en vigueur en matière de répartition des compétences. Il convient donc d'examiner s'il n'est pas plus judicieux d'inclure ces innovations dans le cadre d'une unification totale ou partielle de la procédure pénale en relation avec une modification de l'article 64bis de la Constitution fédérale. Une commission d'experts chargée par le Département fédéral de justice et police d'examiner l'unification de la procédure pénale a déjà commencé ses travaux.

3. Lors de l'interrogatoire judiciaire d'agents infiltrés, il est possible, en vertu du droit en vigueur, de protéger l'identité de ces agents. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé, dans l'arrêt Lüdi, que l'interrogatoire d'un témoin anonyme était conforme à la Convention européenne des droits de l'homme. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il est permis de recourir à des moyens techniques permettant à l'agent infiltré de ne pas être vu et de ne pas être reconnu par sa voix afin de préserver son anonymat (ATF 118 la 327ss.). Le Conseil fédéral est d'avis qu'il serait souhaitable de disposer d'une réglementation claire concernant ces dépositions de témoignages. Toutefois, une réglementation fédérale complète entrerait à nouveau en conflit avec la souveraineté cantonale en matière de procédure.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

Antrag Rechsteiner
Ablehnung der Motion

Proposition Rechsteiner
Rejeter la motion

94.3316

Postulat RK-NR (94.005)
Verwendung von «Reumütigen» im Kampf gegen das organisierte Verbrechen

Postulat CAJ-CN (94.005)
Utilisation de «repentis» dans la lutte contre le crime organisé

Wortlaut des Postulates vom 15. August 1994

Der Bundesrat wird eingeladen, folgende Frage zu prüfen und den eidgenössischen Räten Bericht zu erstatten:

Die Zentralstellen oder die kantonalen Strafverfolgungsbehörden sollen auf «Reumütige» zurückgreifen können, das heisst die Strafverfolgungsbehörde kann Personen für begangene Gesetzesübertretungen Strafmilderung gewähren, wenn diese dafür aussagen und bei der Ermittlung mitarbeiten. Die Bestimmungen des Strafgesetzbuches über die Strafmilderung nach freiem Ermessen (Art. 66 StGB) müssten entsprechend angepasst werden.

Texte du postulat du 15 août 1994

Le Conseil fédéral est invité à examiner la question suivante et à soumettre un rapport aux Chambres fédérales:

Les offices centraux ou les autorités de poursuite cantonales peuvent recourir à des «repentis», c'est-à-dire à des personnes auxquelles l'autorité de poursuite peut proposer une atténuation de la peine pour les infractions qu'elles ont commises en contrepartie de leur témoignage et de leur collaboration dans l'enquête pénale, les dispositions du Code pénal sur l'atténuation libre de la peine (art. 66 CPS) devant être adaptées à cet effet.

Schriftliche Begründung

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

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 14. September 1994

Bekanntlich ist am vergangenen 1. August der neue Straftatbestand der kriminellen Organisation (Art. 260ter StGB) in Kraft getreten. Die Bestimmung sieht in Ziffer 2 für den Richter die Möglichkeit vor, die Strafe nach freiem Ermessen zu mildern (Art. 66 StGB), wenn der Täter sich bemüht, die weitere verbrecherische Tätigkeit der Organisation zu verhindern. Dem Richter wird somit die Gewährung einer substantiellen Strafreduktion ermöglicht, obwohl sich der Täter bereits an einer kriminellen Organisation beteiligt oder diese in ihrer verbrecherischen Aktivität unterstützt hat. Wesentlich ist nun, dass nicht nur Handlungen des Täters berücksichtigt werden können, die eine direkte Vereitelung künftiger Straftaten der Organisation bezwecken, wie beispielsweise die Warnung eines anvisierten Tatopfers, sondern ebenso einschlägige Mitteilungen an die Strafverfolgungsbehörden während des laufenden Verfahrens (vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 30. Juni 1993, BBl 1993 III 277ff.). Dabei ist nicht erforderlich, dass die Kooperation des Täters mit der Strafverfolgungsbehörde zur Zerschlagung der kriminellen Organisation füh-

Motion RK-NR (94.005) Bekämpfung des organisierten Verbrechens

Motion CAJ-CN (94.005) Lutte contre le crime organisé

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	94.3315
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.09.1994 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1487-1488
Page	
Pagina	
Ref. No	20 024 452

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.