

3. Der Ständerat stimmte der Vorlage mit dieser einen Differenz zum Nationalrat am 22. September 1994 knapp mit Stichtscheid des Präsidenten zu.
4. An der Sitzung vom 29. September 1994 hat sich die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates mit dieser Differenz befasst.

**Gonseth** Ruth (G, BL) présente au nom de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) le rapport écrit suivant:

1. Le 7 juin 1993, le Conseil national a adopté à l'unanimité la loi fédérale concernant la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses». Cette fondation, qui servira d'organe de coordination entre les cantons, les communes, la Confédération et les organisations existantes de nomades, vise l'amélioration des conditions de vie des gents du voyage ainsi que la sauvegarde de leur identité culturelle. La Confédération mettra à la disposition de la fondation un capital de 1 million de francs, qui sera complété, durant les cinq premières années d'existence de la fondation, par des contributions d'exploitation annuelles pour un montant total de 1 million de francs.
2. Après avoir entendu des représentants de l'Association des gens de roulotte de même que des représentants des cantons, la commission du Conseil des Etats est parvenue à la conclusion qu'un crédit-cadre de 750 000 francs représenterait une somme suffisante pour l'accomplissement des tâches prévues.
3. Le 22 septembre 1994, le Conseil des Etats approuvé le projet modifié dans ce sens de justesse avec la voix prépondérante du président.
4. Lors de sa séance du 29 septembre 1994, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national s'est penchée sur cette divergence.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt einstimmig, dem Ständerat zu folgen und den Rahmenkredit zu reduzieren.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, à l'unanimité, de se rallier à la décision du Conseil des Etats et de réduire le crédit-cadre.

#### **Art. 3 Abs. 1**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Art. 3 al. 1**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

Sammeltitel – Titre collectif

## **Drogenpolitik**

## **Politique en matière de drogue**

94.3327

### **Dringliche Interpellation der LdU/EVP-Fraktion Drogenproblem. Weiteres Vorgehen**

### **Interpellation urgente du groupe Ad/PEP Drogue. Marche à suivre**

*Wortlaut der Interpellation vom 19. September 1994*

Der Bundesrat wird um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Hat die gemeinsame Projektorganisation von Bundesrat, Zürcher Regierungsrat und Zürcher Stadtrat bereits Massnahmen vorgeschlagen? Wenn ja, welche? Wenn nein, auf wann werden Vorschläge erwartet?
2. Der Bundesrat gedenkt die Versuche zur kontrollierten Drogenabgabe auszuweiten. Wann werden diese zusätzlichen Plätze effektiv zur Verfügung stehen? Was wird unternommen, um möglichst rasch mit einem erweiterten Programm beginnen zu können?
3. Sollte es wirklich gelingen, dem organisierten Verbrechen das Geschäft mit den Drogen zu verderben, so ist zu erwarten, dass sich die kriminellen Banden nach neuen Tätigkeitsgebieten umsehen. Denkbar sind z. B. Glücksspiel, die «Schuldeneintreibung» im kriminellen Milieu, Schutzgelderpressung, organisierte Hehlerei und massenhafte Verschiebung von Diebesgut. Gedenkt der Bundesrat – in Zusammenarbeit mit Kantonen und Städten – Vorkehren für diesen Fall zu treffen, oder will er wieder zuwarten, bis ein städtisches Problem zum nationalen Notstand wird?

*Texte de l'interpellation du 19 septembre 1994*

Je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Le groupe de travail institué conjointement par le Conseil fédéral, le gouvernement du canton de Zurich et l'exécutif de la Ville de Zurich a-t-il déjà proposé des mesures? Si oui, lesquelles? Sinon, quand verront-elles le jour?
2. Le Conseil fédéral compte étendre la distribution contrôlée de drogue menée à titre expérimental. Quand ces nouveaux points de distribution seront-ils effectivement ouverts? Quelles démarches sont entreprises pour pouvoir, le plus rapidement possible, mettre en place ce nouveau programme?
3. La réussite du projet visant à arrêter le trafic de drogue risque fort de pousser les organisations criminelles à se lancer dans d'autres secteurs d'activités, tels que les jeux de hasard, le «recouvrement de dettes» dans les milieux criminels, le racket, le recel organisé et le trafic de marchandises volées. Le Conseil fédéral entend-il, en collaboration avec les cantons et les communes, prendre les dispositions qui s'imposent, ou compte-t-il attendre que ce problème s'étende au niveau national?

*Sprecherin – Porte-parole: Grendelmeier*

*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 3. Oktober 1994*

Die Drogenpolitik des Bundes hat ihre Grundlage im Betäubungsmittelgesetz, welches sich seinerseits auf die in den internationalen Übereinkommen festgelegten Grundsätze stützt. Sie beruht auf den vier folgenden strategischen Elementen:

- Prävention (Verhinderung des Einstiegs in den unerlaubten Konsum);
- Überlebenshilfe (Überlebenshilfe für Abhängige);
- Therapie (Behandlung und Reintegration der Drogenabhängigen);
- Repression (strafrechtliche Verfolgung der unbefugten Produktion, des unbefugten Verkehrs und des unbefugten Konsums der dem Gesetze unterstellten Stoffe).

Zwischen diesen vier Strategien kann es Zielkonflikte geben. Für eine wirkungsvolle Drogenpolitik müssen deshalb die vier Elemente ausgewogen aufeinander abgestimmt werden.

Der Bundesrat anerkennt, dass trotz grosser und in den vergangenen Jahren intensiver Anstrengungen von allen Seiten nicht hat verhindert werden können, dass die Zahl der schwerstabhängigen Drogenkonsumenten gestiegen ist und dass deren Situation sich verschlechtert hat. Es ist immerhin festzuhalten, dass der Anteil von Drogenkonsumenten in der Altersgruppe von 15 bis 45 Jahren nur 1 bis 3 Prozent ausmacht und dass dieser Anteil in den letzten zehn Jahren nicht wesentlich zugenommen hat. Unter dem Eindruck dieser Situation beschloss der Bundesrat im Februar 1991 mit dem «Massnahmenpaket zur Verminderung der Drogenprobleme» sein Engagement zur Drogenprävention, Therapie und sozialen Reintegration Abhängiger erheblich zu verstärken. Bei seinem Beschluss ging er von der realistischen Einschätzung aus, dass das Ideal einer suchtfreien Gesellschaft eine Utopie ist. Es ist aber auch eine Erfahrung, dass Drogensucht im Einzelfall häufig heilbar ist.

Der Bundesrat ist überzeugt von der Notwendigkeit einer verstärkten Prävention. Besondere Beachtung verdienen zurzeit Programme der Frühintervention, sei es in der Schule, in Berufsschulen, Erziehungsheimen, Sport- und Jugendverbänden sowie Jugendgerichten. Bei all diesen Projekten ist eine intensive Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Stellen der Kantone und mit privaten Organisationen weiterzuführen. Das vom Bundesamt für Gesundheitswesen in enger Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz entwickelte Projekt «Santé jeunesse» zeigt beispielhaft einen kooperativen Weg im schulischen Bereich auf. Die Aus- und Weiterbildung des Lehrkörpers aller Stufen in Präventionsbelangen sollte ebenfalls massiv ausgebaut werden. Mehr als die Hälfte der vom Bund unterstützten Präventionsprojekte zielen bereits auf Personenkreise mit erhöhtem Risiko oder auf Neueinsteigende (Sekundärprävention). Ein ganz besonders wichtiges Feld ist jenes der Erziehungsheime. Ein erheblicher Anteil der dort Betreuten ist schon mit Drogen in Kontakt gekommen. Ein von Jugendgerichten und Sozialdiensten gemeinsam entwickelter Aktionsplan für Betreuungsmassnahmen ist im Entstehen begriffen.

Als Überlebenshilfe für Drogenabhängige in ihrer Suchtphase müssen in zahlreichen Regionen die Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Wohn- und Arbeitssituation sowie zur HIV-Prävention (z. B. Spritzenaustausch, Gassenzimmer) verstärkt werden. Die Aufgabe des Bundes in diesen Bereichen besteht insbesondere in der Gewährung von Starthilfen, der Ermöglichung des Erfahrungsaustausches und der Evaluation.

Dies gilt auch im Bereich Entzugsplätze, Therapie und Wiedereingliederung, wo in der Schweiz einerseits wesentliche Lücken bestehen, andererseits das bestehende Angebot suboptimal ausgenutzt wird. Der Bundesrat hat deshalb an seiner

Sitzung vom 3. Oktober 1994 ein Programm beschlossen, welches den Ausbau des Angebotes an stationären, abstinentenorientierten Therapieplätzen fördert. Dies als Folge der vom BAG mandatierten und 1993 durchgeführten Lückenanalyse «Reha 2000». Starthilfebeiträge für neue Therapieangebote sollten innerhalb der nächsten fünf Jahre rund 25 Prozent mehr Entzugs- und Therapieplätze schaffen helfen. Die Erweiterung und Finanzierung des Angebotes an Entzugs- und Therapiemöglichkeiten fällt nach wie vor und in erster Linie in die Zuständigkeit der Kantone. Die Schaffung einer nationalen Koordinationsstelle zur Lenkung des Angebotes im stationären Therapiebereich wird in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Fürsorgedirektorenkonferenz vorbereitet. Ihr Ziel ist die Verbesserung einer kohärenten und nationalen Planung in diesem Bereich, das Überwachen vereinbarter Qualitätsstandards sowie das Verbreiten adäquater Informationen zu diesem Themenbereich. Die Bundesämter für Gesundheitswesen und Sozialversicherung werden zudem damit beauftragt, unter Einbezug von Invalidenversicherung und Krankenkassen eine adäquate Anpassung der Finanzierungsmodelle im stationären Therapiebereich zu verwirklichen.

Die ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln ist als eine unter mehreren Therapieformen zu sehen. Die Zahl der oralen Methadonprogramme liegt derzeit bei 10 000, somit etwa bei einem Drittel aller Personen mit regelmässigem Opiatkonsum. Die Zahl von Methadonprogrammen ist in allen Kantonen deutlich gestiegen, die Verschreibungsmodalitäten sind sehr diversifiziert. 1989 gab es rund 6500 Methadonprogramme.

Seit Anfang 1994 werden zudem auf drei Jahre begrenzte Versuche mit der ärztlichen Verschreibung von injizierbarem (oder rauchbarem) Heroin, Morphin und Methadon durchgeführt. Der Bundesrat hat am 3. Oktober 1994 nach Kenntnisnahme der ersten Ergebnisse dieser Versuche beschlossen, einer Anpassung und Erweiterung der Versuchsverordnung zuzustimmen, wobei folgende Rahmenbedingungen gelten:

- Die Ausdehnung muss im Rahmen wissenschaftlicher Versuche bleiben.

- Die ärztliche Abgabe hat weiterhin in einer medizinisch-therapeutischen Einbettung zu erfolgen.

- Die Zahl der Probanden von Heroinschreibungen muss, um der Anforderung des Betäubungsmittelgesetzes («beschränkte medizinische Anwendung») zu genügen, limitiert sein.

- Für die Heroinbeschaffung ist die Zustimmung der Betäubungsmittelkontrollbehörde der Uno (International Narcotics Control Board, INCB) erforderlich.

- Die erweiterte Versuchsanlage muss den Richtlinien der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften für Forschungsuntersuchungen am Menschen entsprechen.

- Der Finanzierungsschlüssel zwischen dem Bund und den lokalen Projektträgern bleibt unverändert. Der Bund kommt lediglich für einen Teil der Betreuungskosten und für die Kosten der wissenschaftlichen Begleitforschung auf.

Die Gründe, die dem Bundesrat zu diesem Entscheid veranlassen haben, sind im wesentlichen die folgenden:

1. Bei einigen der im Rahmen der Versuche zu beantwortenden Fragestellungen liegen schon nach kurzer Versuchsdauer ausreichende Kenntnisse vor und können – abgesehen von einer Wiederholung zur wissenschaftlichen Absicherung – vor dem vorgesehenen Ende (1996) beantwortet werden. Dies trifft insbesondere für die therapeutische Verwendbarkeit von intravenösem Morphin zu.

2. Der Versuchsplan soll flexibler gestaltet werden können in bezug auf die Zahl der Probanden pro Versuch. Kleinere und grössere Zahlen pro Versuchsgruppe sind notwendig zur Beantwortung gewisser Fragestellungen wie z. B. der Dosisabhängigkeit von Nebenwirkungen.

3. Ein flexibler gestalteter Versuchsplan mit einer grösseren Patientenzahl lässt es zu, Fragen wie die folgenden anzugehen:

- Ist die kombinierte Verschreibung von intravenösem Heroin mit oralem Methadon möglich?

- Unter welchen Umständen und in welchen Zeitabläufen ist ein Übergang von einer Heroinschreibung in die sozial we-

niger beeinträchtigende Verschreibung von oralem Methadon möglich?

– Können Patienten durch ein dezentrales Angebot der Verschreibungsprogramme in der Nähe ihrer Wohnorte besser für eine Therapie motiviert werden?

– Wie verträgt sich die Integration von Heroinverschreibungsprogrammen mit anderen Therapieprogrammen und ihren Patientengruppen?

Konkret sind in zeitlicher und quantitativer Hinsicht folgende Anpassungen des Gesamtversuchsplanes vorgesehen:

– Kurzfristige Umwandlung der 250 Morphinplätze in Heroinplätze;

– Schaffung von zusätzlichen 100 bis 150 Heroinplätzen in Zürich;

– Integration von Heroinverschreibungen in Programme mit der Abgabe von oralem Methadon oder in andere bestehende Therapieprogramme (Zeitbedarf: wenige Monate) sowie Aufbau neuer Projekte mit Teilnahme weiterer, bisher nicht beteiligter, am Versuchsprogramm interessierter Kantone und Städte (Zeitbedarf: innerhalb eines Jahres); etwa 300 zusätzliche Heroinplätze.

Der Bundesrat ist nicht der Auffassung, dass zur Lösung der aktuellen Drogenprobleme Sofortmassnahmen mit dringlichen Bundesbeschlüssen notwendig sind, wie dies von verschiedener Seite gefordert wurde. Eine Ausweitung der Versuche mit der Verschreibung von Betäubungsmitteln ist auf dem Verordnungsweg realisierbar. Weitere Forderungen, wie Änderungen bezüglich des fürsorglichen Freiheitsentzuges (FFE) oder die Aufhebung der Strafbarkeit des Konsums sind zuwenig ausgereift und/oder konsensfähig, um erfolgreich mit Dringlichkeitsrecht umgesetzt werden zu können. Hingegen ist auch der Bundesrat der Meinung, dass die Revision des Betäubungsmittelgesetzes durch Einsetzen einer Expertengruppe rasch an die Hand genommen werden sollte. Der Bundesrat anerkennt damit, dass zur Bewältigung der aktuellen Drogenprobleme in gewissen Bereichen neue Instrumentarien mit den entsprechenden Rechtsgrundlagen geprüft werden müssen (z. B. FFE, ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln, Strafbarkeit im Konsumbereich). Das EDI setzt im Einvernehmen mit dem EJPD in den nächsten Tagen eine kompetente Expertengruppe ein, welche Vorschläge für Änderungen des BetmG erarbeiten soll. Der Entwurf mit den kurzfristig zu realisierenden Änderungen soll zeitlich so vorangetrieben werden, dass er zusammen mit der Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Jugend ohne Drogen» im Sommer 1995 dem Parlament vorgelegt werden könnte. Längerfristig sollen die Schnittstellen zur künftigen Regelung im Heilmittelbereich sowie Abklärungen über die Notwendigkeit eines Rahmengesetzes zur Suchtprävention bearbeitet werden. Was die aus fürsorglichen Gründen erforderlichen Zwangsmassnahmen gegenüber Drogenabhängigen anbelangt, hält es der Bundesrat für angezeigt, die Expertengruppe mit der Prüfung der Frage zu beauftragen, ob und allenfalls welche Gesetzesgrundlagen für die Rückführung von Drogenabhängigen und den Zwangsaufenthalt von sozial nicht integrierten Personen zum Zwecke von Entzug und Therapie nötig sind. Die Grundlagen für die Rückführung müssten allerdings auf einem kohärenten fürsorglichen und medizinischen Konzept beruhen. Formell wäre es vorstellbar, diese neuen Vorschriften wegen des Sachzusammenhangs in das Betäubungsmittelgesetz zu integrieren. Soweit der Freiheitsentzug zum Zweck der Motivierung für eine Therapie in Frage steht, so ist diese bereits nach dem geltenden Recht (Art. 397a ff. ZGB) unter bestimmten Voraussetzungen möglich, wenn und solange die betreffende Person ihre Selbstbestimmungsfähigkeit verloren hat, ein geeigneter Therapieplatz vorhanden ist und die Massnahme Aussicht auf Erfolg bietet. Auch diese Vorschriften verdienen indes, im Lichte der Bedürfnisse der Praxis überdacht zu werden.

Ohne entschlossenes, repressives Handeln geht es nicht. Wohl genügen repressive Massnahmen allein nicht zur Beseitigung der heute an einigen Orten unhaltbar gewordenen Zustände, aber ohne sie ist an eine Wiederherstellung menschenwürdiger und rechtsstaatlicher Verhältnisse nicht zu denken. Es darf mit Befriedigung festgestellt werden, dass

über die Notwendigkeit repressiver Massnahmen gegen den Handel mit Drogen weitestgehend Einigkeit herrscht.

Die rechtlichen Vorgaben in der repressiven Drogenpolitik werden wohl vom Bund gesetzt, deren Durchsetzung ist aber Sache der Kantone und Gemeinden. Dies folgt aus der verfassungsmässigen Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen.

Die vom Bund zur Verfügung gestellten polizeilichen Instrumente sind, auch unter den derzeitigen Gegebenheiten, als tauglich zu betrachten, um den auftretenden Schwierigkeiten zu begegnen. In einigen Bereichen ist allerdings die Prüfung weiter gehender, der derzeitigen Lage besser angepasster Massnahmen angezeigt. Zu überlegen ist insbesondere, inwieweit der Bund den Kantonen für die ihnen obliegende Durchsetzung des einschlägigen Bundesrechts Hilfen anbieten muss. Denn es ist in hohem Masse die Verwirklichung des bestehenden Rechts, die, namentlich wegen der quantitativen Ausdehnung des Drogenmissbrauchs, in der Praxis Schwierigkeiten bereitet.

Was im besonderen den illegalen Handel mit Drogen anbelangt, so verfügt der Bund über eine effiziente und moderne Massnahmenpalette, die zudem laufend erweitert wird. Diese reicht von den Bestimmungen des Betäubungsmittelgesetzes über die Geldwäschereistrafnormen bis zu jenen über das organisierte Verbrechen. Zur Durchsetzung der einschlägigen Vorschriften unterstützt der Bund die primär zuständigen Kantone durch seine erst kürzlich personell aufgestockten Zentralstellendienste, welche in interkantonal und international gelagerten Fällen auch eigene Ermittlungen anstellen können. Hinzu kommt die seit kurzem im Versuchsbetrieb stehende Drogendatenbank Dosis, welche im Vollausbau die Kantone mit den nötigen Informationen versorgen wird. Vor allem in der Bekämpfung des Drogenhandels werden die unlängst beschlossenen Polizeiverbindungsleute im Ausland tätig sein; die ersten Beamten werden baldmöglichst nach Lyon und Washington entsandt werden.

Dass der Drogenhandel ein bevorzugtes Tätigkeitsgebiet des organisierten Verbrechens ist, welches die so erzielten Erlöse wiederum reinzuwaschen pflegt, ist bekannt. Auch für die Bekämpfung dieser besonders wichtigen und besonders gefährlichen Ausformungen modernen Verbrechens ist unser Land inzwischen gut gerüstet. Bereits mit den 1990 eingeführten Strafvorschriften gegen Geldwäscherei hat die Schweiz rasch internationales Ansehen gewonnen. Ein verwaltungsrechtliches Geldwäschereigesetz, das bestimmte Sorgfaltspflichten für die gesamte Finanzbranche vorsieht, ist in Vorbereitung. Mit einem am 1. August dieses Jahres in Kraft getretenen zweiten Massnahmenpaket konnten aufgetretene Lücken im Dispositiv geschlossen werden (Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Organisation, Verschärfung der Einziehungsvorschriften, Melderecht des Financiers). Zur Unterstützung der Kantone bei der Durchsetzung dieser Vorschriften schafft der Bund eine Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens; eine entsprechende Vorlage dürfte von den eidgenössischen Räten noch diese Session verabschiedet werden. Die neue Zentralstelle wird namentlich die Informationsbeschaffung sicherstellen sowie koordinierend wirken; über die Zusammenarbeit mit dem Staatsschutz wird im Rahmen des Bundesgesetzes über die innere Sicherheit zu entscheiden sein. Auf Bundesnotrecht gründende, weiter gehende Massnahmen erscheinen in diesem Bereich weder nötig noch sinnvoll.

Da freilich das organisierte Verbrechen auch in anderen Bereichen als dem Drogenhandel tätig ist, trifft der Bund Vorkehrungen, damit ein erfolgreicher Kampf im Drogenbereich nicht eine Verlagerung des Problems auf andere Gebiete nach sich zieht. So wird etwa beim gegenwärtig durch eine Expertenkommission ausgearbeiteten Spielbankengesetz grösster Wert auf strikte Kontrollmassnahmen gelegt, um Verbrechenorganisationen den Zugriff auf die Spielbanken zu verwehren. Auch das derzeit in Vorbereitung stehende Waffengesetz soll einen wichtigen Beitrag gegen die zunehmende Gewaltbereitschaft in unserer Gesellschaft leisten und Gewaltdelikte vermeiden helfen. Im Interesse einer effizienteren Verbrechensbekämpfung prüft ausserdem eine Expertenkommissi-

sion die Möglichkeiten einer Vereinheitlichung des Strafprozessrechts. Es soll generell verhindert werden, dass sich das organisierte Verbrechen ins Wirtschaftsleben infiltriert.

Die schwerwiegendsten Defizite haben sich in letzter Zeit beim Vollzug der Bundesvorschriften manifestiert. So hat namentlich das Fehlen von Gefängnisplätzen zu teilweise stossenden und rechtsstaatlich bedenklichen Situationen geführt. Der Bund unterstützt aufgrund seiner Gesetzgebung die Errichtung neuer Gefängnisse substanzial. Davon konnte und kann gerade auch der besonders stark betroffene Kanton Zürich profitieren. Der Bund hat darüber hinaus die Absicht, die im Zusammenhang mit den neuen Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht erforderlichen Plätze für die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft in einer ersten Phase vollständig zu finanzieren und auch, über seine Regiebetriebe, bei der Suche nach geeigneten Standorten oder Liegenschaften zu helfen.

Um dem Missbrauch des Asylrechts zu begegnen, wurden bekanntlich besondere Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht beschlossen, über welche im kommenden Dezember eine Volksabstimmung stattfinden wird. Mit diesen Regelungen wird die Höchstdauer der Ausschaffungshaft von heute 30 Tagen auf drei, falls sich die Wegweisung wegen fehlender Papiere nicht rechtzeitig vollziehen lässt, maximal neun Monate verlängert. Zudem kann Ausländern unter Strafandrohung verboten werden, ein bestimmtes Gebiet zu verlassen oder zu betreten. Diese Massnahme ist namentlich für eine wirksame Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels vorgesehen. Nach jüngster Bundesgerichtspraxis besteht schon heute die Möglichkeit, Ausländer ohne Anwesenheitsbewilligung, die mehrmals im Drogenmilieu aufgegriffen wurden, zu internieren. Die künftig längere Dauer der Ausschaffungshaft kann allerdings nur greifen, wenn auch entsprechende Plätze in geeigneten Einrichtungen zur Verfügung stehen, wofür der Bund sich, wie erwähnt, sehr massgeblich engagiert.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Palette der repressiven Massnahmen, die der Bund bereits anbietet oder neu zu schaffen erwägt, die praktischen Bedürfnisse sehr weitgehend abdeckt. Der Bund erweist sich auch als flexibel in der unmittelbaren Unterstützung der Kantone bei der Erfüllung der diesen obliegenden Aufgaben. Der Bund kann indessen alle repressiven Instrumente nur anbieten; anwenden müssen sie die hierfür zuständigen Kantone und Gemeinden.

Der Bundesrat hat sich auch mit der schwierigen Situation in Zürich und insbesondere am Letten auseinandergesetzt. Er begrüsst die inzwischen angelaufene enge Zusammenarbeit zwischen Stadt und Kanton Zürich sowie den Bundesbehörden. Die Zusammenarbeit ist in der vereinbarten Projektorganisation «Aktuelle Drogenprobleme» gut angelaufen. Die Drogelegation von Stadt und Kanton Zürich hat dem Bund Mitte September eine acht Punkte enthaltende Liste von Begehren unterbreitet. Die Antwort auf die Wünsche aus Zürich ist vom Bundesrat an seiner Sitzung vom 3. Oktober 1994 verabschiedet worden. Der Bundesrat hat in allen Bereichen, in denen er eine Möglichkeit der Bundesunterstützung sah, seine Hilfe angeboten. Zur Verstärkung repressiver Massnahmen gegen den Drogenhandel werden neben Finanzmitteln zur Schaffung zusätzlicher Gefängnisplätze, einer möglichst raschen Inkraftsetzung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht auch Hilfestellungen von seiten des Festungswachkorps der Armee angeboten. Eine Erleichterung auf Seite der Drogenabhängigen dürften auch die am 3. Oktober 1994 vom Bundesrat beschlossenen Unterstützungsmassnahmen im Therapiebereich und die bewilligte Ausweitung der Versuche mit der ärztlichen Verschreibung von Betäubungsmitteln bringen, auch wenn diese Massnahmen nicht spezifisch auf die Zürcher Situation hin beschlossen wurden.

Die Projektorganisation «Aktuelle Drogenprobleme» hat sich unter anderem zum Ziel gesetzt, die offene Drogenszene in Zürich aufzulösen. Dies soll mit einem politisch breit getragenen System vernetzter Massnahmen der Repression, der Prävention, der Überlebenshilfe und der Rehabilitation in Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen und den Gemeinden erreicht werden. Die Federführung und Verantwortung für Massnahmen und Zeitplan liegt bei den Behörden

von Stadt und Kanton Zürich. Diese sind unter Beizug von Bundesvertretern daran, einen konkreten Vorgehensplan auszuarbeiten.

#### *Rapport écrit du Conseil fédéral du 3 octobre 1994*

La politique de la Confédération en matière de drogue est fondée sur la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup), laquelle s'appuie sur les principes établis par les conventions internationales. Elle repose sur les quatre éléments stratégiques suivants:

- prévention (empêcher le passage à la consommation illicite);
- aide à la survie (pour les personnes dépendantes);
- traitement (traitement et réinsertion des toxicomanes);
- répression (répression de la culture, du commerce et de la consommation illicites des substances soumises à la loi).

Ces stratégies peuvent entrer en conflit les unes avec les autres. C'est pourquoi, pour être efficace, une politique de la drogue doit harmoniser ces quatre éléments entre eux.

Le Conseil fédéral reconnaît que les efforts importants déployés de tous côtés, et qui ont encore été intensifiés ces dernières années, n'ont pas pu empêcher le nombre de personnes gravement dépendantes d'augmenter ni la situation de s'aggraver. On relèvera cependant que les consommateurs de drogue ne représentent que 1 à 3 pour cent dans la tranche d'âge des 15 à 45 ans et que cette part n'a pas notablement augmenté au cours des dix dernières années. Préoccupé par cette situation, le Conseil fédéral a décidé, en 1991, de renforcer considérablement son engagement dans la prévention de la toxicomanie et dans le traitement et la réintégration des toxicomanes, et il a adopté un «train de mesures visant à réduire les problèmes liés à la drogue». Il a pris cette décision en partant de l'idée réaliste qu'une société exempte de drogue était une utopie. Mais c'est également un fait d'expérience qu'un toxicomane peut être guéri de sa dépendance.

Le Conseil fédéral est convaincu de la nécessité de renforcer la prévention de la toxicomanie. Actuellement, les programmes d'intervention précoce dans les écoles, les écoles professionnelles, les établissements de rééducation, les sociétés sportives et de jeunesse ainsi qu'au niveau des tribunaux des mineurs, méritent une attention toute particulière. Dans tous ces projets, il faudra continuer de collaborer étroitement avec les différents organes cantonaux responsables et les organisations privées. Le projet «Santé jeunesse», mis sur pied par l'Office fédéral de la santé publique et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, montre une voie de coopération intercantonale dans le domaine scolaire. La formation et le perfectionnement des enseignants en matière de prévention devraient aussi être massivement renforcés. Plus de la moitié des programmes de prévention soutenus par la Confédération visent déjà des personnes à risques accrus ou des consommateurs débutants (prévention secondaire). Un champ de travail particulièrement important existe dans les foyers d'éducation, où bon nombre de résidents sont déjà en contact avec la drogue. Un programme d'action et de prise en charge est en développement avec des tribunaux des mineurs et des services sociaux.

Dans de nombreuses régions, les efforts d'aide à la survie doivent être renforcés en vue d'améliorer la situation des toxicomanes sur le plan du logement et du travail, ainsi que pour prévenir la propagation du VIH (p. ex. distribution de seringues, locaux de proximité). La tâche de la Confédération dans ces domaines consiste notamment à accorder des aides au démarrage de projets, à rendre possible l'échange d'expériences et à assurer l'évaluation scientifique.

Les mêmes considérations sont valables en ce qui concerne les places de désaccoutumance, de traitement et de réinsertion, secteurs dans lesquels il existe des lacunes importantes, mais où, par ailleurs, l'offre actuelle n'est pas utilisée de manière optimale. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé, à sa séance du 3 octobre 1994, de renforcer l'offre de traitements résidentiels orientés vers l'abstinence, en se fondant sur une analyse des lacunes dans ce domaine, réalisée sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique («Reha 2000»). Des aides au démarrage de nouvelles offres de traitement devraient sus-

citer une augmentation de 25 pour cent en cinq ans des places de sevrage et de thérapie. La responsabilité d'élargir l'offre de traitement ainsi que son financement incombent cependant toujours en premier lieu aux cantons. Une centrale de coordination de l'offre est en discussion, en coopération avec la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales. Son but est d'aider à la planification des nouvelles offres répondant aux lacunes constatées, de veiller aux critères de qualité des traitements et de diffuser l'information nécessaire. Les Offices fédéraux des assurances sociales et de la santé publique seront chargés de vérifier l'adéquation des systèmes de financement par les assurances sociales (assurance-invalidité et caisses-maladie) et par l'assistance publique. La prescription médicale de stupéfiants doit être considérée comme une forme de traitement parmi de nombreuses autres. Le nombre de traitements à la méthadone par voie orale est actuellement de plus de 10 000, ce qui représente environ un tiers des personnes consommant régulièrement des opiacés. Ce nombre est en augmentation sensible dans tous les cantons et les conditions de prescription se sont diversifiées. Les traitements à la méthadone étaient au nombre de 6500 en 1989.

De plus, depuis 1994, des essais, limités à trois ans, de prescription médicale d'héroïne, de morphine et de méthadone injectables, ainsi que d'héroïne à fumer, sont en cours. Après avoir pris connaissance de ces résultats, le Conseil fédéral a décidé, le 3 octobre 1994, d'adapter et d'étendre le plan de recherche, aux conditions suivantes:

- L'extension des essais doit rester dans les limites d'une recherche scientifique.
- La remise sous contrôle médical doit continuer de s'effectuer dans un cadre médicothérapeutique.
- Le nombre de participants aux essais de prescription d'héroïne doit être limité de façon à satisfaire aux exigences de la LStup (application médicale limitée).
- L'acquisition de stupéfiants doit être approuvée par l'Organe international de contrôle des stupéfiants de l'ONU.
- Les essais élargis doivent être conformes aux directives de l'Académie suisse des sciences médicales concernant les recherches expérimentales sur l'homme.
- La clé de financement entre la Confédération et les responsables locaux des projets reste inchangée. La Confédération n'assume qu'une partie des frais de prise en charge et les frais de l'évaluation scientifique.

Les raisons pour lesquelles le Conseil fédéral a pris cette décision sont en substance les suivantes:

1. On dispose déjà aujourd'hui d'éléments suffisants pour répondre – sous réserve d'une répétition pour des raisons de sécurité scientifique – avant le terme prévu (1996) à quelques-unes des questions posées aux essais. C'est le cas notamment de l'utilisation à des fins thérapeutiques de morphine injectable.
2. Le plan de recherche doit pouvoir être assoupli quant au nombre de participants aux essais. La constitution de groupes plus ou moins nombreux est nécessaire pour répondre à certaines questions, par exemple la relation entre les effets secondaires et la dose.
3. Un plan de recherche assoupli, comportant un plus grand nombre de participants permettra de répondre aux questions suivantes:

- La prescription combinée d'héroïne par voie intraveineuse et de méthadone par voie orale est-elle possible?
  - Dans quelles conditions et dans quel laps de temps le passage de la prescription d'héroïne à la prescription, moins contraignante, de méthadone par voie orale est-il possible?
  - Une offre décentralisée de programmes de prescription à proximité des lieux de domicile permettrait-elle de motiver davantage de patients à suivre un traitement?
  - Dans quelle mesure l'intégration de programmes de prescription d'héroïne est-elle compatible avec d'autres programmes thérapeutiques et leurs groupes de patients?
- Concrètement, les adaptations du plan global de recherche suivantes sont prévues:
- transformation à court terme de 250 places de remise de morphine en places de remise d'héroïne;

- création de 100 à 150 places supplémentaires de remise d'héroïne à Zurich;

- intégration de la prescription d'héroïne dans des programmes incluant la remise de méthadone par voie orale ou dans d'autres programmes existants (délai: quelques mois), ainsi que mise en place de nouveaux projets avec la participation de cantons et de villes intéressés ne participant pas actuellement aux essais (délai: une année); environ 300 places supplémentaires de remise d'héroïne.

Le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire, comme on le demande de divers côtés, de recourir à des arrêtés fédéraux urgents pour résoudre les problèmes actuels à Zurich ou ailleurs. Une extension des essais de prescription de stupéfiants peut être réalisée par voie d'ordonnance. D'autres revendications, telles que des modifications touchant la privation de liberté à des fins d'assistance (PLA) ou la dépénalisation de la consommation ne sont pas suffisamment mûres et/ou susceptibles de réunir un consensus pour pouvoir être mises en application avec succès par la voie du droit d'urgence. En revanche, le Conseil fédéral est lui aussi de l'avis que la révision de la LStup devrait être entreprise rapidement par un groupe d'experts. Par cette attitude, le Conseil fédéral reconnaît que, pour résoudre les problèmes liés à la drogue, il est nécessaire d'examiner de nouveaux moyens (p. ex. PLA, prescription médicale de stupéfiants, pénalisation dans le domaine de la consommation) et les bases législatives correspondantes. Le Département fédéral de l'intérieur, en accord avec le Département fédéral de justice et police, constituera ces prochains jours un groupe d'experts compétents, qui sera chargé d'élaborer des propositions de révision de la loi LStup. Le projet de modifications réalisables à court terme devra être mené à chef de façon à pouvoir être soumis au Parlement en même temps que le message du Conseil fédéral relatif à l'initiative populaire «Jeunesse sans drogue», soit en été 1995. A long terme, il devra examiner les points de recoupement avec la future réglementation sur les agents thérapeutiques et étudier l'opportunité d'élaborer une loi-cadre sur la prévention des toxicomanies.

En ce qui concerne les mesures de contrainte à des fins d'assistance, indispensables à l'égard des toxicomanes, le Conseil fédéral estime judicieux de charger le groupe de travail d'examiner si des bases légales sont nécessaires pour ordonner le rapatriement de toxicomanes et l'assignation à résidence de personnes socialement non intégrées, à des fins de sevrage et de thérapie. Les bases relatives au rapatriement devraient toutefois reposer sur une conception cohérente d'assistance médicosociale. Il serait formellement envisageable d'intégrer ces nouvelles prescriptions dans la LStup, compte tenu de leur connexité. Dans la mesure où la privation de liberté sert des objectifs de motivation thérapeutique, elle est, à certaines conditions, déjà possible en vertu du droit en vigueur (art. 397a ss. CC), pour autant qu'une place de thérapie adéquate soit disponible et que la mesure offre des chances de succès. Ces prescriptions méritent elles aussi d'être étudiées de manière plus approfondie à la lumière des besoins de la pratique.

Rien ne va sans une action répressive ferme. A elles seules, les mesures répressives ne suffisent certes pas à remédier à la situation intenable que connaissent aujourd'hui certains endroits; sans elles, il est toutefois impensable de restaurer des conditions de vie conformes à la dignité humaine et à l'Etat de droit. Il y a lieu de constater avec satisfaction que la nécessité de mesures répressives, contre le trafic de drogue tout au moins, est unanimement reconnue.

Si les principes juridiques de la politique répressive en matière de drogue sont bel et bien fixés par la Confédération, leur application relève par contre des cantons et des communes. Cette situation découle de la répartition constitutionnelle des compétences entre la Confédération et les cantons.

Les instruments de police que la Confédération met à disposition peuvent, même dans les circonstances actuelles, être considérés comme propres à permettre d'affronter les difficultés qui se présentent. Dans certains secteurs, l'examen de mesures plus étendues et mieux adaptées à la situation actuelle se justifie néanmoins. Il y a lieu en particulier de réfléchir

à l'ampleur des aides que la Confédération doit offrir aux cantons pour l'exécution du droit fédéral qui leur incombe dans ce domaine. C'est en effet l'application du droit en vigueur qui, dans une large mesure, suscite des difficultés pratiques, notamment en raison de la multiplication des abus liés à la drogue.

En ce qui concerne plus particulièrement le commerce illicite des stupéfiants, la Confédération dispose d'un éventail de mesures efficaces et modernes qui, de surcroît, s'étend constamment. Il va des dispositions de la LStup aux normes pénales contre le crime organisé, en passant par celles qui répriment le blanchissage d'argent. Dans l'application des prescriptions édictées dans ce domaine, les cantons bénéficient du soutien des offices centraux de la Confédération, dont les effectifs ont été récemment augmentés et qui peuvent également mener leurs propres investigations dans des affaires de portée inter-cantonale et internationale. A cela s'ajoute encore la banque de données en matière de drogues Dosis, dont l'exploitation expérimentale a débuté depuis peu et qui, lorsqu'elle sera pleinement opérationnelle, fournira aux cantons les informations dont ils ont besoin. La lutte contre le trafic de drogue, surtout, sera renforcée par l'activité des agents de liaison postés à l'étranger, conformément au principe récemment adopté; les premiers fonctionnaires seront envoyés à Lyon et à Washington aussi rapidement que possible.

Il est notoire que le trafic de drogue est l'une des activités de prédilection du crime organisé, qui s'efforce ensuite de recycler les bénéfices ainsi réalisés. Notre pays dispose également des instruments adéquats pour combattre ces formes particulièrement importantes et dangereuses de la criminalité moderne. En 1990 déjà, l'introduction des normes pénales contre le blanchissage d'argent a rapidement accru le prestige de la Suisse sur le plan international. Une loi de droit administratif sur le blanchissage d'argent, qui prévoit l'assujettissement de l'ensemble du secteur financier à des obligations de diligence déterminées, est en préparation. Le second train de mesures, entré en vigueur le 1er août de cette année, a permis de combler des lacunes constatées dans le dispositif (punissabilité de la participation à une organisation criminelle, renforcement des prescriptions en matière de confiscation, droit de communication du financier). Pour soutenir les cantons dans l'application de ces normes, la Confédération entend créer un office central de lutte contre le crime organisé; le projet y relatif devrait être adopté par les Chambres fédérales au cours de la présente session. Le nouvel office central, qui garantira notamment l'acquisition des informations, assumera des tâches de coordination; les modalités de la collaboration avec la protection de l'Etat seront définies dans le cadre de la loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure. Des mesures plus étendues, reposant sur le droit de nécessité fédéral ne paraissent ni nécessaires ni judicieuses dans ce secteur.

Etant donné que les activités du crime organisé touchent également des domaines autres que le trafic de drogue, la Confédération prend des mesures pour éviter que le succès de la lutte contre le trafic de drogue ne déplace le problème vers d'autres secteurs. A titre d'exemple, la commission d'experts qui élabore actuellement la loi sur les maisons de jeu attache la plus grande importance à des mesures de contrôle strictes afin de prévenir la mainmise d'organisations criminelles sur les maisons de jeu. La loi sur les armes, dont l'élaboration est en cours, contribuera elle aussi de manière sensible à lutter contre le recours à la violence dans notre pays et à prévenir les infractions violentes. Par ailleurs, une commission d'experts examine, dans l'intérêt d'une lutte plus efficace contre la criminalité, les possibilités d'uniformiser le droit de la procédure pénale. D'une façon générale il faut empêcher que le crime organisé s'infilte dans la vie économique.

Les lacunes les plus graves sont apparues ces derniers temps dans l'application des prescriptions fédérales. La pénurie de places dans les prisons a, par exemple, provoqué certaines situations choquantes et problématiques sous l'angle de la légalité. Conformément à sa législation, la Confédération soutient de manière substantielle l'édification de nouvelles prisons. Le canton de Zurich, particulièrement touché à cet

égard, a pu et peut encore en profiter. En outre, la Confédération envisage, dans un premier temps, de financer intégralement les places de détention préparatoire et de détention aux fins de refoulement, requises par les nouvelles mesures de contrainte dans le droit des étrangers, ainsi que de contribuer, par le biais de ses régies, à la recherche d'emplacements ou d'immeubles appropriés.

Afin de combattre le recours abusif au droit d'asile, des mesures de contrainte dans le droit des étrangers ont, comme on sait, été arrêtées et feront l'objet d'une votation populaire en décembre prochain. Ces réglementations permettront de prolonger la durée maximale de la détention aux fins de refoulement qui, de 30 jours actuellement, passera à trois mois, voire à neuf mois au plus si le renvoi ne peut, faute de papiers, être exécuté dans les délais. En outre, il sera possible d'interdire à des étrangers de quitter un périmètre déterminé ou d'y pénétrer, sous peine de sanction pénale. Cette mesure est en particulier prévue pour renforcer l'efficacité de la répression du commerce illicite des stupéfiants. Conformément à la jurisprudence la plus récente du Tribunal fédéral, la possibilité existe aujourd'hui déjà d'interner des étrangers dépourvus d'autorisation de séjour, qui sont appréhendés plusieurs fois dans le milieu de la drogue. La future extension de la durée de la détention aux fins de refoulement ne sera toutefois applicable que si des places existent en nombre suffisant dans des installations adéquates; comme déjà souligné, la Confédération s'y emploie de manière déterminante.

En résumé, on constate que l'éventail des mesures répressives, que la Confédération offre déjà ou qu'elle envisage de créer, couvre très largement les besoins pratiques. La Confédération fait également preuve de souplesse dans le soutien direct qu'elle apporte aux cantons dans l'exécution des tâches qui leur incombent. Mais elle ne peut qu'offrir les instruments répressifs; leur emploi relève de la compétence des cantons et des communes.

Le Conseil fédéral s'est également préoccupé de la situation à Zurich et en particulier au Letten. La modification et l'extension des essais de prescription médicale de stupéfiants ne sont pas conçues pour résoudre les problèmes du Letten. Il salue l'étroite collaboration qui s'est établie entre la Ville et le canton de Zurich avec les autorités fédérales. Cette collaboration est bien partie avec la mise sur pied de l'organisation de projet «Problèmes actuels de drogue». La délégation pour les affaires de drogue de la Ville et du canton de Zurich a soumis au Conseil fédéral, à la mi-septembre, une liste de revendications en huit points. Le Conseil fédéral a arrêté sa réponse à ces revendications lors de sa séance du 3 octobre 1994. Il offre son aide dans tous les secteurs où la Confédération peut apporter un soutien. Pour renforcer la répression du trafic de drogue, outre des fonds pour la création de places supplémentaires d'internement, la mise en vigueur aussi rapide que possible des mesures de contrainte dans le droit des étrangers, il offre l'aide du corps des garde-fortifications de l'armée. Les mesures de soutien dans le domaine thérapeutique et l'extension des essais de prescription médicale de stupéfiants décidées par le Conseil fédéral le 3 octobre 1994, même si elles ne visent pas spécifiquement la situation à Zurich, devraient pourtant contribuer à détendre la situation.

L'organisation de projet «Problèmes actuels de drogue» s'est notamment fixé pour but de faire disparaître la scène ouverte à Zurich. Pour atteindre ce but, il faudra mettre en oeuvre un ensemble de mesures, appuyées sur un large consensus politique, dans les domaines de la répression, de la prévention, de l'aide à la survie et de la réinsertion, en collaboration avec la Confédération, d'autres cantons et les communes. La direction du projet, les mesures à prendre et le calendrier seront de la responsabilité des autorités de la Ville et du canton de Zurich, lesquelles sont déjà en train d'élaborer un plan d'action concret en collaboration avec des représentants de la Confédération.

## **Sammeltitel Drogenpolitik**

### **Titre collectif Politique en matière de drogue**

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	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.10.1994 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1677-1682
Page	
Pagina	
Ref. No	20 024 492

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.