

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-

ren muss, da nach dem Wortlaut der Bestimmung das Bemühen ausreicht und ein Erfolg nicht verlangt wird. Es kann somit – ohne der künftigen Rechtsprechung zu Artikel 260ter StGB vorgreifen zu wollen – festgestellt werden, dass das Anliegen des Postulates durch das geltende Recht vollumfänglich abgedeckt wird.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass eine vollausgebaute Kronzeugenregelung, welche beispielsweise für den Reumütigen zwingend eine teilweise oder gänzliche Strafbefreiung vorsehen würde, mit den Grundlagen unseres Schuldstrafrechts in erheblichem Konflikt stünde. Der Ständerat hat denn auch bei der Beratung von Artikel 260ter einen Antrag Morniroli, welcher in diese Richtung zielte, mit grossem Mehr abgelehnt (vgl. AB 1993 S 982ff.).

Rapport écrit du Conseil fédéral du 14 septembre 1994

La nouvelle norme pénale réprimant l'organisation criminelle (art. 260ter CP) est, comme on le sait, entrée en vigueur le 1er août 1994. Cette disposition prévoit, au chiffre 2, que le juge peut librement atténuer la peine (art. 66 CP) lorsque l'auteur se sera efforcé d'empêcher la poursuite de l'activité criminelle de l'organisation. Le juge est donc autorisé à accorder une réduction substantielle de la peine, même si l'auteur a déjà fait partie d'une organisation criminelle ou s'il a soutenu l'activité criminelle d'une telle organisation. Ce qui importe en l'occurrence, c'est que l'on ne prendra pas seulement en considération les actes de l'auteur qui visent directement à faire échec à de futures infractions de l'organisation, comme le fait de prévenir la future victime d'une infraction, mais également toutes les informations pertinentes qu'il aura livrées aux autorités de poursuite pénale durant la procédure (cf. à ce sujet le message du Conseil fédéral du 30 juin 1993, FF 1993 III 269 ss.). Il n'est pas nécessaire que la coopération de l'auteur avec les autorités chargées de la poursuite pénale entraîne le démantèlement de l'organisation, étant donné que le texte légal mentionne l'effort et n'exige pas un résultat. Sans vouloir anticiper sur la future jurisprudence relative à l'article 260ter CP, on peut constater que le droit en vigueur satisfait pleinement à la requête découlant du postulat.

Il convient d'ajouter qu'une réglementation complète applicable aux témoignages de «repentis» («Kronzeugenregelung») dont le but serait par exemple de prévoir obligatoirement une exemption de peine totale ou partielle en faveur d'un «repenti», créerait un conflit non négligeable avec les principes généraux du droit pénal fondé sur la culpabilité. Par ailleurs, lors des débats aux Chambres sur l'article 260ter CP, le Conseil des Etats a rejeté une proposition Morniroli qui tendait vers le même but (cf. BO 1993 E 982ss.).

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, das Postulat als erfüllt abzuschreiben.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de classer le postulat, étant donné que l'objectif de ce dernier est réalisé.

Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin: Wie Sie sehen, schlagen wir Ihnen die Überweisung einer Motion und eines Postulates vor. Dieser Vorschlag wurde von Herrn Poncet in die Kommission eingebracht und von der Kommission übernommen.

Bei der Motion geht es darum, dass wir den Bundesrat auffordern, die Zentralstelle gegen das organisierte Verbrechen möglichst rasch mit Ermittlungskompetenzen auszustatten, die sie allein oder in Zusammenarbeit mit den Kantonen haben soll. Sie erinnern sich: Das würde die Verfassungsgrundlage beschlagen, die geklärt werden müsste.

Die Zentralstelle soll V-Leute in die Kreise des organisierten Verbrechens einschleusen können, und die Beweismittel, die die V-Leute sammeln, sollen verwertet werden können. Das ist heute nicht der Fall, denn Sie haben in Artikel 3 des Gesetzes genau umschrieben, welche Informationen diese Zentralstelle heute nutzen kann.

Sie haben sicher bemerkt, dass der Bundesrat mit Datum vom 14. September 1994 zu dieser Motion Stellung genommen hat und Ihnen vorschlägt, sie in ein Postulat umzuwandeln. Aufgrund der Diskussion in der Kommission – wir hatten diese Antwort noch nicht vor uns – würde ich sagen, dass die Kommission an dieser Motion festhält, weil sie damit den Willen dokumentieren will, dem Staat im Kampf gegen das organisierte Verbrechen die bestmöglichen Instrumente in die Hand zu geben.

Die Verwendung von «Reumütigen» im Kampf gegen das organisierte Verbrechen unterbreiten wir Ihnen im Rahmen eines Postulates. Aus der Stellungnahme des Bundesrates sehen Sie, dass er der Meinung ist, das Postulat sei erfüllt, dies durch die Ziffer 2 des Artikels 260ter, welchen wir in diesem Haus verabschiedet haben. Es heisst dort: «Der Richter kann die Strafe nach freiem Ermessen mildern, wenn der Täter sich bemüht, die weitere verbrecherische Tätigkeit der Organisation zu verhindern.» Wir haben diese Stellungnahme des Bundesrates nicht vor uns gehabt. Ich muss Ihnen aber sagen: Aus der Diskussion der Kommission schliesse ich, dass wir an diesem Postulat festhalten wollen, weil uns diese Umschreibung in Artikel 260ter Ziffer 2, was die Möglichkeit des Einbezuges von «Reumütigen» betrifft, zu wenig weit geht.

Poncet Charles (L, GE), rapporteur: Il ne faudrait pas que nous ayons l'illusion qu'en votant le texte que nous avons approuvé aujourd'hui, nous avons résolu le problème du crime organisé. La lutte contre le crime organisé suppose, ne nous le dissimulons pas, l'adoption rapide dans notre droit d'un certain nombre de moyens nouveaux.

De ce point de vue, je dois dire que le rapport écrit que le Conseil fédéral vient de nous communiquer concernant la motion et le postulat de votre commission est extrêmement décevant. Il s'agit d'une analyse purement juridique qui perd de vue que la science juridique n'est pas un but en soi, mais qu'elle est seulement et qu'elle doit demeurer un moyen au service d'une politique. Il est donc inutile que le Conseil fédéral nous dise qu'une base constitutionnelle est insuffisante, nous le savons, ceci dit avec tout le respect dû aux «juristes de la Couronne». La question n'est pas de savoir si la base constitutionnelle est insuffisante, la question est qu'il faut créer une base constitutionnelle nouvelle pour des moyens nouveaux dans ce domaine délicat et relativement urgent. Quand je dis relativement urgent, je veux dire que la maison n'est pas encore en train de brûler, mais que l'incendie commence déjà à se déclarer, et nous sommes là à nous demander s'il faut appeler les pompiers ou si, au contraire, commander un nouveau modèle d'extincteur à mousse carbonique ne serait pas suffisant. Monsieur le Conseiller fédéral, si vous me permettez cette suggestion, réveillons-nous et occupons-nous du problème.

Que faut-il faire? Premièrement, il faut que le nouvel Office central de lutte contre le crime organisé dispose de moyens d'enquête directe. Cela ne signifie pas qu'il se substitue aux polices cantonales, mais cela signifie que, comme l'Office central de lutte contre le trafic illicite des stupéfiants, il puisse non seulement coordonner les efforts cantonaux, mais intervenir lui-même sur le terrain, en étroite collaboration bien sûr avec les autorités cantonales. Il n'y a pas d'Etat fédéral dans lequel, en matière de crime organisé, il n'y ait pas une compétence d'enquête directe pour l'autorité fédérale chargée de ces problèmes. Pourquoi faudrait-il que la Suisse soit une exception à cet égard?

Deuxièmement, il faut que ces organisations criminelles puissent être infiltrées par des agents qui recueillent des moyens de preuve, ceux-ci pouvant ensuite être utilisés lors de procès et de procédures pénales. Je ne partage pas de ce point de vue là l'opinion selon laquelle cette utilisation d'agents infiltrés supposerait d'abord l'unification de la procédure pénale en Suisse, pour deux raisons: premièrement, parce que pour unifier les procédures pénales en Suisse, à supposer que cela soit souhaitable, il faudra encore 25 ans au moins et, deuxièmement, parce qu'avec les codes de procédure pénale cantonaux, pour autant que les moyens nécessaires soient mis à disposition par le texte fédéral, l'utilisation de tels moyens de preuve est parfaitement possible.

Troisième et dernier point: il faut que les offices centraux ou leurs équivalents cantonaux puissent recourir aux témoignages de membres de ces organisations criminelles, à qui on offre – je ne crains pas d'employer l'expression – une transaction consistant à dire: «Monsieur, ou Madame, nous utilisons vos connaissances de cette organisation criminelle, nous utilisons votre témoignage, nous utilisons votre disponibilité à témoigner contre ceux dont vous avez été le complice et, en contrepartie, nous vous accorderons une peine modérée ou diminuée. Nous vous mettrons à disposition, si nécessaire, une nouvelle identité, un nouveau passeport, et vous pourrez ensuite aller vous faire oublier ailleurs, compte tenu des services que vous aurez rendus tardivement à la Confédération.» Ne nous faisons aucune illusion: sans des moyens de ce genre, quels que soient les scrupules juridiques qu'ils peuvent parfois susciter, la lutte contre le crime organisé est une illusion.

C'est la raison pour laquelle la commission vous recommande de transmettre la première intervention sous la forme contraignante d'une motion. Quant à la seconde, nous nous sommes déjà raliés à la formule moins contraignante du postulat, ce qui ne signifie pas que nous n'attendions pas du Conseil fédéral qu'il fasse rapidement les propositions nécessaires dans ce domaine, y compris pour la modification de la base constitutionnelle, si nécessaire.

Rechsteiner Paul (S, SG): Nachdem seit gestern die Stellungnahme des Bundesrates zur Motion und zum Postulat der Kommission vorliegt, kann ich meine Anträge zugunsten der Anträge des Bundesrates zurückziehen. Der Bundesrat hält in bezug auf das Postulat «Verwendung von 'Reumütigen' im Kampf gegen das organisierte Verbrechen» fest – entgegen Herrn Poncet, der sich in dieser Frage echauffert hat –, dass diese Frage mit der materiellen Strafbestimmung bereits geregelt ist. Dieses Postulat ist als erfüllt abzuschreiben, der Bundesrat wird das sicher auch noch selber erklären.

Zur Frage der V-Leute muss ergänzt werden, dass diese Regelung aufgrund eines Postulates der CVP-Fraktion bereits geprüft wird. In dem Sinne rennt der Vorstoss der Kommission – das Abstimmungsverhältnis lautete in der Kommission, soweit ich mich erinnere, 14 zu 8 Stimmen – offene Türen ein. Die bindende Form der Motion ist insbesondere auch deshalb nicht angebracht, weil dieses Rechtsinstitut der V-Leute rechtsstaatlich ausserordentlich problematisch ist, so dass auch schwerwiegende Gründe gegen die Institutionalisierung dieses Institutes sprechen. Das wird alles diskutiert und ausgetragen werden können, sobald der Bundesrat die Ergebnisse seiner eigenen Arbeiten vorlegt.

Aber es ist sicher nicht richtig, bereits heute eine Motion zu überweisen. Der Bundesrat ist bereits an der Arbeit, und wir werden uns dann damit beschäftigen können. Ich möchte nur an dieser Stelle schon anmerken, dass aus rechtsstaatlicher Sicht Bedenken gegen dieses neue Institut bestehen.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich kann Herrn Poncet beruhigen. Er muss uns nicht wecken – wir sind schon lange wach. Wir waren bekanntlich das erste Land in Europa, das Geldwäsche-
reistrafnormen eingeführt hat, Ihnen dann ein zweites Paket präsentiert hat und jetzt die nötigen Vollzugshilfen zu den Kantonen anbietet.

Vielleicht sind wir auch etwas politischer als Sie meinen, Herr Poncet. Wenn sie unsere Antwort gelesen haben, können Sie ersehen, dass wir glücklicherweise überhaupt nicht weit voneinander entfernt sind. Alle Ihre Anliegen sind heute bei uns in Bearbeitung. Der einzige Grund, weshalb wir die Motion in ein Postulat umgewandelt haben möchten, war ein eminent politischer, nämlich ein föderalistischer. Wir haben aufgrund gemachter Untersuchungen vorderhand keine Verfassungskompetenz für eine solche Ermittlungstätigkeit dieser neuen Zentralstelle. Das bedeutet also, dass wir mit grösster Wahrscheinlichkeit die Verfassung ändern müssen. Das möchten wir in unserem föderalistischen Staat natürlich in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen tun. Wenn wir die Motion angenommen hätten, hätten wir im Gespräch mit den Kantonen überhaupt keine Verhandlungsmöglichkeit mehr, sondern es wäre

ein eindeutiges Diktat. Ob Sie uns einen solchen Auftrag erteilen wollen, ist Ihre Sache. Wir waren der Meinung, wir sollten zunächst mit den Kantonen, vor allem mit den Justiz- und Polizeidirektoren, diese Sache einvernehmlich zu lösen versuchen. Das ist der einzige Grund, weshalb wir uns für das Postulat und nicht für die Motion ausgesprochen haben.

Zum Postulat der Kommission betreffend einer «Reumütigen»-Regelung: Wenn Sie den Text Ihres Postulates lesen, dann sagen Sie ausdrücklich auch, es solle eine Lösung getroffen werden, wonach für Reumütige eine Strafmilderung gewährt werden könne. Das haben wir bereits im materiellrechtlichen Teil getan, nämlich in Artikel 260ter Ziffer 2 des Strafgesetzbuches.

Zur Begründung, weshalb wir die weitergehende Lösung klar ablehnen möchten: Unter «Reumütigen»-Regelung kann man auch eine Lösung verstehen, wie sie beispielsweise heute Italien oder auch Peru in Südamerika kennen, wonach ein aktives Mitwirken eines an der organisierten Kriminalität Beteiligten zwingend – zwingend! – zur Strafbefreiung führt. Eine solche zwingende Strafbefreiung eines Reumütigen ist unseres Erachtens mit unserem Schuldstrafrecht nicht vereinbar.

Das ist die einzige offene Frage: Möchten Sie wirklich eine solche «Reumütigen-Lösung», die nach italienischem und peruanischem Modell zwingend zu einer Strafbefreiung führt? Eine solche Lösung lehnt der Bundesrat als rechtsstaatlich unbefriedigend ab. Das mag für Länder wie Italien oder Peru, die sich in eigentlichen Notstandssituationen gegenüber dem organisierten Verbrechen befinden, angemessen sein. Soweit sind wir glücklicherweise in der Schweiz noch nicht.

Motion 94.3315

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion	83 Stimmen
Dagegen	46 Stimmen

Postulat 94.3316

Abstimmung – Vote

Für Überweisung des Postulates	85 Stimmen
Dagegen	52 Stimmen

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

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	94.3316
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.09.1994 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1488-1490
Page	
Pagina	
Ref. No	20 024 453

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.