

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Dokumentationszentrale
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@pd.admin.ch

Verhandlungen

Délibérations

Deliberazioni

Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter. Volksinitiative

Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux non amendables. Initiative populaire

Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia. Iniziativa popolare



Verantwortlich für diese Ausgabe:

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
Ernst Frischknecht
Tel. 031 322 97 31

Responsable de cette édition:

Services du Parlement
Centrale de documentation
Ernst Frischknecht
Tél. 031 322 97 31

Bezug durch:

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@pd.admin.ch

S'obtient aux :

Services du Parlement
Centrale de documentation
3003 Berne
Tél. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@pd.admin.ch

Inhaltsverzeichnis · Table des matières

1.	Übersicht über die Verhandlungen · Résumé des délibérations		I
2.	Rednerlisten · Listes des orateurs		II
3.	Zusammenfassung der Verhandlungen Condensé des délibérations		III V
4.	Verhandlungen der Räte · Débats dans les conseils		
	Nationalrat · Conseil national	22.03.2002	1
	Ständerat · Conseil des Etats	04.06.2002	2
	Nationalrat · Conseil national	12.03.2003	3
	Nationalrat · Conseil national	13.03.2003	14
	Ständerat · Conseil des Etats	13.06.2003	22
5.	Schlussabstimmungen · Votations finales		
	Nationalrat · Conseil national	20.06.2003	24
	Ständerat · Conseil des Etats	20.06.2003	25
6.	Namentliche Abstimmungen · Votes nominatifs		26
7.	Bundesbeschluss vom	20.06.2003	27
	Arrêté fédéral du	20.06.2003	29
	Decreto federale del	20.06.2003	31
8.	Medienmitteilungen EJPD		33
	Communiqués de presse DFJP		45
	Comunicati stampa DFGP		57
9.	Gegenüberstellung der Forderungen der Initiative und den Bestimmungen im neuen Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches (Vorlage 98.038) (Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Informationsdienst)		39
	Comparaison des exigences de l'initiative et des dispositions de la nouvelle Partie générale du code pénal (Projet 98.038) (Département fédéral de justice et police, Service d'information)		51
	Confronto tra le richieste dell'iniziativa e le disposizioni contenute nella nuova Parte generale del Codice penale (Progetto 98.038) (Dipartimento Federale di giustizia e polizia, Servizio d'informazione)		63

1. Übersicht über die Verhandlungen · Résumé des délibérations

01.025 n „Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter“. Volksinitiative
 Botschaft vom 4. April 2001 zur Volksinitiative
 "Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter" (BBI 2001 3433)

NR/SR Kommission für Rechtsfragen

Vorlage 1

Bundesbeschluss über die Volksinitiative
 "Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter"

Chronologie:

22.03.2002 NR Die Frist für die Behandlung der Volksinitiative wird um ein Jahr verlängert.

04.06.2002 SR Die Frist für die Behandlung der Volksinitiative wird um ein Jahr verlängert.

13.03.2003 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

13.06.2003 SR Zustimmung.

20.06.2003 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

20.06.2003 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.
 (BBI 2003 4434)

01.025 n "Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables". Initiative populaire
 Message du 4 avril 2001 concernant l'initiative populaire "Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables" (FF 2001 3265)

CN/CE Commission des affaires juridiques

Projet 1

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire
 "Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables"

Chronologie:

22-03-2002 CN Le délai pour le traitement de l'initiative populaire est prolongé d'un an.

04-06-2002 CE Le délai pour le traitement de l'initiative populaire est prolongé d'un an.

13-03-2003 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

13-06-2003 CE Adhésion.

20-06-2003 CN L'arrêté est adopté en votation finale.

20-06-2003 CE L'arrêté est adopté en votation finale.
 (FF 2003 3979)

2. Rednerliste · Liste des orateurs

Nationalrat - Conseil national

Aeppli Wartmann Regine (S, ZH), für die Kommission	3, 18
Aeschbacher Rudolf (E, ZH)	11
Bühlmann Cécile (G, LU)	16
de Dardel Jean-Nils (S, GE)	9
Dormann Rosmarie (C, LU)	6
Eggly Jacques-Simon (L, GE)	7
Fehr Jacqueline (S, ZH)	15, 16
Glasson Jean-Paul (R, FR)	17
Gross Jost (S, TG)	14
Hämmerle Andrea (S, GR)	15, 16
Hess Bernhard (-, BE)	7
Janiak Claude (S, BL)	18
Leuthard Doris (C, AG)	12
Mariétan Fernand (C, VS), pour la commission	4, 19
Ménétreay-Savary Anne-Catherine (G, VD)	8
Metzler Ruth, Bundesrätin	19,21
Polla Barbara (L, GE)	16
Rechsteiner Paul (S, SG)	5, 21
Schibli Ernst, (V, ZH)	17
Schlüer Ulrich (V, ZH)	6, 7, 12, 16
Seiler Hanspeter (V, BE)	9
Stamm Luzi (R, AG)	16
Vallender Dorle (R, AR)	10

Ständerat - Conseil des Etats

Metzler Ruth, Bundesrätin	23
Studer Jean (S, NE), pour la commission	22

3. Zusammenfassung der Verhandlungen

01.025 "Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter". Volksinitiative

Botschaft vom 4. April 2001 zur Volksinitiative "Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter" (BBl 2001 3433)

Ausgangslage

Die Initiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter» will für eine Gruppe von Tätern eine Verwahrung mit restriktiven Entlassungsbedingungen einführen. Eine Entlassung soll nur geprüft werden, wenn durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse nachgewiesen ist, dass der Täter geheilt werden kann und künftig für die Allgemeinheit keine Gefahr mehr darstellt. Die Initiative sieht ferner vor, dass Gutachten zur Beurteilung von Sexual- und Gewaltstraftätern immer von zwei voneinander unabhängigen Experten zu erstellen sind und die Behörden für Rückfälle entlassener Täter verantwortlich gemacht werden können. Die Initiative ist Ausdruck einer berechtigten Sorge. Die vorgeschlagenen Neuerungen gehen indessen nur unwesentlich über das hinaus, was bereits im geltenden Recht angelegt ist, obwohl der vorgeschlagene neue Verfassungsartikel in einzelnen Bereichen sehr offen formuliert ist und der Auslegung viel Raum lässt.

Die lebenslängliche Verwahrung ist bereits heute im geltenden Recht vorgesehen. Die Initiative schränkt jedoch die Kategorien von Straftätern, die davon betroffen sein können, ein. Sie zielt zudem in erster Linie auf Delinquenten ab, die eine psychische Störung aufweisen, womit sie auf einen guten Teil der gefährlichen Delinquenten nicht anwendbar ist. Diese Lücke könnte allenfalls durch eine sehr extensive Auslegung geschlossen werden. Ferner sind die Sicherheitsschranken, welche die Initiative für die Entlassung gefährlicher Straftäter vorsieht, zu kompliziert, unzweckmässig und im Ergebnis nicht strenger als diejenigen, welche bereits heute in der Praxis beachtet werden. Zudem kann einzelnen Grundsätzen der Europäischen Menschenrechtskommission (EMRK) und dem Verhältnismässigkeitsprinzip nur durch eine Auslegung Rechnung getragen werden, die zwar mit dem Initiativtext gerade noch vereinbar ist, jedoch zum Teil dem Willen der Initiantinnen und Initianten widerspricht. Die Initiative wirkt im Weiteren widersprüchlich, indem sie jede vorzeitige Entlassung ausschliesst, gleichzeitig aber die Entlassung von Tätern zulässt, die noch extrem gefährlich sind. Der Ausschluss des Urlaubs, der bei extrem gefährlichen Delinquenten gerechtfertigt ist, erscheint in jenen Fällen fragwürdig, wo beim Täter eine Rückfall- oder Fluchtgefahr ausgeschlossen werden kann. Die geforderte Verantwortlichkeit der Behörden wird namentlich durch das Strafgesetzbuch und die Verantwortlichkeitsgesetze gewährleistet.

Am 21. September 1998 hat der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf zur Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches vorgelegt. Ein zentrales Anliegen dieser Revision ist der Schutz der Allgemeinheit vor gefährlichen Straftätern. Der Bundesrat hat zu diesem Zweck eine neue Form der lebenslangen Sicherungsverwahrung vorgesehen, die auf alle Täter anwendbar ist, die schwere Straftaten begangen haben und bei denen eine Rückfallgefahr besteht. Im Gegensatz zur Verwahrung der Initiative beschränkt sie sich weder auf Sexual- oder Gewaltdelinquenten noch auf extrem gefährliche Delinquenten noch auf solche, die an einer psychischen Störung leiden. Die Verwahrung gemäss Vorlage des Bundesrates ist ferner in ein Gesamtkonzept von neuen Schutzmassnahmen eingebettet:

Vorgesehen sind unter anderem gesicherte Einrichtungen für die Behandlung psychisch gestörter gefährlicher Straftäter, strengere Entlassungsvoraussetzungen und eine breitere Abstützung der Prognosen bei allen Tätern, die schwere Straftaten begangen haben. Es besteht daher kein Anlass, einen Gegenvorschlag zur Initiative vorzulegen.

Aus all diesen Gründen beantragt der Bundesrat, die Volksinitiative Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Verhandlungen

22.03.2002	NR	Die Frist für die Behandlung der Volksinitiative wird um ein Jahr verlängert.
04.06.2002	SR	Die Frist für die Behandlung der Volksinitiative wird um ein Jahr verlängert.
13.03.2003	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
13.06.2003	SR	Zustimmung
20.06.2003	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (134:38)
20.06.2003	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)

Die Rechtskommission des **Nationalrats** empfahl die Initiative zur Ablehnung. Gestossen hatte man sich vor allem daran, dass ausser im Falle neuer wissenschaftlicher Kenntnisse, jede Nachbeurteilung eines Sexualstraftäters im Laufe der Verwahrung ausgeschlossen würde. Kommissionssprecherin Regine Aepli (S, ZH) erklärte, dass der Initiativtext viel zu starr sei, und Paul Rechsteiner (S, SG) warf gar die Frage auf, ob die Initiative auf Grund eines Verstosses gegen die Europäische Menschenrechtskonvention nicht für ungültig erklärt werden müsse. Vorbehalte gegen die radikale Form des Strafvollzugs äusserten aber auch bürgerliche Parlamentsangehörige. Als unmenschlich und für ein menschenwürdiges Strafrecht nicht genügend, wurde die Initiative von den Freisinnigen und den Liberalen abgelehnt. Sie gaben der letztes Jahr verabschiedeten Revision des Strafgesetzes den Vorzug, das ebenfalls eine verschärfte Sicherungsverwahrung einführen wird. Dieses soll dem Schutzbedürfnis der Gesellschaft stärker als bisher Rechnung tragen. Demgegenüber erklärte Ulrich Schlüer (V, ZH), dass die Mehrheit seiner Partei hinter der Initiative stehe, weil es um den Schutz der Gesellschaft gehe.

Justizministerin Ruth Metzler warnte klar davor, dass man den Schutz der Menschen nicht gegen den Schutz der Menschenrechte ausspielen dürfe, bevor sie sich nochmals vehement gegen die Initiative aussprach. Sie billigte der Initiative aber auch zu, bereits viel bewirkt zu haben; ihre Anliegen hätten die Revision des Strafgesetzes mitgeprägt, sagte Bundesrätin Metzler. Sie sei deshalb überzeugt, dass die Öffentlichkeit mit dem revidierten Strafgesetz differenzierter und umfassender geschützt werden könne. Dem Antrag von Paul Rechsteiner (S, SG) auf Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, ein staats- und völkerrechtliches Gutachten zur Frage der Gültigkeit der Volksinitiative einzuholen, erteilte die Bundesrätin ebenso eine Absage. Die Initiative verstosse nicht gegen zwingendes Völkerrecht, sei nicht verfassungswidrig und könne deshalb nicht ungültig erklärt werden. Der Rat folgte dieser Ansicht. Er lehnte den Antrag mit 108 gegen 48 Stimmen bei 11 Enthaltungen ab. Der Antrag Ulrich Schlüers (V, ZH), der im Namen einer grossen Mehrheit der SVP-Fraktion - unterstützt von Bernhard Hess (-, BE) im Namen der Schweizer Demokraten - um Annahme der Volksinitiative bat, wurde mit 123 zu 36 abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde die Initiative schliesslich mit 128 zu 35 Stimmen bei 3 Enthaltungen verworfen.

Die Rechtskommission des **Ständerats** empfahl die Initiative ebenfalls zur Ablehnung. Der Kommissionssprecher Jean Studer (S, NE) eröffnete, die Ziele der Initiative würden durch die voraussichtlich 2005 in Kraft gesetzte Revision des Strafgesetzes besser erreicht, da auch psychisch gesunde Ersttäter verwahrt werden können. Zudem würde die konkrete Umsetzung der Initiative Schwierigkeiten bereiten, insbesondere für die Kantone.

Justizministerin Ruth Metzler betonte nochmals, die von der Initiative vorgeschlagenen Mittel seien teilweise unzweckmässig oder würden über das Ziel hinaus schiessen. Der Bundesrat wolle gefährliche Straftäter streng kontrollieren und bewachen, nicht aber für alle Ewigkeit wegsperren und vergessen. Die lebenslange Verwahrung müsse jährlich überprüft werden. Der Ständerat stimmte dem Beschluss des Nationalrates, die Initiative zu verwerfen, mit 23 Stimmen und einer Gegenstimme zu. Die Initianten wollen die Initiative trotz Revision des Strafgesetzbuches zur Abstimmung bringen.

3. Condensé des délibérations

01.025 « Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables ». Initiative populaire

Message du 4 avril 2001 concernant l'initiative populaire « Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables » (FF 2001 3265)

Situation initiale

L'initiative «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables» vise à introduire, pour un groupe de délinquants, un internement soumis à des conditions de libération restrictives. Une libération ne peut être examinée que si de nouvelles connaissances scientifiques permettent d'établir que le délinquant peut être amendé et qu'il ne présente dès lors plus de danger pour la collectivité. L'initiative prévoit également que les expertises portant sur les délinquants sexuels et violents doivent toujours être rendues par deux experts indépendants l'un de l'autre et que les autorités peuvent être rendues responsables de la récidive de délinquants élargis. Cette initiative se fait certes l'écho de préoccupations justifiées. Toutefois, bien que, pour certaines questions, le nouvel article constitutionnel proposé soit formulé de manière très large et qu'il laisse une grande place à l'interprétation, les nouveautés proposées ne vont que dans une mesure très restreinte au-delà de ce que prévoit le droit actuel.

Le droit actuel permet aujourd'hui déjà l'internement à vie. L'initiative limite cependant les catégories de personnes susceptibles d'en faire l'objet. Elle vise en outre en premier lieu des délinquants souffrant d'un trouble mental, et ne s'applique donc pas à une bonne partie des délinquants dangereux. Cette lacune pourrait toutefois, le cas échéant, être comblée par une interprétation très extensive. De plus, les sécurités prévues par l'initiative pour la libération de délinquants dangereux sont trop compliquées, disproportionnées et ne sont en fin de compte pas plus sévères que celles qui sont déjà observées actuellement dans la pratique. En outre, il ne peut être tenu compte de divers principes de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de celui de la proportionnalité que par le biais d'une interprétation qui est certes tout juste encore compatible avec le texte de l'initiative mais qui contredit en partie la volonté de ses auteurs. L'initiative présente aussi un caractère contradictoire, dans la mesure où, tout en excluant un quelconque élargissement anticipé, elle permet la libération de délinquants qui sont encore extrêmement dangereux. L'exclusion du congé, en principe justifiée pour les délinquants extrêmement dangereux, est plus douteuse dans les cas où l'on peut exclure un danger de récidive ou de fuite. La responsabilité que l'on veut mettre à la charge des autorités est déjà contenue notamment dans le Code pénal et les lois sur la responsabilité.

Le 21 septembre 1998, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet de révision de la partie générale du code pénal. L'un des points centraux de cette révision est la volonté de protéger la collectivité à l'égard des délinquants dangereux. Le Conseil fédéral a prévu à cet effet une nouvelle forme d'internement de sécurité à vie, applicable à tous les délinquants qui ont commis des infractions graves et qui présentent un risque de récidive. Contrairement à l'internement proposé dans l'initiative, cet internement ne se limite pas aux délinquants sexuels et violents, ni aux délinquants extrêmement dangereux, ni à ceux qui souffrent d'un trouble mental. L'internement selon le projet du Conseil fédéral fait partie intégrante d'un concept global de nouvelles mesures de protection.

Sont notamment prévus des établissements de sécurité particuliers pour le traitement des délinquants dangereux atteints d'un trouble mental, des conditions de libération plus restrictives et un étayage plus large des pronostics chez tous les délinquants qui ont commis des actes graves. Il n'y a donc pas lieu de proposer un contre-projet à l'initiative.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose de soumettre au peuple et aux cantons l'initiative populaire «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables», en recommandant de la rejeter, sans présenter de contre-projet.

Délibérations

22-03-2002	CN	Le délai pour le traitement de l'initiative populaire est prolongé d'un an.
04-06-2002	CE	Le délai pour le traitement de l'initiative populaire est prolongé d'un an.
13-06-2003	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral..
13-06-2003	CE	Adhésion.
20-06-2003	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (134:38)
20-06-2003	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (45:0)

La Commission des affaires juridiques du **Conseil national** a recommandé à ce dernier de rejeter l'initiative, au motif notamment qu'elle interdisait le réexamen de la situation de la personne internée

en l'absence de connaissances scientifiques nouvelles. Porte-parole de la commission, Regine Aepli (S, ZH) a souligné le caractère par trop rigide du texte, Paul Rechsteiner (S, SG) s'interrogeant pour sa part sur la compatibilité de l'initiative avec la Convention européenne des droits de l'Homme. La droite elle-même s'est émue de l'extrême sévérité des mesures proposées, radicales et libérales fustigeant leur caractère à la fois inhumain et indigne, et réaffirmant leur préférence pour la révision du Code pénal votée l'année précédente, qui, prévoyant elle aussi des dispositions plus sévères en matière d'internement de sécurité, devrait assurer à la société une protection accrue. Ulrich Schlüer (V, ZH) a indiqué pour sa part que, compte tenu des enjeux pour la société, son parti soutenait majoritairement le texte.

En sa qualité de ministre de la Justice, Ruth Metzler a mis l'hémicycle en garde contre la tentation de choisir la sécurité au détriment des droits de l'homme, avant de se prononcer à nouveau avec véhémence contre l'initiative. Elle n'en a pas moins reconnu que celle-ci avait eu des effets positifs, dans la mesure où son contenu avait influé sur la révision du Code pénal, ce qui d'ailleurs permettait à ses yeux d'affirmer que ce dernier constituait un dispositif mieux adapté car à la fois plus complet et plus nuancé. Elle a également exprimé son opposition à la proposition Paul Rechsteiner (S, SG) visant à renvoyer le projet à la commission et de charger celle-ci de faire établir un avis de droit sur la constitutionnalité de l'initiative et sa conformité avec le droit international, en indiquant que l'initiative ne contrevenait pas aux dispositions impératives du droit international public et qu'elle ne pouvait donc être déclarée contraire à la Constitution. Le conseil s'est rallié à ce point de vue, en rejetant ladite proposition par 108 voix contre 48, et 11 abstentions. Dans le même esprit, il a rejeté par 123 voix contre 36 la proposition Ulrich Schlüer (V, ZH) visant à approuver l'initiative, alors même que cette proposition avait l'aval d'une importante majorité du groupe UDC et qu'elle était appuyée par Bernhard Hess (-, BE) au nom des Démocrates suisses. Dans le cadre du vote final, l'initiative a finalement été rejetée par 128 voix contre 35, et 3 abstentions.

La Commission des affaires juridiques du **Conseil des États** a elle aussi proposé de rejeter l'initiative. Son porte-parole, Jean Studer (S, NE), a fait valoir que la révision du Code pénal qui devrait entrer en vigueur en 2005 ira même au-delà de ce que vise l'initiative, puisqu'elle prévoira l'internement pour tout auteur d'un acte très grave présentant un risque de récidive. Il a ajouté qu'en tout état de cause, la mise en oeuvre de l'initiative entraînerait de nombreuses difficultés, pour les cantons notamment. Ruth Metzler a insisté à nouveau sur le caractère inadéquat ou excessif des mesures visées par l'initiative, en rappelant que si le Conseil fédéral n'était pas opposé a priori à un internement à vie, il était hors de question de se contenter d'enfermer les délinquants dans une cellule pour les y oublier : tout condamné devrait du moins avoir le droit à un réexamen périodique de sa situation. Le Conseil des États s'est rallié par 23 voix contre 1 à la décision du Conseil national de rejeter l'initiative. Malgré la révision du Code pénal, les auteurs de l'initiative persistent à vouloir soumettre celle-ci à la sanction populaire.

01.025

**Lebenslange Verwahrung
für nicht therapierbare,
extrem gefährliche
Sexual- und Gewaltstraftäter.
Volksinitiative**

**Internement à vie
pour les délinquants sexuels
ou violents jugés très dangereux
et non amendables.
Initiative populaire**

Frist – Délai

Botschaft des Bundesrates 04.04.01 (BBl 2001 3433)
Message du Conseil fédéral 04.04.01 (FF 2001 3265)

Bericht RK-NR 11.02.02

Rapport CAJ-CN 11.02.02

Nationalrat/Conseil national 22.03.02 (Frist – Délai)

La présidente (Maury Pasquier Lilliane, présidente): La commission propose, à l'unanimité, de prolonger d'un an le délai pour le traitement de l'initiative populaire.

Angenommen – Adopté

01.025

**Lebenslange Verwahrung
für nicht therapierbare,
extrem gefährliche
Sexual- und Gewaltstraftäter.
Volksinitiative**

**Internement à vie
pour les délinquants sexuels
ou violents jugés très dangereux
et non amendables.
Initiative populaire**

Frist – Délai

Botschaft des Bundesrates 04.04.01 (BBl 2001 3433)
Message du Conseil fédéral 04.04.01 (FF 2001 3265)

Bericht RK-NR 11.02.02
Rapport CAJ-CN 11.02.02

Nationalrat/Conseil national 22.03.02 (Frist – Délai)

Bericht RK-SR 03.05.02
Rapport CAJ-CE 03.05.02

Ständerat/Conseil des Etats 04.06.02 (Frist – Délai)

Le président (Cottier Anton, président): La commission propose, à l'unanimité, de se rallier à la décision du Conseil national et de prolonger d'un an le délai pour le traitement de l'initiative populaire.

Angenommen – Adopté

Aeppli Wartmann Regine (S, ZH), für die Kommission: Die Kommission für Rechtsfragen hat sich sehr eingehend mit der Initiative auseinander gesetzt und anerkennt, dass damit ein ernsthaftes und gewichtiges Anliegen aufgegriffen wird. Sie hat die Vertreterinnen des Initiativkomitees angehört und eine Subkommission eingesetzt und zusätzliche Massnahmen geprüft, um die Rückfallgefahr von gewalttätigen, gefährlichen Straftätern noch weiter reduzieren zu können. Man versprach sich davon, die Initiantinnen überzeugen zu können, dass die Revisionsvorlage ihren Anliegen besser Rechnung trägt als ihre Initiative. Man erhoffte sich zudem, sie mit zusätzlichen Vorkehrungen zur Erhöhung der Sicherheit zu einem Rückzug der Initiative bewegen zu können. Leider ist uns dies aber nicht gelungen, weshalb wir heute die Initiative behandeln müssen.

Da diese Initiative diverse formelle und materielle Schwächen aufweist, lehnt die Kommission für Rechtsfragen die Initiative ab und beantragt Ihnen heute mit 19 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung, sie dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen. Die Initiantinnen verlangen, dass ein Täter, der von mindestens zwei Gutachtern als extrem gefährlich und nicht therapierbar eingestuft wird, bis an sein Lebensende verwahrt wird. Entlassung und Hafturlaub sind gemäss Absatz 1 der Initiative ausgeschlossen. Nur wenn neue wissenschaftliche Erkenntnisse ergeben, dass der Täter geheilt werden kann, kann das allenfalls zur Entlassung führen. Die Forderung nach lebenslänglicher unüberprüfbarer Verwahrung von Gewalttätern steht im Gegensatz zu den von der Europäischen Menschenrechtskonvention aufgestellten völkerrechtlichen Grundsätzen. Diese schreibt in Artikel 5 Ziffer 4 vor, dass Gefangene in regelmässigen Abständen eine Überprüfung ihrer Inhaftierung verlangen können.

Die Kommission für Rechtsfragen betrachtet die im Dezember verabschiedete Reform des Allgemeinen Teiles des Strafgesetzbuches als indirekten Gegenvorschlag zu dieser Initiative. Ich werde deshalb im Folgenden die Vorschläge der Initiative mit den Bestimmungen des neuen Strafgesetzbuches vergleichen. Es wird sich dabei herausstellen, dass die Vorschläge im neuen Gesetz nicht nur vielseitiger und flexibler sind, sondern in diversen Punkten weiter gehen als die Initiative und die öffentliche Sicherheit nachhaltiger gewährleisten als diese.

Gemäss Initiative muss der Entscheid über die Verwahrung vom Gericht gefällt werden, das die Tat beurteilt. Entscheidet dieses auf Verwahrung, weil das Gutachten den Täter als extrem gefährlich oder nicht therapierbar bezeichnet, so muss er für den Rest seines Lebens versenkt werden.

So wie ich die Richterinnen und Richter dieses Landes kenne, wird es den meisten von ihnen sehr schwer fallen, über einen Menschen ein derart endgültiges Urteil zu fällen, wie es die Initiative verlangt, besonders wenn ein Täter im Zeitpunkt des Urteils noch jung ist. Das Gleiche dürfte für die Gutachter und Gutachterinnen gelten. Wegen der Endgültigkeit und der Tragweite des Urteils ist daher anzunehmen, dass von der lebenslänglichen Verwahrung sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht und eventuell sogar davon abgesehen wird, selbst wenn der Täter gefährlich ist.

Als nicht therapierbar werden in der Praxis einerseits Täter bezeichnet, die nicht bereit sind, sich in eine Therapie zu begeben, was sich im Laufe des Vollzuges ja ändern kann und damit eine neue Beurteilung ermöglichen sollte. Nichttherapierbarkeit kann sich aber auch aus der Tatsache ergeben, dass einfach eine entsprechende Einrichtung fehlt. Da stellt sich dann die Frage, ob es gerechtfertigt sei, jemanden bis zum Ende seines Lebens einzuschliessen, weil man ihm kein Angebot machen kann oder will. Das ist nicht nur unter dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit fragwürdig, sondern auch ökonomisch unvernünftig, denn die lebenslängliche Verwahrung im Hochsicherheitstrakt ist mit Sicherheit die teuerste Methode, die Öffentlichkeit vor gefährlichen Straftätern zu schützen. Das sei insbesondere an die Adresse all jener gesagt, die immer sparen und Kosten senken wollen. Therapieangebote sind aber nicht nur aus ökonomischen Gründen erwünscht, sondern auch aus Sicherheitsgründen.

01.025

**Lebenslange Verwahrung
für nicht therapierbare,
extrem gefährliche
Sexual- und Gewaltstraftäter.
Volksinitiative**

**Internement à vie
pour les délinquants sexuels
ou violents jugés très dangereux
et non amendables.
Initiative populaire**

Erstrat – Premier Conseil

Botschaft des Bundesrates 04.04.01 (BBl 2001 3433)

Message du Conseil fédéral 04.04.01 (FF 2001 3265)

Bericht RK-NR 11.02.02

Rapport CAJ-CN 11.02.02

Nationalrat/Conseil national 22.03.02 (Frist – Délai)

Bericht RK-SR 03.05.02

Rapport CAJ-CE 03.05.02

Ständerat/Conseil des Etats 04.06.02 (Frist – Délai)

Nationalrat/Conseil national 12.03.03 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 13.03.03 (Fortsetzung – Suite)

Antrag Rechsteiner Paul

Rückweisung der Vorlage an die Kommission mit dem Auftrag, ein staats- und völkerrechtliches Gutachten zur Frage der Gültigkeit der Volksinitiative einzuholen.

Proposition Rechsteiner Paul

Renvoi du projet à la commission avec mandat de faire réaliser une étude sur la validité de l'initiative populaire, plus particulièrement sur sa conformité avec le droit public et avec le droit international.

Ein Strafgefangener, der sich mit seiner Tat, seiner Vergangenheit und seiner Persönlichkeit auseinandersetzt, hat wesentlich bessere Chancen, nicht rückfällig zu werden, als einer, der jahrzehntelang eingeschlossen ist, ohne über seine Vergangenheit nachdenken zu müssen.

Im Gegensatz zum geltenden Recht ist nach dem neuen Gesetz die Verwahrung auch bei Ersttätigen möglich. Insofern ist es der Initiative also ebenbürtig, mit dem Vorteil, dass die Verwahrung regelmässig überprüft werden muss und damit einer Entwicklung des Täters Rechnung tragen kann und ihn anspornt, sich mit seiner Tat und seiner Persönlichkeit auseinander zu setzen.

Es gibt nämlich auch für schwere Straftäter so etwas wie ein Prinzip Hoffnung. Ich hatte kürzlich Gelegenheit, in der Strafanstalt Pöschwies im Kanton Zürich an einem Tag der offenen Tür – wenn man so sagen kann – Einblick in den Vollzugsalltag von schweren Straftätern zu nehmen. Übereinstimmend war für sie die Hoffnung auf eine dereinstige Entlassung das entscheidende Moment, nicht zu resignieren, doch noch etwas wie eine Lebensperspektive zu entwickeln und sich mit ihrer Vergangenheit und ihren Straftaten auseinander zu setzen. Ich war aber auch sehr beeindruckt von den Ansätzen der Arbeit der Therapeuten, deren Umgang mit den Gefangenen, der alles andere als zimperlich oder verharmlosend ist.

Ich bestreite aber nicht, dass es tatsächlich Täter gibt, die nicht therapierbar sind. Wir kennen die Fälle: Ferrari, Hauer, «le sadique de Romont». In solchen Fällen ist es richtig und nötig, dass die Täter hinter Schloss und Riegel bleiben. Das ermöglicht aber auch das neue Strafgesetzbuch – das geltende übrigens auch. Für eine lebenslängliche Verwahrung braucht es also keinen neuen Verfassungsartikel.

Der zentrale Unterschied zwischen der Initiative und dem Gesetz besteht darin, dass die Verwahrung nach neuem StGB vom Gericht auch nachträglich noch angeordnet werden kann, wenn sich herausstellt, dass die Gefährlichkeit zum Zeitpunkt des Urteils nicht richtig erkannt wurde, oder die Rückfallgefahr auch nach Durchführung einer stationären Massnahme noch besteht; ich verweise auf Artikel 62c Absatz 4. Die nachträgliche Anordnung der Verwahrung ist rechtsstaatlich recht heikel, aber sie entspricht einem in der Praxis relevanten Bedürfnis und trägt dem Umstand Rechnung, dass es im Falle eines Ersttätigen für Gericht und Gutachter oft schwierig ist, die Prognose ein für alle Mal festzulegen. Für die Täter ist das neue Gesetz damit eigentlich härter als die Initiative, weil sie nicht damit rechnen können, nach Absitzen der Freiheitsstrafe oder nach dem Vollzug einer Massnahme tatsächlich entlassen zu werden. Die Initiative legt sehr viel Wert auf die erste Begutachtung und weckt damit Erwartungen an diese, die kaum erfüllt werden können, weil die Psychiatrie keine exakte Wissenschaft ist und nie sein wird. Dass sie in jedem Fall mindestens zwei unabhängige Gutachten für die Beurteilung eines Täters verlangt, macht die Sache auch nicht besser. In der Kommission haben wir uns trotzdem gefragt, ob wir diese Forderung übernehmen sollten, um den Initiantinnen entgegenzukommen. Wir sind aber zum Schluss gekommen, dass die Forderung aus praktischen Gründen abgelehnt werden muss. In der Schweiz ist die Zahl forensischer Psychiaterinnen und Psychiater so beschränkt, dass es kaum möglich wäre, in allen Fällen zwei zu finden, die mit den zu beurteilenden Fällen bisher nichts zu tun hatten.

In der Kommission für Rechtsfragen haben wir auch nicht ganz verstanden, weshalb die Initiantinnen und Initianten der Erstbegutachtung einen derart zentralen Stellenwert beimessen, eine Überprüfung der Voraussetzungen der Verwahrung durch eine neue Begutachtung aber derart strikte ablehnen. In beiden Fällen verlangt das Gesetz qualifizierte Gutachter. Es ist deshalb etwas widersprüchlich, wenn den einen ein richtiges Urteil zugetraut wird, den ändern aber nicht. Hier sind wir aber auf einen Widerstand gestossen, der schwer nachvollziehbar ist.

Auch bezüglich des Urlaubes ist das Gesetz strenger als die Initiative: Es schliesst Urlaub für alle Straftäter aus, bei denen Flucht- oder Wiederholungsgefahr besteht – also auch

für die nicht gefährlichen. Auch hinsichtlich der Entlassung haben wir zusätzliche Schranken eingebaut, indem wir im Gesetz vorgeschrieben haben, dass in bestimmten Fällen die Probezeit immer wieder erneuert werden kann, wenn bei den Vollzugsbehörden der Eindruck besteht, dass jemand noch eine gewisse Betreuung und Begleitung braucht.

Auf weitere Fragen werde ich am Schluss der Debatte gerne zurückkommen, nachdem ich auch Ihre Argumente gehört habe.

Mariétan Fernand (C, VS), pour la commission: Bref préambule pour situer le contexte. Cette initiative populaire déposée en mai 2000 était pourvue de 194 000 signatures valables. Il s'agit d'un chiffre considérable qui démontre en tous les cas que, du point de vue émotionnel, cette initiative a manifestement touché juste.

Le but de l'initiative, vous le connaissez: c'est améliorer la protection de la collectivité contre les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux en introduisant pour ce type de criminels un internement soumis à des conditions de libération restrictives. Selon les auteurs de l'initiative, une libération ne pourrait être examinée que si de nouvelles connaissances scientifiques permettent d'établir que le délinquant peut être amendé, et qu'il ne présente dès lors plus de danger pour la collectivité. Il est également prévu que les autorités puissent être rendues responsables de la récidive de délinquants élargis.

Pour être exhaustif, il convient aussi de rappeler que, durant cette dernière décennie, plusieurs interventions parlementaires avaient déjà réclamé l'introduction de peines privatives de liberté incompressibles de trente ans ou des mesures dites à perpétuité effective.

Dernier rappel enfin. En septembre 1998, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet de révision de la partie générale du Code pénal, dont l'un des points centraux était précisément d'introduire une nouvelle forme d'internement de sécurité à vie, applicable à tous les délinquants ayant commis des infractions graves et présentant un risque de récidive. Or, il est important de le rappeler, lors de nos délibérations sur cet objet, en juin 2001, notre Conseil s'était rallié à la position du Conseil des Etats et du Conseil fédéral en refusant de limiter l'internement aux personnes atteintes dans leur santé mentale et en retenant l'objectif sécuritaire de l'internement comme mesure destinée en premier lieu à protéger la collectivité. Nous avons, et j'ose utiliser cette formulation, opté en juin 2001 pour une ligne que je qualifierai de dure en considérant que la sécurité publique passait avant l'intérêt thérapeutique d'une petite minorité de délinquants dangereux.

C'est donc dans ce contexte très particulier que la commission s'est penchée longuement sur cette initiative. Premier constat, unanime: l'initiative dont nous débattons aujourd'hui se fait l'écho de préoccupations justifiées, les motifs sont louables et nous avons beaucoup de compréhension pour les personnes qui ont signé ce texte. C'est pour cette raison que la commission a souhaité entendre les auteurs de cette initiative et les associer de la manière la plus large possible à sa réflexion.

Après avoir auditionné la responsable du comité d'initiative, une tentative de médiation a été faite par l'institution d'une sous-commission présidée par Mme Aepli Wartmann, qui avait comme objectif de trouver, sur la base du projet de révision de la partie générale du Code pénal, une réglementation qui satisfasse les revendications de l'initiative et permette, le cas échéant, un retrait de celle-ci.

J'ajoute qu'avec le concours de l'administration, des réglementations complémentaires ont été élaborées et soumises à des experts pour analyse. Ces propositions complémentaires portaient sur l'amélioration de la qualité des expertises, sur l'élargissement des offres de thérapie ou sur l'aggravation des conditions de libération. Bien que toutes ces propositions soient allées largement dans le sens des exigences du comité d'initiative, malgré cela, ledit comité a refusé de s'y rallier.

Je crois pouvoir dire ici que nous avons raisonnablement tenté tout ce qui était possible pour faire comprendre aux membres du comité d'initiative que notre solution offrirait plus de garanties tout en allant dans leur sens. J'ajoute que certains membres de notre commission ont considéré que nous faisons même trop de concessions pour tenter de séduire les auteurs de l'initiative.

Dès lors, au vu de cette situation, la commission ne peut que proposer le rejet de l'initiative en se fondant sur des arguments que je résumerai de la manière suivante, pour ne pas répéter tout ce qu'a dit Mme Aepli Wartmann.

Je précise d'emblée que le nouvel article constitutionnel est formulé de manière très large, et qu'il laisse une grande place à l'interprétation. Contrairement à ce que croient les auteurs de l'initiative, les nouveautés proposées ne vont que dans une mesure très restreinte au-delà de ce que prévoit déjà le droit actuel qui, comme vous le savez, permet déjà des formes d'internement pour les délinquants d'habitude, pour les délinquants anormaux, et ces formes d'internement ne sont pas limitées dans le temps. De plus, l'internement exigé par l'initiative ne pouvant être ordonné qu'à l'encontre de certains délinquants sexuels violents – délinquants extrêmement dangereux –, sa sphère d'application est incontestablement, et j'insiste là-dessus, plus étroite que celle de l'internement prévu dans le droit en vigueur. Sans être vraiment irréalisable, la mise en oeuvre de l'initiative présenterait de grosses difficultés et pourrait entraîner des situations inéquitables.

D'abord, même en observant toute la diligence professionnelle requise, les experts ne pourront jamais exclure entièrement une récidive. En exigeant que le juge ne puisse ordonner la fin de l'internement que si de nouvelles connaissances scientifiques permettent d'établir que le délinquant n'est plus dangereux, l'initiative pose des conditions déraisonnables et fait naître, pour reprendre les termes de Mme Aepli Wartmann, des espoirs inaccessibles, car il n'est pas pensable que la science médicale puisse affirmer un jour à 100 pour cent qu'une personne est définitivement non dangereuse. Selon un des experts consultés, ajoutons que, lorsqu'une loi nationale pose des conditions si draconiennes et supprime ainsi toute liberté d'appréciation pour le juge en matière de libération, l'article 5 alinéa 4 de la Convention européenne des droits de l'homme est violé.

Autre point délicat évoqué tout à l'heure par Mme Aepli Wartmann: qui doit assumer la responsabilité d'interner un délinquant pour une durée indéfinie? Est-ce le tribunal qui devra statuer, lors du jugement, qu'un criminel est dangereux à un point tel qu'il doit être interné sa vie durant? Mais alors, dans cette hypothèse, est-il concevable de faire un pronostic sur vingt ou quarante ans, de cataloguer une personne pour le restant de sa vie? Ou alors, cette responsabilité doit-elle incomber à l'autorité d'exécution, le cas échéant à des commissions spécialisées?

Par ailleurs, la condition selon laquelle le délinquant ne peut être libéré que s'il peut être guéri, «amendé» dit le texte de l'initiative, doit nécessairement signifier que l'individu à interner doit être malade, autrement dit présenter un trouble mental. Dès lors, et de manière paradoxale, on omet ainsi de prendre en considération une partie importante des délinquants que vise précisément l'initiative. Elle va donc moins loin que le droit actuel qui permet, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'internement de délinquants amendables lorsqu'ils présentent un danger sérieux en dépit d'un traitement ou de soins médicaux.

On l'a dit, je n'y reviens pas, l'initiative ne contient que peu d'indices quant à l'aménagement de l'exécution de l'internement à vie, elle exclut catégoriquement toute forme de congé, même un congé sous surveillance policière, ce qui est difficilement compatible avec le principe de la proportionnalité. De plus, l'initiative introduit, dans le domaine de la libération, des éléments contradictoires: comme l'internement doit être ordonné «si le délinquant est extrêmement dangereux et non amendable», cet internement doit être levé, dès lors, selon le principe de la proportionnalité, lorsque ces conditions ne sont plus réunies, c'est-à-dire si le délinquant

n'est plus extrêmement dangereux ou qu'il est amendable. Sur ce point-là aussi, on constate que le texte de l'initiative est lacunaire, puisque son application va à l'encontre du résultat escompté par les auteurs de l'initiative. Se pose enfin la question de savoir si le tribunal, dans le cadre de l'appréciation personnelle, dispose d'une marge de décision lors de la fixation de la sanction ou s'il est lié par l'avis des experts. On l'a dit, cela tomberait dans ce cas sous le coup de la Convention européenne des droits de l'homme.

Après discussion en commission, nous avons repris l'argumentation de l'administration fédérale en considérant qu'avec une interprétation très extensive – nous ne sommes pas sûrs qu'elle respecte toujours la volonté des auteurs de l'initiative –, on peut considérer que le texte de l'initiative serait conforme au droit international. On pourra en discuter tout à l'heure en reprenant la proposition de renvoi Rechsteiner Paul.

Dès lors, sur la base de toutes ces considérations, et en constatant qu'en définitive l'initiative populaire s'exprime sur un problème étroitement circonscrit mais qui ne s'inscrit pas dans un concept global de protection de la collectivité contre les délinquants dangereux, la commission vous propose son rejet, par le score inhabituel de 19 voix sans opposition et avec 1 abstention – Monsieur Schluer – vos représentants de l'UDC étaient présents lorsque nous avons procédé à ce vote.

Rechsteiner Paul (S, SG): Normalerweise käme es mir als Nichtmitglied der Kommission für Rechtsfragen nicht in den Sinn, mich zu diesem Gegenstand zu äussern. Bedingt durch meine Tätigkeit als Strafverteidiger – gelegentlich bin ich auch Opfervertreter – habe ich aber festgestellt, dass sich bei dieser Volksinitiative Fragen stellen, die in dieser Tragweite bisher nicht thematisiert worden sind und zu denen ich nicht schweigen mag.

Auch wenn es unpopulär sein mag: Bei dieser Initiative stellt sich zum ersten Mal wieder die Frage der Ungültigkeit. Was verlangt die Initiative? Wenn Gewalt- oder Sexualstraftäter in Gutachten als extrem gefährlich und nicht therapierbar bezeichnet werden, müssen sie lebenslang eingesperrt werden. Eine Entlassung ist nicht mehr möglich, und es darf nicht einmal ein neues Gutachten eingeholt werden, wenn nicht neue wissenschaftliche Erkenntnisse beweisen, dass eine Heilung möglich ist. Was können neue Erkenntnisse bei der inexakten Wissenschaft der Psychiatrie schon sein? Die lebenslange Einschliessung ohne jede Möglichkeit einer Entlassung oder auch nur einer neuen Beurteilung darüber, ob die Gefährlichkeit noch gegeben ist, ist der Zweck der Initiative; so ist sie, unzweideutig, formuliert, und so ist sie seitens der Initiantinnen und Initianten auch gemeint.

In den Unterlagen der Kommission liegt ein Bericht von Professor Stefan Trechsel. Professor Trechsel war der Schweizer Vertreter bei der Europäischen Menschenrechtskommission. Er hält klar und eindeutig fest, dass die lebenslange Verwahrung ohne die Möglichkeit einer Neuüberprüfung des Freiheitsentzuges in gewissen Abständen die Menschenrechtskonvention, nämlich Artikel 5 Ziffer 4, und übrigens auch die Prinzipien der Bundesverfassung verletzt. Niemand hat Professor Trechsel in diesem Punkt widersprochen.

Was der Bundesrat in seiner Botschaft zu diesem flagranten Konflikt mit der EMRK zu sagen hat, ist gelinde gesagt dürftig und ausweichend: Er begnügt sich mit einer Uminterpretation der Initiative gegen deren Wortlaut und Sinn. Der Bundesrat hoffte offensichtlich, dass die Neuregelung und Verschärfung der Verwahrung im Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches die Initiantinnen und Initianten zum Rückzug bewegen würde. Wie wir inzwischen wissen, war das ein Trugschluss. Nachdem im letzten November eine Volksinitiative, welche das Asylrecht in der Schweiz im Ergebnis faktisch abschaffen wollte, gewissermassen nur an Mikrogrammen gescheitert ist, darf es sich das Parlament bei der Beurteilung von Initiativen im Kernbereich der Menschenrechte nicht einfach machen.

Was würde es bedeuten, wenn diese Initiative angenommen wird? Und wer kann das heute ausschliessen? Wir hätten

dann einen offenen Konflikt zwischen zwei Normen, jener der neuen, lebenslangen Verwahrung und jener der EMRK, genauer: Artikel 5 Ziffer 4.

Wenn die EMRK richtigerweise als höherrangiges Recht betrachtet wird, dann ist festzustellen, dass die lebenslange Verwahrung ohne jede Neubeurteilungsmöglichkeit toter Buchstabe bliebe. Dann wäre es aber ehrlicher, die Initiative gar nicht zur Abstimmung zu bringen. Geht dagegen die Initiative vor, dann müsste sich die Schweiz von den Menschenrechten verabschieden. Die Konsequenz wäre, dass zum Beispiel ein 18- oder 19-jähriger Gewalttäter, der in diesem Alter als gefährlich und nicht therapierbar bezeichnet wird, für die restlichen 60, 70 Jahre seines Lebens ohne Neuüberprüfung hinter Gittern versorgt würde. Das verletzt fundamentale Menschenrechte.

Ich weiss, dass die Ungültigerklärung von Volksinitiativen immer kritisch ist. Es muss verhindert werden, dass unliebsame Anliegen mit juristischen Kniffen abgewürgt werden. Mit einer Ausnahme – der Asyl-Initiative der Schweizer Demokraten aus dem Jahre 1995 mit der Forderung der Ausschaffung aller illegal Eingereisten – wurde noch nie eine Volksinitiative für ungültig erklärt, weil sie im Widerspruch zum Kernbereich der Menschenrechte stand. Dieser Entscheid führte zu den heutigen Verfassungsbestimmungen, die Volksinitiativen als unzulässig erklären, die im Widerspruch zum zwingenden Völkerrecht, dem so genannten «ius cogens», stehen.

Das zwingende Völkerrecht ist nun kein endgültig abgegrenzter Begriff; jedenfalls zählen dazu die so genannten notstandsfesten Garantien der EMRK. Auch wenn der EMRK als Ganzer der Charakter des «ius cogens» nicht zugesprochen wird, geht die Tendenz doch dahin, den darin kodifizierten Menschenrechten in einem umfassenderen Sinn den Charakter des *Ordre public* zuzubilligen. Zu den notstandsfesten Bestimmungen gehört jedenfalls Artikel 3, wonach niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden darf. Ist aber die lebenslange Einschliessung ohne jede Möglichkeit der Neuüberprüfung nicht eine unmenschliche Behandlung im Sinne dieser Bestimmung?

Eine lebenslange Verwahrung ohne Möglichkeit der Neuüberprüfung, ob die Gefährlichkeit, die einmal festgestellt wurde, in Jahren oder Jahrzehnten noch gegeben ist, bedeutet auch, dass jemand hinter Gittern gewissermassen lebendig begraben wird. Das aber heisst nichts anderes, als dass Artikel 5 Ziffer 4 EMRK, die die periodische Neuüberprüfung des Freiheitsentzuges verlangt, in dieser Konstellation den notstandsfesten Artikel 3 EMRK konkretisiert. Wenn das aber so ist, müsste die Initiative gemäss Artikel 194 Absatz 2 der Bundesverfassung für ungültig erklärt werden. Oder umgekehrt, auf der Ebene unserer Bundesverfassung argumentiert: Wenn der Grundsatz der Menschenwürde das ethische Minimum darstellt – und das bedeutet, dass ein Mensch nicht als reines Objekt behandelt werden darf –, ist dieses Prinzip verletzt, wenn jemand ohne jede Möglichkeit einer Neuüberprüfung ein für alle Mal lebenslang eingesperrt wird. Der Umgang mit dieser Initiative markiert einen kritischen Punkt in der schweizerischen Verfassungsentwicklung.

Ich komme zum Schluss: Bei der Tragweite des Entscheides müssen die offenen Fragen ernsthaft und seriös geprüft werden, auch wenn das dazu führt, dass die Initiative erst in der Sommersession behandelt werden kann. Man muss sich klar werden, was die Annahme einer Initiative, die im klaren Widerspruch zur EMRK steht, bedeuten würde. Ist es vorstellbar, dass die Schweiz die EMRK kündigt? Ist sie nicht faktisch unkündbar? Bringen nicht die Dogmen der EMRK in ihrem Kerngehalt letztlich Grundrechtsprinzipien zum Ausdruck, die vor- und überstaatlich gelten, wie dies auch schon formuliert worden ist? Bevor diese wichtigen Fragen geklärt sind, ist es nicht vertretbar, diese Initiative zur Abstimmung zu bringen.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Im Namen einer sehr grossen Mehrheit der SVP-Fraktion empfehle ich Ihnen, dieser Initiative zuzustimmen.

Sie wissen, dass sich diese Initiative mit Verbrechen befasst, deren nur sehr wenige Täter beschuldigt werden. Aber es sind Täter, die ausserordentlich grosses Unheil angerichtet haben, die unendlich viel Leid verursacht haben – und, Frau Kommissionspräsidentin, leider allzu oft endgültiges Leid, das nicht mehr korrigiert werden kann. Um diese geht es.

Es geht darum, für solche Täter, die nicht therapierbar sind, festzuhalten, dass der Schutz der Gesellschaft, der Schutz der Opfer Priorität erhält gegenüber den Resozialisierungsanstrengungen. Es geht um den Schutz vor dem Täter. Wenn schon ein solches Verbrechen von dieser Schwere, um die es hier geht, geschehen ist, soll es mit Sicherheit nicht ein zweites Mal geschehen. Das ist, was die Initianten und Initiantinnen dieses Volksbegehrens wollen. Man muss es ernst nehmen.

Nur darum ist das Strafgesetzbuch angepasst worden, nur um zu erreichen, dass das Volksbegehren vielleicht zurückgezogen wird. Aber die Verbesserung hat Lücken. Mag sein, dass sie flexibler ist als die Initiative. Aber es ist nicht das Ziel dieser Initiative, flexibel zu sein. Sie will in einem ganz ernstesten Zusammenhang, in ganz schweren Fällen, tatsächlich eine endgültige Lösung vorsehen. Sie will nicht, dass durch regelmässige Nachuntersuchungen ein Druck zur Freilassung entsteht, und sie will die Frage des Hafturlaubs endgültig regeln. Sie wissen, dass zum Teil zweite Verbrechen der gleichen Täter, zweite tödliche, fürchterliche Verbrechen, im Hafturlaub geschehen sind, und das soll sich nicht wiederholen. Darum geht es.

Die Initiative will – das ist natürlich eine entscheidende Forderung – dann, wenn eine Freilassung oder eine Entlassung verfügt wird, die Haftung desjenigen Behördenmitglieds festhalten, das diese Freilassung oder Entlassung unterzeichnet hat. Wir sind ja im Parlament manchmal sehr grosszügig, wenn es darum geht, für andere, besonders für Wirtschaftsunternehmer, eine Kausalhaftung zu verlangen. Hier geht es einmal darum, für einen Politiker, für ein Behördenmitglied, eine Kausalhaftung festzuhalten. Weshalb soll hier nicht möglich sein, was für die Wirtschaft allenfalls von uns angeordnet wird?

Wir haben Urteile von Fachleuten: Herr Urbaniok, erfahren in der Beurteilung schwerster Straftäter, hält fest, dass die geltenden Massnahmen des Strafgesetzbuches allenfalls nicht genügen, weil auch Fehler vorkommen können. Darauf gibt die Initiative klar Antwort: Der Schutz der Gesellschaft, der Schutz vor der Wiederholung solch schwerer Taten, ist höher zu werten als die Möglichkeit, dass aus fehlerhafter Beurteilung, aus pauschalem Vertrauen, es komme dann schon gut, eine Freilassung oder eine Entlassung zugelassen wird.

Noch ein Letztes: Es ist festzustellen, dass die Initiantinnen – das Volksbegehren ist ja von Frauen gestartet worden, die teilweise in ihrer Verwandtschaft solch schwere Fälle miterlebt haben und davon betroffen sind – weder Schaulaufen eingeschlagen noch Steine geworfen haben. Es ist für Juristen vielleicht etwas schwierig, gegenüber gewöhnlichen Bürgern, die sich Gedanken machen und zur Tat schreiten, einzuräumen: Ihr habt Recht. Die Initiantinnen haben als Demokratinnen gehandelt, ohne eine Partei, ohne eine grosse Interessengruppe im Rücken. Sie haben mit unglaublichem Einsatz 194 000 Unterschriften von Mitbürgerinnen und Mitbürgern gesammelt, die aus Betroffenheit ganz schweren Straftaten gegenüber mitgemacht haben.

Ich bin eigentlich der Auffassung, es würde diesem Parlament besser anstehen, vor diesen Initiantinnen den Hut zu ziehen, als mit juristischen Spitzfindigkeiten an dem, was sie beantragen, herumzuwerkeln. Die Initiative ist richtig. Sie spricht ein Problem an, das dringend einer Lösung bedarf, weil wir in unserem Land zu viele Opfer von Fehlbeurteilungen in Sachen Strafvollzug zählen müssen.

Im Namen der SVP-Fraktion fordere ich Sie auf: Stimmen Sie dieser Initiative zu; lösen wir endlich das Problem der nicht therapierbaren, schweren Gewalttäter.

Dormann Rosmarie (C, LU): Herr Schlüer, ich bin Richterin, aber nicht im Kriminalgericht, sondern in einem Amtsgericht.

Wenn ich die Initiative richtig gelesen habe und Ihnen zugehört habe, dann wird der Psychiater, der das Gutachten macht, zum «Herrgott». Er entscheidet; sein Spruch ist für mich als RichterIn verbindlich. Denken Sie, dass sich ein Psychiater nie täuschen kann? Haben Sie gar keine Zweifel an der Richtigkeit seiner Aussagen über den Täter?

Schlifer Ulrich (V, ZH): Ich glaube, ein Psychiater hat die Aufgabe, auch die zukünftige Entwicklung eines Täters zu beurteilen; das ist eine ganz wichtige Aufgabe. Die Psychiater – Fälle sind bekannt – kommen unter Umständen zum Schluss: Es kann von diesem Täter die Gefahr einer weiteren Untat ausgehen. Sie wissen, dass der Fall vom Zollikerberg ein solcher Fall war. Die Prognose für den damaligen Täter war verheerend. Aber das Gefängnispersonal hatte den Auftrag, den Mann zu resozialisieren. Ich bin der Auffassung, in diesem Moment müsste der Psychiater für die Gesellschaft das Urteil abgeben: Dieser Mann könnte rückfällig werden, dieser Täter könnte rückfällig werden; es ist nicht verantwortlich, ihn wieder in die Gesellschaft zu entlassen.

Hess Bernhard (–, BE): Das Hauptmotiv des vorliegenden Volksbegehrens besteht eindeutig darin, dass wir es jedem Kind, jedem Jugendlichen und allen anderen Menschen in unserem Lande schuldig sind, endlich alle rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Sexual- und Gewaltstraftäter, die als nicht therapierbar eingestuft werden, lebenslang verwahrt bleiben und nie mehr die Gelegenheit erhalten, neue fürchterliche Straftaten an unschuldigen Opfern zu begehen. Selbst wenn auch nur noch das absolut kleinste Risiko hinsichtlich eines solchen Straftäters bestehen sollte, darf dieses Risiko niemals auf die Gesellschaft abgewälzt werden, sondern muss einzig und allein vom Täter getragen werden.

Das Volksbegehren erkennt sehr wohl an, dass der Gesetzgeber in der Schweiz, nicht zuletzt beim Entwurf des Strafgesetzbuches, aufgrund zahlreicher Mordtaten rückfälliger Straftäter darum bemüht war und ist, den Schutz der Gesellschaft vor derartigen Taten generell zu verbessern. Deshalb will die Initiative auch gar kein neues Gesetz, geschweige denn irgendwelche gravierenden Änderungen unseres Rechtssystems. Den Urheberinnen geht es einzig und allein darum, eine Lücke, allerdings eine entscheidende und Leben bedrohende, im Strafgesetzbuch für immer zu schliessen.

Die Forderung, die die vorliegende Volksinitiative zur Schliessung dieser Lücke in der Verfassung verankern will, bezieht sich ausschliesslich auf die extrem gefährlichen Sexual- und Gewaltstraftäter, die auf der Basis zweier unabhängig voneinander erstellter Gutachten als nicht therapierbar, also als nicht heilbar und nicht behandelbar verurteilt worden sind.

Diese spezielle Tätergruppe wird allerdings, und das ist gesetzlich auch in Zukunft vom Bundesrat so vorgesehen, in der Verwahrung genauso behandelt wie die Tätergruppe, die als therapierbar eingestuft wird. Genauso wie die therapierbare Tätergruppe soll auch jeder einzelne unheilbare Schwerverbrecher regelmässig überprüft werden, obwohl bei ihm laut Urteil jegliche Behandlung unsinnig ist und demnach auch gar keine prüfenswerten Veränderungen eingetreten sind. Aus leidvoller Erfahrung wissen wir, dass diese Überprüfungen immer wieder zur Erteilung von Hafturlaub oder gar zur Entlassung unheilbarer Täter und zum Tod zahlreicher Menschen geführt haben.

Die Initiative will, dass derart gefährliche, unheilbare Sexual- und Gewaltstraftäter nicht mehr vorzeitig aufgrund irgendwelcher Überprüfungsergebnisse freikommen und Leib und Leben der Menschen in der Schweiz noch einmal gefährden können. Häufig wird dem vorliegenden Volksbegehren vorgeworfen, dass der Initiativtext nicht wenigstens vorsieht, dass nicht therapierbare Täter dann in die Freiheit zu entlassen sind, wenn sie alters- oder gesundheitsbedingt keine Gefahr mehr für die Öffentlichkeit darstellen würden. Nach meinen Informationen haben sich auch die Initiantinnen

diese Frage gestellt und bewusst auf diese Möglichkeit verzichtet. Dabei sind sie davon ausgegangen, dass ein zu lebenslanger Haft verurteilter, nicht therapierbarer Sexual- und Gewaltstraftäter, der viele Jahre im Strafvollzug verwahrt worden ist, bei einer alters- oder gesundheitsbedingten Freilassung in eine ihm kaum noch bekannte, äusserst feindlich gegenüberstehende Gesellschaft zurückkäme, in der er sich kaum noch zurechtfinden würde und zum absoluten Aussenseiter würde.

Für einen Schwerströmigen wie beispielsweise Werner Ferrari stellt die Strafanstalt, in der er über Jahrzehnte hinweg verwahrt wird, die gewohnte Lebensumgebung dar, in der er seinen Platz hat und die ihm vertraut ist. In dieser Einrichtung wird er bei gesundheitlichen oder altersbedingten Problemen in der Regel besser betreut und versorgt werden als in einer ihm fremden Gesellschaft.

Ich habe noch ein Wort zum Rückweisungsantrag Rechsteiner Paul zu sagen: Die Initiative verstösst keineswegs gegen die Menschenrechte oder gegen die rechtsstaatlichen Grundsätze der Schweiz. Im Gegenteil: Die Träger des Volksbegehrens stellen bewusst die Rechte der Opfer in den Mittelpunkt. Wir sollten alles daransetzen, dass in Zukunft kein Mensch mehr sein Leben verliert, weil ein extrem gefährlicher, nicht therapierbarer Sexual- oder Gewaltstraftäter frühzeitig entlassen wird.

Deshalb bitte ich Sie – auch im Namen der Schweizer Demokraten –, dem vorliegenden Volksbegehren zuzustimmen.

Eggy Jacques-Simon (L, GE): Je ferai deux remarques préalables:

1. Même si nous voyons bien à quel point on est aux frontières de ce qui est admissible sur le plan international et sur celui de nos engagements internationaux, le renvoi du projet d'arrêté relatif à une initiative populaire est trop délicat pour que l'on ne l'envisage pas avec la plus grande des circonspections. En principe, notre fibre démocratique et notre tradition démocratique, c'est de ne pas renvoyer les projets d'arrêtés relatifs à des initiatives constitutionnelles.

2. Cette initiative populaire en effet, comme l'ont fait remarquer les rapporteurs, est parfois tellement élastique dans son libellé que peut-être bien que son texte va contre la volonté des initiants. Mais, si vous le permettez, au nom du groupe libéral, je m'en tiendrai aux intentions des initiants et j'en resterai donc au débat de principe, car c'est celui-là qui doit nous occuper.

Durant longtemps, l'approche doctrinale, en droit pénal, y compris en Suisse, allait à l'individualisation de la peine et vers le but de la réinsertion. Donc, on a écarté l'idée de vengeance et on a aussi écarté l'idée de marginalisation définitive du délinquant; on a voulu une approche qui fût psychologique et éventuellement pédagogique. Dans l'application, sans doute a-t-on poussé le mouvement trop loin: on a surestimé parfois les chances de réinsertion et on a sous-estimé aussi les risques de récidive. Et si l'on n'a pas oublié, on n'a tout au moins pas pris toute la mesure de la souffrance des victimes et de la lourdeur des suites et des conséquences pour elles-mêmes et pour leurs proches, notamment en ce qui concerne les crimes sexuels. Une succession de faits horribles et bouleversants, fortement médiatisés également, a marqué l'opinion. Pour toutes ces raisons, le balancier commence de suivre le mouvement inverse.

Les libéraux n'ont jamais été du côté des utopistes dans ce domaine. Ils sont pour que le souci de sécurité soit très fortement pris en compte. En matière de crimes sexuels ou violents, il faut admettre les limites des possibilités de réinsertion. Il y a, au-delà de la peine subie, des internements de criminels qui doivent pouvoir être prolongés longtemps, voire définitivement.

C'est dans ce sens que le groupe libéral a approuvé en décembre dernier la révision du Code pénal (98.038), et notamment l'article 64 dudit code, que nous avons votée. Lors du débat dans cette salle, qui a été animé, nous étions dans le camp des adeptes de la fermeté.

Mais faut-il pour autant laisser le balancier aller complètement de l'autre côté? Renier complètement notre conception du droit pénal? Alors là, les libéraux disent non. Or, c'est ce bouleversement, ce contresens que l'initiative veut nous imposer.

Tout tourne autour de cet instrument qu'est l'internement. Le Code pénal révisé l'admet, assorti généralement d'un traitement thérapeutique avec un examen du résultat dans les deux ans. Et le principe, la chance de la liberté conditionnelle, avec délai d'épreuve, subsiste. Après deux ans d'internement, la situation est évaluée ensuite chaque année. La décision de libération conditionnelle doit donc être entourée de mille précautions, mais l'espoir de libération est là. C'est un espoir, une raison de redresser sa vie pour le délinquant ou pour le criminel. C'est un espoir, une raison de ne pas désespérer des hommes pour la société. C'est une vision de droit pénal qui s'inscrit dans une culture philosophique, humaniste et spirituelle dont nous sommes porteurs.

Limiter au maximum le risque de récidive et donner le plus de garanties pour la population, oui! Poser en principe le caractère irrécupérable et attendre seulement des éléments exceptionnels, des connaissances nouvelles, pour imaginer la réintégration, non! C'est à ce pessimisme presque absolu sur l'homme que nous incite l'initiative.

L'internement à vie, nous dit l'initiative, doit être la règle pour le criminel ou le délinquant déclaré dangereux au moment du procès. Il est marqué à jamais au fer rouge de l'infamie et son sort en principe doit être l'enfermement à vie comme un paria, sans espoir, à devenir fou, une bête sauvage en cage, en somme, définitivement. L'initiative nous dit que de nouvelles expertises seraient possibles seulement avec de nouvelles connaissances scientifiques. Mais, au nom du ciel, lesquelles? Qu'est-ce que ça veut dire que ces nouvelles connaissances scientifiques qui, elles seules, permettraient d'envisager la liberté conditionnelle? La porte entrouverte ne l'est même pas vraiment. Or, on vise à l'absence presque absolue de tout risque, on vise à la garantie absolue. On veut absolument le risque zéro.

Malgré les efforts de dialogue de la commission avec les auteurs de l'initiative – une sous-commission présidée par Mme Aepli Wartmann a fait de gros efforts pour essayer de jeter des ponts –, on n'est pas arrivés au dialogue, ni à la compréhension avec les auteurs de l'initiative, pour des raisons humaines que l'on comprend, ô combien, avec le lot de souffrances que portent certains d'entre eux. Mais ils ont fermé la porte à toute nuance. Ils veulent absolument, encore une fois, obtenir le risque quasiment zéro.

Nous n'avons évidemment pas pu suivre les auteurs de l'initiative. Bien sûr, c'est dans l'application par les juges, c'est dans l'exécution que la révision du Code pénal fera ses preuves, et il appartiendra aux juges, aux experts psychiatres d'être extrêmement fermes. Et vous savez bien, à cause de tout ce qui s'est passé, de l'émotion de l'opinion, que la tendance est à la fermeté, et qu'elle n'est pas, comme elle l'a été, au laxisme.

Finalement, dans cette pesée des deux valeurs, des deux notions, c'est sans la moindre légèreté – nous le disons solennellement – envers les victimes, dont nous comprenons parfaitement la souffrance et aussi le désir que leur souffrance ne reste pas, si je puis dire, sans prolongements positifs pour la société et évite d'autres victimes, et envers leurs proches, c'est sans la moindre légèreté par rapport aux risques, donc à l'exigence de protection de la société; mais c'est avec la conviction de l'esprit et du cœur que l'homme qui sombre n'est pas forcément toujours et à jamais perdu, qu'une lumière peut encore s'allumer dans sa vie; c'est pour lui et pour les autres que le groupe libéral s'opposera à l'initiative.

Ménétreay-Savary Anne-Catherine (G, VD): La volonté des auteurs de l'initiative populaire est parfaitement compréhensible et le groupe écologiste y est très sensible. Même s'il y a très peu de cas de criminels comme ceux que vise l'initiative, la gravité de leurs actes nécessite des mesures fortes

dans le sens d'une protection de la population. Ce besoin est reconnu, nous l'avons pris en compte lors de la révision de la partie générale du Code pénal en y introduisant un internement à durée indéterminée. Et comme ça a déjà été dit, les efforts de la commission pour aller à la rencontre des auteurs de l'initiative ont été considérables.

Maintenant vient la proposition de renvoi Rechsteiner Paul. C'est clair que le système d'internement proposé par l'initiative est contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. Celle-ci dispose notamment que quiconque est emprisonné a le droit de faire vérifier à intervalles réguliers la légalité de sa détention. Comme l'affirment certains experts, et contrairement à ce qu'affirme le Conseil fédéral dans son message, les nouvelles connaissances scientifiques invoquées par l'initiative ne suffisent pas, à notre avis, à remplir cette condition, à moins d'une extension sémantique extrême qui s'apparente à un grand écart.

Le groupe écologiste soutiendra donc la proposition de renvoi Rechsteiner Paul.

Pour ce qui me concerne personnellement, je dois admettre que j'envisage avec certaines réticences l'idée de déclarer non valide une telle initiative. D'une part, parce que je suis un adepte optimiste de la démocratie et que je crois à la capacité des gens de voter d'une manière éclairée. D'autre part, parce que je trouve difficile, et là-dessus je rejoins MM. Schlüer et Hess Bernhard, de disqualifier d'emblée un besoin de sécurité qui s'exprime avec force, même si ceux qui l'éprouvent choisissent pour le satisfaire de mauvais moyens.

J'en reviens à l'initiative elle-même pour souligner ses graves défauts. Si je devais résumer, je dirais qu'elle surestime complètement la capacité des psychiatres d'établir des pronostics en même temps qu'elle sous-estime complètement leur capacité à soigner les gens. C'est tout de même terrifiant d'imaginer qu'un psychiatre pourrait verrouiller l'avenir d'un homme en posant un diagnostic définitif pour toute la vie. Ce serait d'ailleurs terrifiant aussi qu'il accepte de le faire. Des études montrent que les pronostics de récidive sont souvent aléatoires; mais ils sont aussi extrêmement difficiles à vérifier, car s'ils sont négatifs, les personnes concernées ne sont jamais relâchées. Avec le modèle de l'initiative, là aussi, la porte ne s'ouvrira plus jamais. Plus jamais! Maintenir enfermés des gens qui auraient peut-être pu se réinsérer, c'est un risque que les auteurs de l'initiative acceptent de prendre au nom d'un objectif sécuritaire.

C'est tout aussi effrayant de décréter que quelqu'un est incurable avant même qu'on ait essayé de le soigner; surtout que l'initiative prévoit qu'on peut enfermer à vie des gens qui ne sont pas malades. Des non-malades incurables, ça tient quand même du paradoxe!

Il y a tout lieu de craindre que cette étiquette de «non amenable» constitue aussi une solution de facilité. En tout cas, Monsieur Schlüer, vous qui êtes partisan de ce système, je crois que vous avez fait partie de ceux qui ont lancé un référendum contre un crédit destiné à une section de sociothérapie au pénitencier de Pöschwies. Donc évidemment, c'est facile de déclarer que quelqu'un est incurable quand on refuse les moyens pour les prises en charge et les thérapies.

Autre défaut de l'initiative, elle utilise le concept de dangerosité. Or, même avec l'adverbe «extrêmement», dangereux, cela reste un concept vague, sans portée juridique. Rouler à contresens sur une autoroute, c'est un comportement «extrêmement» dangereux. Est-ce que cela nécessite un internement à vie?

Enfin, l'initiative veut mettre toute la responsabilité des récidives sur le compte des autorités qui accorderaient une libération conditionnelle. Mais quelles autorités? Quelle responsabilité? Si aucun droit à l'erreur n'est reconnu aux autorités pénitentiaires, c'est clair encore une fois que les portes resteront à jamais fermées. A cela s'ajoute que personne n'a réussi jusqu'à maintenant à nous dire comment, où, dans quelles conditions vont se dérouler ces internements. On dit qu'il n'y aura pas de congés, d'accord. Mais est-ce que c'est le pénitencier? l'isolement? un régime ouvert? des ateliers? des activités sportives? des sorties? Mystère!

Ce que nous avons prévu dans la partie générale du Code pénal est un internement de longue durée, peut-être même à vie. Mais il laisse toujours un espoir, l'espoir d'un changement et ça, c'est essentiel. Au contraire, l'internement à vie prévu par l'initiative, sans aucune perspective, sans aucun projet, sans aucun avenir, c'est non seulement inhumain, mais c'est exactement ce qui rend les prisons ingérables! On risque de créer ainsi un climat de violence, qui constitue l'antichambre du désespoir. Ce n'est pas le couloir de la mort, mais c'est quand même la mort lente, la mort sociale.

En conclusion, je voudrais encore dire que je crois fermement que l'obsession d'éliminer tous les risques génère un nouveau risque: dans une société bridée, contrainte, normative, sécurisée à l'extrême, le risque, c'est l'explosion de violence, contre soi ou contre autrui, et ce risque-là est mortifère.

C'est pour toutes ces raisons que le groupe écologiste recommandera de voter non à cette initiative, mais dira oui à la proposition de renvoi Rechsteiner Paul à la commission.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Cette initiative populaire est la conséquence de quelques cas dramatiques et plus particulièrement de l'assassinat du Zollikerberg. Elle représente la souffrance des proches des victimes et une sorte de révolte populaire à l'encontre des autorités rendues responsables d'avoir mis en liberté des criminels restés particulièrement dangereux et qui ont récidivé.

Il faut dire d'emblée que cette initiative n'est qu'un des aspects des conséquences qu'ont eues ces cas. Il y en a eu d'autres, plus particulièrement depuis la fin des années nonante, une évolution très nette dans la pratique judiciaire, dans la pratique pénitentiaire, qui va très largement dans le sens de l'initiative: augmentation très importante des décisions judiciaires d'internement, durcissement des conditions pour les congés et pour les libérations des personnes internées et des personnes simplement détenues, prisonnières selon le droit ordinaire. De manière générale, dans la pratique, les impératifs de sécurité de la population et la prise en compte des risques pèsent aujourd'hui extrêmement lourdement dans la balance judiciaire et dans celle de l'exécution des peines.

A cela s'ajoute maintenant que le Parlement fédéral, il y a peu, a entériné la nouvelle partie générale du Code pénal qui élargit encore les possibilités d'internement judiciaire, notamment en prévoyant un internement pour des délinquants dangereux, mais non atteints de maladies mentales selon le jugement des psychiatres. En fait, il suffit dans des cas très graves d'un simple défaut de caractère pour que l'internement soit prononcé, alors même qu'on est dans un cas de crime unique et sans caractère de récidive. Dans la pratique, cette nouveauté du Code pénal va augmenter encore le nombre et la durée des internements judiciaires.

Ce durcissement voté par le Parlement est aussi une conséquence de l'initiative. Le Parlement a légiféré sous la pression de cette initiative, il faut bien le dire. D'ailleurs, cela ressort très largement des déclarations des rapporteurs. Le danger maintenant, même si sur certains aspects le Parlement a été plus loin, comme on l'a dit, que l'initiative elle-même, c'est que l'initiative se rajoute encore à un système qui a déjà été durci à l'extrême par le Parlement.

Il faut, à notre avis, mettre un terme à cette surenchère sécuritaire qui n'en finit pas. Il n'est pas admissible de supprimer complètement tous les droits, même du pire des criminels malades mentaux, de le rayer de la carte sociale jusqu'à sa mort en ne lui laissant aucun espoir possible. Pour un condamné à une longue peine de prison de dix, quinze ou vingt ans, la privation de liberté pendant ces très longues années est une épreuve et une souffrance immenses. Mais ce condamné a en quelque sorte la chance de savoir qu'au bout d'une certaine très longue durée, il sera mis en liberté. Il conserve un espoir possible. Même la personne qui est internée aujourd'hui pour une période indéterminée garde aussi un espoir possible en ce sens qu'elle sait que périodiquement, son cas est réexaminé et qu'un jour, le cas

échéant, juges et psychiatres admettront que cet interné a foncièrement changé et, selon toute vraisemblance – parce qu'on reste malheureusement au stade de la vraisemblance –, qu'il ne présente plus de danger.

Avec l'initiative, cet espoir possible est supprimé complètement. La décision d'internement devient une suppression civile de la personne. Tous ses droits sont supprimés, y compris celui de conserver un espoir de liberté, même pour une période très lointaine dans le temps. L'initiative pose en effet, à la libération du criminel malade mental et dangereux, une condition impossible à réaliser, celle de l'avis de deux experts assurant à 100 pour cent que l'interné a perdu définitivement tout caractère dangereux. Autrement dit, l'initiative porte tout à fait son nom: il s'agit bien d'un internement à vie incompressible, sans aucune possibilité de congé ou de libération provisoire ou définitive avant la mort.

La commission a constaté, finalement – peut-être un peu sur le tard –, avec l'expertise du professeur Trechsel, que cette initiative supprimait le droit de recours effectif en vue d'une libération éventuelle, ce droit formellement reconnu par l'article 5 CEDH. Certes, l'administration nous a dit que ce droit de l'homme ne fait pas partie du jus cogens, c'est-à-dire du droit international impératif qui se trouve au-dessus de la Constitution fédérale et dont la violation permet l'annulation partielle ou totale d'une initiative populaire. Toutefois, sur la question extrêmement problématique de la possibilité ou de l'impossibilité d'annuler cette initiative en vertu de la constitution, aucune expertise juridique n'a été faite de manière approfondie.

Si cette initiative populaire est acceptée en votation populaire, cela implique que nous allons introduire dans la constitution une réglementation contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. On ne peut pas écarter cette éventualité qui est absolument insoutenable tant au plan institutionnel que politique. En effet, si cette initiative est acceptée, ou bien la Suisse renonce à appliquer la constitution et reste en règle avec la Convention européenne des droits de l'homme; ou bien elle fait l'inverse, elle applique la constitution et alors elle entre en infraction avec la CEDH.

Les deux termes de cette alternative sont impensables à tous points de vue: politique, institutionnel, juridique, humain. Reste la solution de résilier la CEDH. Il y a une clause de résiliation dans la Convention européenne des droits de l'homme; mais une résiliation ne peut être faite que sur la totalité du traité, et non pas sur une partie de la Convention.

Je pense que vous admettez tous et toutes avec moi qu'une résiliation de la Convention européenne des droits de l'homme par la Suisse est une éventualité impossible à considérer. Nous nous trouvons donc dans une impasse juridique, institutionnelle d'une grande gravité. Il faut donc étudier à fond la possibilité d'annuler cette initiative.

Nous sommes des défenseurs acharnés de la démocratie directe et de son amélioration. Mais la démocratie n'est pas seulement la loi de la majorité; elle est aussi le respect des droits fondamentaux, des droits humains pour les individus et pour les minorités. Ces deux aspects de la démocratie, loi de la majorité, respect des droits des individus et des minorités, doivent être combinés sous peine de faire mourir la démocratie elle-même.

L'histoire montre que les régimes totalitaires prennent pour cible finale les marginaux, les déviants, les malades mentaux. Ne suivons pas cet exemple!

Seller Hanspeter (V, BE): Wir erinnern uns alle an die Sexualgewaltverbrechen vor ein paar Jahren, von Tätern, die aus dem Gefängnis entlassen worden waren oder diese Taten während dem Hafturlaub begangen hatten. Der Sturm der Entrüstung, der durch unser Land ging, manifestierte sich schliesslich in einer Volksinitiative – die wir heute besprechen –, hinter die sich in extrem kurzer Zeit mehr als 190 000 Bürgerinnen und Bürger stellten. Das ist an und für sich ein Beweis dafür, dass unsere Demokratie gut funktioniert.

Diese Tatsache führt aber auch dazu, dass wir verpflichtet sind, uns mit dieser Initiative sehr umfassend zu befassen.

In einer Zeit, in der man oft den Eindruck nicht los wird, dass die Justiz in vielen Fällen vor allem nach mildernden Umständen für den Täter sucht, also fast in Richtung Täterschutz geht, verdienen deshalb die durch die Initiative aufgeworfenen Fragen grundsätzlicher Art auch ganz besondere Beachtung; so zum Beispiel die Frage nach den Mitteln und Massnahmen, mit denen der Staat seine Pflicht, die Gesellschaft vor gefährlichen Gewalttätern und insbesondere Wiederholungstätern zu schützen, zu erfüllen hat.

Die begangenen Verbrechen, die ja den Anstoss zu dieser Volksinitiative gaben, zeigten auf, dass unsere Gesetzgebung in der Tat noch einen entsprechenden Nachholbedarf hat. Die Gesellschaft hat ohne Zweifel ein Recht darauf, dass das Risiko von Rückfällen von Sexual- und Gewalttätern auf ein Minimum beschränkt wird oder, wenn möglich, praktisch ausgeschlossen wird. Wer selber Töchter hat, die damals etwa gleich alt waren wie die Opfer, hat grosses Verständnis für das Grundanliegen der Initiantinnen und Initianten. Und auch unsere Fraktion hat dafür sehr grosses Verständnis gezeigt – Sie alle. Ich bin deshalb froh, dass die Kommission und auch der Rat nach Lösungen gesucht haben, die den Anspruch der Gesellschaft auf diesen besonderen Schutz weitgehend zu erfüllen versuchen.

Die 190 000 Bürgerinnen und Bürger verlangen ja für Sexual- und Gewalttätern, die gestützt auf ein Gutachten als extrem gefährlich erachtet und als nicht therapierbar eingestuft werden, eine Verwahrung bis ans Lebensende; frühzeitige Entlassung und Hafturlaub sollen grundsätzlich ausgeschlossen sein. Ich glaube, diese Formulierung der Initiantinnen und Initianten muss man schon sehr gut hinterfragen. Wenn aufgrund von neuen Gutachten, die auf neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren, die Verwahrung aufgehoben würde, so hätte die Behörde, die diese Aufhebung verfügt, die volle Haftung für die Folgen bei einem allfälligen Rückfall zu tragen. Die Behörde, z. B. das Gericht, wäre selbst dann haftpflichtig, wenn es aufgrund eindeutiger Gutachten juristisch absolut richtig entschieden hätte. Auf diese Frage komme ich noch zurück.

Die Fragen der dauernden Verwahrung, die Voraussetzungen für eine Entlassung, die Therapien usw. hat die Kommission mit der Anpassung der Artikel 64, 64a und 64b im Strafgesetzbuch in Richtung des Anliegens der Initiative gelöst. Sie haben diesen Änderungen in der Wintersession zugestimmt, vielleicht zum Teil ohne Wissen über den Zusammenhang mit dieser Initiative. Nachdem ein Referendum nicht in Sicht ist, werden diese Änderungen wohl bald in Kraft treten.

Zur von der Initiative verlangten Haftung des Gerichtes für die Folgen eines Rückfalls: Das kann ich nun wirklich nicht ganz nachvollziehen. Ich erachte das persönlich auch nicht als verfassungswürdig. Stellen Sie sich einmal die Konsequenzen einer solchen Verfassungsbestimmung vor, die dann möglicherweise auch auf andere Behördenentscheide ausgedehnt würde. Wer wollte dann noch Entscheide treffen? Die Entscheidungsfreudigkeit, die es auch im Staat und bei den Behörden unbedingt braucht, würde damit mindestens gelähmt. Niemand, kein Mensch, kein Wissenschaftler, auch der beste Wissenschaftler nicht, kann eine absolute Garantie dafür geben, dass ein Gewalt- und Sexualtäter, der aufgrund eindeutiger Gutachten entlassen wurde, nie mehr rückfällig wird. Das würde eigentlich für die Initiative sprechen. Es gibt aber auch keine absolute Garantie dafür, dass ein aufgrund von Gutachten Verwahrter wirklich zu Recht dauernd verwahrt bleibt: Es darf doch nicht sein, dass der Staat Unrecht schafft! Diese Befürchtung bliebe jedenfalls im Raum.

Es gilt hier, vernünftige Lösungen zu treffen. Die Anpassung in den Artikeln 64, 64a und 64b des Strafgesetzbuches kommt meines Erachtens den Grundanliegen der Initiative weitgehend entgegen. Behördenhaftpflicht in einem Artikel der Bundesverfassung aufzunehmen geht meiner Meinung nach nun eindeutig zu weit.

Eine Mehrheit unserer Fraktion – Sie haben das bereits zur Kenntnis nehmen können – anerkennt den Willen der Kom-

mission, den Anliegen der Initiative Rechnung zu tragen. Die beschlossenen Lösungen gehen aber der Mehrheit zu wenig weit, und sie wird deshalb den Antrag Schläuer zu Artikel 2 unterstützen, der Volk und Ständen die Initiative zur Annahme empfehlen will.

Persönlich bin ich davon überzeugt, dass die vorgenommenen Änderungen im Strafgesetzbuch den Anliegen so weit genügend Rechnung tragen und dass man unsere Bundesverfassung nicht mit der Novität einer Behördenhaftpflicht anreichern kann. Ich rufe Sie deshalb auf, bei der Entscheidung nicht primär die Emotion, sondern den gesunden Menschenverstand und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit walten zu lassen und vor allem eine Gesamtabwägung aller Aspekte vorzunehmen.

Den Antrag Rechsteiner Paul bitte ich Sie, auch im Namen der Fraktion, abzulehnen. Eine Ungültigerklärung eines solchen Anliegens – man kann das vielleicht juristisch begründen, das ist möglich – wäre politisch höchst unklug. Das kann sich ein Parlament nicht leisten.

Vallender Dorle (R, AR): Namens der FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen, die Initiative abzulehnen.

Dabei verkennen wir nicht das besondere und grosse Leid, das die Initiantinnen selber erfahren haben, und die besondere Betroffenheit, die dazu geführt hat, diese Initiative zu lancieren. Wir gehen als Fraktion einig mit den Initianten und Initiantinnen, dass unsere Gesellschaft besser vor schweren Sexualtätern und schweren Gewaltverbrechern geschützt werden muss. Dennoch ist die FDP-Fraktion der Meinung, dass diese Initiative letztlich weder zielführend ist noch den Anforderungen an ein menschliches und menschenwürdiges Strafrecht genügt – dies aus mindestens vier Gründen:

1. Wir haben soeben den Allgemeinen Teil des Strafrechtes revidiert und sehen neu vor, dass auch Ersttäter bei schweren Delikten, wenn sie besondere Persönlichkeitsmerkmale aufweisen, im Anschluss an die Verbüssung der Haftstrafe lebenslang verwahrt werden können. Mit dieser Bestimmung schliessen wir in Artikel 64 StGB eine heute bestehende, aber nicht länger tolerierbare Lücke. Diese Lücke besteht darin, dass gefährliche Ersttäter, die von der Psychiatrie, also im Sinne der Wissenschaft, als gesund angesehen werden, nicht verwahrt werden und nach Verbüssung der Freiheitsstrafe heute in die Gesellschaft zurückkehren – dies, wie wir wissen, mit verheerenden Folgen für allfällige neue Opfer.

Das Parlament ermöglichte mit seiner Zustimmung zur Änderung des geltenden Strafrechtes die lebenslange Verwahrung von für die Gesellschaft gefährlichen Ersttatern mit besonderen Persönlichkeitsmerkmalen bereits nach ihrer Ersttat. Ebenso ist nach einer Massnahme sogar die Rückversetzung in die Verwahrung möglich, wenn erkannt wird, dass der Täter für die Gesellschaft zu gefährlich wäre. Auch damit wird das wesentliche Ziel der Initiative – mehr Sicherheit für die Gesellschaft – bereits erfüllt. Ebenso braucht es neu für die Entlassung oder den Hafturlaub neben dem Expertengutachten auch noch die Stellungnahme einer Fachkommission. Auch hier kommt das geänderte Gesetz den Initianten richtigerweise entgegen.

2. Allerdings geht die Initiative noch weiter: Sie verlangt die Wegsperrung von nicht therapierbaren Schwerstdelinquenten, bis neue wissenschaftliche Erkenntnisse deren Therapierbarkeit mit hundertprozentigem Erfolg sichern – dies mit Haftungsfolgen für den Staat. Ist dies der richtige Ansatz?

Zunächst bleibt festzustellen, dass jede neue wissenschaftliche Erkenntnis nur den neuesten Stand des vorläufigen Wissens reflektiert. Dabei sind immer auch Irrtümer nicht ausgeschlossen. Weiter verkennen die Initianten, dass Menschen, auch schwerste Gewaltverbrecher, einem Prozess unterliegen, der sie zur Einsicht und Änderung ihrer Persönlichkeit führen kann. Vorzugsweise wird dies in einer Therapie geschehen; grundsätzlich ist dies aber auch ausserhalb einer Therapie möglich. Daraus folgt schliesslich, dass nicht die mangelnde Therapierbarkeit selber der Anlass für die le-

benslange Verwahrung sein darf; vielmehr ist aufgrund einer Persönlichkeits- und Tatmusteranalyse die besondere und extreme Gefährlichkeit der Täter abzuklären. Ist diese gegeben, muss die Gesellschaft durch die Verwahrung dieser Täter – auch eines Ersttätlers – geschützt werden: Dies ist nach Auffassung der FDP-Fraktion die rechtlich verhältnismässige Massnahme.

3. Die Initianten verlangen dagegen, dass der nicht therapierbare Täter eingesperrt wird und dass danach «der Schlüssel» weggeworfen und der Straffällige vergessen wird. Dieser Entscheid soll im Zeitpunkt der Verurteilung gefällt werden. Die Gefahr besteht darin, dass die Gutachter die Verantwortung für die ewige Wegsperrung – je nach Alter des Täters für 40, 50 Jahre – nicht übernehmen wollen. Sie werden sich dann eher dafür entscheiden, den Täter für therapierbar zu erklären. Dann haben die Initianten, dann haben wir alle aber nicht mehr, sondern weniger Sicherheit.

4. Damit ist auch die Frage gestellt, ob diese Initiative überhaupt die Minimalanforderungen der EMRK erfüllt. Ein lebenslanges Einsperren ohne die Möglichkeit, dass die Notwendigkeit dieser Massnahme überprüft wird, ist menschenverachtend. Auch Straftäter sind Menschen. Aus diesem Grund haben wir im revidierten Strafrecht denn auch vorgesehen, dass bei einer Verwahrung alle zwei Jahre eine Überprüfung durchgeführt werden muss.

Damit komme ich zum Antrag Rechsteiner Paul: Der Bundesrat und die FDP-Fraktion – sowie natürlich auch die Kommission für Rechtsfragen – haben die Frage, ob die Initiative verfassungs- und EMRK-konform ist, ausführlich diskutiert. Wir teilen die Auffassung des Bundesrates, dass die Initiative so interpretiert werden kann, dass sie kein zwingendes Völkerrecht verletzt. Dies, weil sie unter anderem nicht verbietet, dass periodisch überprüft wird, ob ein Täter dank einer neueren wissenschaftlichen Methode geheilt und aus der Verwahrung entlassen werden kann. Das Strafgesetzbuch wäre dann entsprechend zu ergänzen.

Damit komme ich zum Antrag Schlüer: Er ist nicht neu. Er ist alt, er ist nur in neuer Auflage verteilt worden. Wir haben ihn schon einmal diskutiert, und vor allen Dingen haben wir ihn auch schon einmal abgelehnt, nämlich während der Diskussion des inzwischen revidierten Strafgesetzbuches.

An die Adresse der SVP-Fraktion sei die Feststellung gerichtet, dass ihre Vertreter in der Kommission der Initiative nicht zugestimmt haben und dass sie die Revision des Allgemeinen Teiles des Strafgesetzbuches mitgeprägt haben. Sie haben damals auch den Antrag Schlüer abgelehnt. Der Antrag Schlüer liegt daher heute einmal mehr quer.

Das Gleiche gilt für den Antrag Hess Bernhard. Die FDP-Fraktion lehnt diese populistischen, aus wahltaktischen Überlegungen gestellten Anträge ab.

Schwere Straftäter, Sexualstraftäter verdienen keine Sympathie und keine Lobby. Aber es sind trotz allem Menschen. Das neue Strafrecht sucht den Ausgleich zwischen dem grösstmöglichen Schutz der Gesellschaft vor einer Zweittat und dem Recht auf menschenwürdige Behandlung, das auch schwere Gewaltverbrecher haben. Ein hundertprozentiger Schutz, wie ihn die Initiative verlangt, ist aus rechtsstaatlichen Gründen nicht möglich.

Ich bitte Sie namens der FDP-Fraktion, die Initiative und alle Einzelanträge abzulehnen.

Aeschbacher Ruedi (E, ZH): Ich möchte nicht zum fünften oder sechsten Mal an diesem Pult gleich hintereinander die gleichen Argumente wiederholen. Ich möchte einfach ein paar Schwerpunkte zusätzlich setzen und mich so beschränken.

Der erste Schwerpunkt steht bei mir unter dem Titel «Verstehen». Diese Initiative kann man nur verstehen, wenn man weiss, wie sie entstanden ist, wenn man weiss, dass sie aus und mit dem Kreis Betroffener bzw. Angehöriger von Opfern entstanden ist und dass hinter diesen Personen ganz schreckliche Erlebnisse und Erfahrungen stehen. Ich muss sagen, als eine Delegation der Initiantinnen in der Kommission erschienen ist und einen oder zwei dieser schrecklichen Fälle geschildert hat, ist es auch mir kalt über den Rücken

hinuntergelaufen. Ich habe auch persönlich Betroffenheit, Wut, Empörung gespürt, und ich kann mir sehr gut vorstellen, wie es ist, wenn man das nicht nur als Zuhörer, sondern als Direktbetroffener erlebt. Ich weiss nicht, ob ich nicht auch ganz ähnlich reagieren würde und ob nicht über meinem Kopf die Wellen der Wut und Empörung zusammenschlagen würden und mir eine kühle Sicht bzw. die Übersicht verunmöglichen würden.

Die Reaktion, die ich erlebt habe und die ich auch im Zusammenhang mit anderen Fällen als Leser von Zeitungen oder auch in meiner früheren Eigenschaft als Untersuchungsrichter erlebt habe, ist im ersten Moment immer die: So etwas darf nie mehr geschehen; das darf nie mehr sein. Solche Dinge haben wir ja auch in anderen Zusammenhängen gehört und sagen sie ohne weiteres auch.

Die Konsequenz aus diesem Gefühl und aus diesem Erleben ist verständlich. Wenn sie dann in einer Volksinitiative gipfelt, die mit äusserst starren, extrem harten Formulierungen dieses «Das darf nicht mehr sein» festschreiben und durchsetzen will – deshalb der Titel «Verstehen» –, verstehe ich diese Leute. Ich verstehe auch, dass sie nicht mehr zurückkönnen, auch wenn ich damit Mühe habe, nach allem, was wir im neuen Strafgesetzbuch festgeschrieben haben, um gerade diesen Problemen gerecht zu werden. Aber ich weiss wirklich nicht, ob wir selbst in einer solchen Situation einfach zurückkönnen und ob wir nicht ähnlich denken würden, wenn wir selbst oder unsere Angehörigen davon betroffen wären.

Trotzdem: Wir müssen einen kühlen Kopf bewahren und dürfen die Übersicht nicht verlieren. Lebenslängliche Verwahrung ohne jede Möglichkeit einer Überprüfung, ob diese Massnahme, auch nach zwanzig, dreissig Jahren oder mehr, noch gerechtfertigt ist und ob die Sicherheit der Gesellschaft diese Massnahme nach wie vor verlangt, ist schlicht unmenschlich. Und unmenschlich dürfen wir nicht handeln, selbst gegenüber einer Person nicht, die unmenschlich gehandelt hat. Der Straftäter oder die Straftäterin bleibt ein Mensch, auch wenn er oder sie als Unmensch gehandelt hat – das zum Thema «Kühlen Kopf bewahren».

Zum Rechtlichen: Ich denke, wir stellen mit grosser Mehrheit fest, dass die Initiative Bestimmungen der EMRK verletzt. Wir stellen aber auch fest, dass wir mit dem revidierten Strafgesetzbuch eine flexible und weiter reichende Lösung genau für diese Problematik gefunden haben, eine Lösung aber auch, die menschlicher ist und eine, so möchte ich sagen, nahezu gleich grosse Sicherheit bietet.

Ich erinnere daran, dass es durchaus möglich wäre, dass sich viele Gerichte äusserst schwer damit täten, diese definitive, endgültige Verwahrung anzuordnen, wenn nach der Initiative verfahren würde. Wenn nämlich eine solche Massnahme nicht mehr überprüft werden kann, wird es für einen Richter – und ich nehme an, unter uns hat es auch Personen, die schwerwiegende Entscheide in dieser Richtung gefällt haben – äusserst schwierig, zu diesem Mittel zu greifen, wenn noch ein kleiner Funke Hoffnung vorhanden ist, wenn es um einen jungen Menschen von vielleicht achtzehn, zwanzig oder fünfundzwanzig Jahren geht. Und dann verfehlen die Initianten und Initiantinnen genau ihr Ziel; dann wird nämlich Ihr Vorschlag nicht in der Art und Weise umgesetzt, wie sie es sich gedacht haben. Also, ich denke, das Mittel des revidierten Strafgesetzbuches ist nicht nur flexibler, sondern in der Praxis auch wirksamer.

Nun komme ich zum Schluss. Es hat mich eine Bemerkung von Herrn Hess Bernhard herausgefordert. Herr Hess hat, mit einem gewissen Recht natürlich, gesagt: Wir möchten jedes Risiko, auch das kleinste Risiko, ausschliessen. Ich verstehe das, ich muss es nochmals betonen. Aber ich möchte Herrn Hess fragen, ob wir das nur in Fällen tun wollen, in denen Straftäter bei einer Freilassung, vielleicht nach zwanzig, dreissig Jahren, doch noch mit einem aller kleinsten Risiko für unsere Gesellschaft in der Freiheit wären und in denen vielleicht sogar ein Todesopfer riskiert würde, oder ob wir das auch in allen anderen Fällen tun wollen, in denen Menschen durch ihr Verhalten massivst – massivst! – Menschenleben einem Risiko aussetzen.

Sie erinnern sich sicher an die Debatte vom letzten Donnerstag. Da haben wir so locker über hundert oder zweihundert Tote pro Jahr gesprochen. Das war für viele unter uns kein Anlass, wirklich jedes Risiko auszuschliessen, sondern ein Vertreter der Liberalen hat noch gesagt: Risiko gehöre zum Leben; wir wollten kein Leben, das gar kein Risiko beinhaltet – Also, wir müssen vielleicht auch hier die Optik nicht ganz verlieren.

Ich bitte Sie mit der grossen Mehrheit unserer Fraktion, die Volksinitiative abzulehnen.

Betreffend den Antrag Rechsteiner Paul sind wir noch unsicher. Wir sind nicht sicher, ob dieser Weg der richtige ist. Persönlich – wir haben in der Fraktion nicht über den Antrag gesprochen – meine ich, dass wir diese Initiative der Bevölkerung durchaus vorlegen können und wir gute Argumente haben, um einen eindeutigen Entscheid des Volkes dazu zu bekommen.

Leuthard Doris (C, AG): Es wurde viel gesagt; ich möchte nicht mehr alles nochmals zitieren. Wir sind uns in diesem Saal einig, dass jede Gewalttat und jede Sexualtät betroffen macht und dass wir das auch nicht unbesehen einfach so hinnehmen wollen. Ich nehme diese Frauen sehr ernst, Herr Schlüer, denn ich kann mir ihr Leid gut vorstellen. Ich habe als Anwältin von Opfern sehr oft mit Leid zu tun. Das entbindet mich jedoch nicht von meiner Verantwortung, trotzdem zu prüfen, ob die Umsetzung dieses Anliegens rechtsstaatlich und völkerrechtlich korrekt ist.

Wir haben im Rahmen des Strafgesetzbuches effektive, griffige Verbesserungen im Gesetz verankert. Wir haben die Qualität, die Anforderungen, an ein Gutachten erhöht. Wir haben die Behörden, die über Entlassungen, Urlaub usw. entscheiden, professionalisiert. Wir haben auch die Entlassungsvoraussetzungen verschärft, und das, Herr Schlüer, nicht etwa, nachdem die Initiative gestartet wurde, sondern die Botschaft des Bundesrates wurde lange vor Einreichung der Initiative lanciert. Die Initiative hat aber zur Diskussion der Kommission für Rechtsfragen beigetragen, und man hat sich sogar in einer Subkommission intensiv mit all diesen Fragen befasst. Ich bin davon überzeugt, dass wir mit dem Strafgesetzbuch eine griffige Lösung haben, die dieser Initiative vorzuziehen ist.

Die CVP-Fraktion lehnt diese Initiative klar ab, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Sie ist – ein wesentlicher Mangel – unverhältnismässig. Wir haben im Jahr rund zwanzig Personen, die verwahrt werden. Die Initiative erfasst nur einen kleinen Teil dieser verwahrten Personen.

2. Sie verkennt, dass sich ein Täter im Vollzug, in der Verwahrung, verändern kann, dass er eine Entwicklung macht, dass er lernt, wie er mit seinem Problem umzugehen hat. Er bleibt vielleicht gefährlich, kann aber seine Gefährlichkeit im Zaum halten. Diesen Tätern wird die Initiative nicht gerecht. Sie bleiben verwahrt, weil sie nicht differenziert behandelt werden.

3. Die Initiative stellt für die Beurteilung der Gefährlichkeit und der Therapierbarkeit auf ein Gutachten ab. Sagt der Gutachter, ein Täter sei gefährlich, er sei nicht therapierbar, so ist der Täter bis an sein Lebensende zu verwahren. Der Gutachter hat also eine immens grosse Verantwortung. Meinen Sie im Ernst, Sie fänden noch einen Psychiater, einen Gutachter, welcher diese Verantwortung übernehmen würde? Meinen Sie im Ernst, dass jemand mit absoluter Sicherheit eine solche Diagnose stellen wird? Frau Vallender hat es angesprochen, und ich bin mit ihr vollkommen einig. Die Kommission für Rechtsfragen hat das sauber analysiert, auch mit Gutachtern und Psychiatern, die sich wirklich in der Praxis damit befassen. Gerade dieser Schwachpunkt der Initiative wird dazu führen, dass wir entweder überhaupt keine Gutachter mehr finden oder diese eher den Weg wählen, die extreme Gefährlichkeit oder die Nichttherapierbarkeit nicht auszusprechen. Dann haben wir das Sicherheitsrisiko für die Bevölkerung erhöht und gerade das Gegenteil dessen erreicht, was die Initiative verfolgt.

4. Das ist auch so mit der Frage der Haftung. Eine Verschuldenshaftung, eine Strafbarkeithaftung, kennen wir bereits heute. Dass aber Behörden, selbst wenn sie sorgfältig gearbeitet haben, selbst wenn sie ein Urteil rechtsstaatlich korrekt gefällt haben, für einen Rückfall haften, falls halt doch ein solcher eintritt, verstösst nicht nur gegen das Rechtsempfinden. Dies wird vielmehr zur Folge haben, dass die Behörden erst recht entweder immer Verwahrung aussprechen werden, um der Haftung zu entgehen, oder solche Ämter gar nicht mehr antreten, im Wissen um diese hohe Haftung und Verantwortung.

Wir leben in einer Gesellschaft mit Risiken; jederzeit kann leider eine Gewalttat passieren. Wir müssen lernen, dass wir dieses Problem auch mit dem Instrument der Verwahrung nicht vollends lösen können. Wir müssen in unserer Gesellschaft vielmehr das kalkulierte Risiko anstreben.

Herr Kollege Aeschbacher hat völlig zu Recht darauf hingewiesen: Es gibt sehr viele Eltern, die Leid ertragen müssen, weil ihr Kind von einem Fahrer in angetrunkenem Zustand getötet wird; das passiert sehr oft sogar im Wiederholungsfall. Das ist auch sehr gefährlich; solche Täter sind leider sehr oft auch nicht therapierbar. Wenden Sie hier die gleichen Massstäbe an?

Bei der SVP-Fraktion muss ich zusätzlich noch einwenden: Wir sind uns sicher einig, dass die Vergewaltigung ein Sexualdelikt ist, ein schweres, und dass Verwahrung hier in der Regel nicht der richtige Weg ist, sondern dass auch hier eine andere Massnahme die Lösung sein kann. Wir diskutieren aber noch die Parlamentarische Initiative von Felten, welche nur verlangt, dass Vergewaltigung in einer Partnerschaft wenigstens zum Officialdelikt wird. Ausgerechnet aus Ihrer Fraktion kommt aber ein Antrag, der besagt: nein, nein, kein Officialdelikt, höchstens eine Verfolgung von Amtes wegen, auf Antrag der betroffenen Person hin. Auch hier müssen Sie vielleicht nochmals überdenken, ob Sie aus Ihrer Sicht die gleichen Massstäbe für Leid bei Sexualtaten anwenden oder ob Sie hier nicht mit verschiedenen Ellen messen.

Wir dürfen bei allem nicht vergessen, dass wir ein Rechtsstaat sind. Jemanden einsperren darf man nicht präventiv; es ist die Ultima Ratio, wenn alle anderen Möglichkeiten versagen. Jemanden aburteilen, ohne die geringste Aussicht auf eine Neuurteilung: Das verstösst für uns klar gegen die EMRK. Eine «no chance»-Politik kann die CVP nicht unterstützen; hingegen kann sie eine Politik unterstützen, die möglichst wenig Risiken eingeht. Das tun wir mit dem Strafgesetzbuch.

Ich bitte Sie daher, die Initiative und damit die Anträge Schlüer und Hess Bernhard abzulehnen.

Kurz zum Antrag Rechsteiner Paul: Ich kann mich den Ausführungen von Frau Vallender wie auch jenen der Kommissionsprecher anschliessen. Wir sind in der Kommission zur Auffassung gekommen, dass die EMRK mit dieser Initiative sicher angekratzt ist. Ich bin aber davon überzeugt, dass es formell und materiell falsch wäre, wenn wir diese Initiative zurückweisen würden. Das Grundanliegen ist berechtigt, und darum geht es. Wir waren bei der Interpretation von Initiativen bisher grosszügig. Es wäre daher gefährlich, wenn wir hier einen anderen Umgang in formeller Hinsicht einleiten würden.

Ich bitte Sie daher, den Antrag Rechsteiner Paul abzulehnen.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Frau Leuthard, ich möchte Sie fragen: Ist es tatsächlich Ihre Meinung, dass man Gerichtspsychiater nur finden kann, wenn diese wissen, dass ihre Beurteilung letzten Endes nicht verbindlich ist? Weshalb werden denn überhaupt Psychiater eingesetzt?

Leuthard Doris (C, AG): Ich habe nicht gesagt, dass ihre Beurteilung verbindlich sei. Aber wenn die Psychiater Sie als Gutachter wissen, dass sie quasi darüber entscheiden, ob jemand lebenslanglich verwahrt wird, weil sie die Diagnose «nicht therapierbar» stellen, dann ist das eine immense Verantwortung. Und in der Psychiatrie ist es wie bei den anderen Wissenschaften: Die Entwicklung geht weiter; es werden

neue Therapien erfunden, und man würde sich wissenschaftlich deshalb auch sehr weit aus dem Fenster hinauslehnen, wenn man mit absoluter Sicherheit sagen würde: Diese Person wird niemals therapierbar sein.

Ich bin überzeugt, dass Sie solche Gutachter mit diesem Rückgrat in der Schweiz nicht finden, wobei es nicht nur Rückgrat braucht, sondern eben auch eine Vision, eine Perspektive, die wissenschaftlich nicht hochzuhalten ist.

Le président (Christen Yves, président): Le débat a été d'une excellente qualité. Je vous en remercie. Il est dommage qu'il n'y ait eu que peu d'auditeurs, mais ce furent des auditeurs de qualité.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.55 Uhr
La séance est levée à 19 h 55*

01.025

**Lebenslange Verwahrung
für nicht therapierbare,
extrem gefährliche
Sexual- und Gewaltstraftäter.
Volksinitiative
Internement à vie
pour les délinquants sexuels
ou violents jugés très dangereux
et non amendables.
Initiative populaire**

Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 04.04.01 (BBl 2001 3433)
Message du Conseil fédéral 04.04.01 (FF 2001 3265)

Bericht RK-NR 11.02.02
Rapport CAJ-CN 11.02.02

Nationalrat/Conseil national 22.03.02 (Frist – Délai)

Bericht RK-SR 03.05.02
Rapport CAJ-CE 03.05.02

Ständerat/Conseil des Etats 04.06.02 (Frist – Délai)

Nationalrat/Conseil national 12.03.03 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 13.03.03 (Fortsetzung – Suite)

Le président (Christen Yves, président): Hier, comme nous étions peu nombreux, nous avons pu entendre un excellent débat d'entrée en matière. J'espère qu'il en sera de même pour l'examen de détail.

Gross Jost (S, TG): Die Initiative ist Ausdruck einer berechtigten Sorge, sagt der Bundesrat. Ich schliesse mich dem ausdrücklich an. Ich sage das auch an die Adresse der Frauen – die vielleicht hier anwesend sind –, die diese Initiative vertreten. Diese Initiative widerspiegelt eine tragische Betroffenenerfahrung. Aber sollen wir deshalb alle rechtsstaatlichen Bedenken und Zweifel an der Verfassungsmässigkeit ignorieren? Sollen wir ihr als eine Geste der Anteilnahme zustimmen? Ich meine Nein, weil diese Initiative staatspolitisch verantwortungslos ist. Warum?

1. Das Grundanliegen – die Möglichkeit lebenslänglicher Verwahrung – ist schon im geltenden Recht verwirklicht. Im zukünftigen Recht – in der Revision des Strafgesetzbuches – werden die Bedingungen der Verwahrung noch verschärft, indem auch nichtkranke, gefährliche Straftäter in den Anwendungsbereich einbezogen werden.

2. Die Initiative schliesst die vorzeitige Entlassung, auch bei nachträglicher Therapierbarkeit, ausdrücklich aus. Sie verlangt neue wissenschaftliche Erkenntnisse. Die nachträgliche Therapierbarkeit genügt nicht. Das ist ohnehin ein schwerer Konstruktionsfehler, auch nach dem Urteil von Strafrechtsexperten. Die Nichttherapierbarkeit muss im Strafurteil festgelegt werden. Wenn sie nachträglich eintritt, ist sie völlig irrelevant. Nur neue Erkenntnisse ermöglichen also neue Gutachten. Es braucht zusätzlich zwei voneinander unabhängige Expertisen.

3. Ich meine, das ist der gravierendste Punkt: Selbst wenn solche Gutachten zustande kommen, selbst wenn diese neuen Erkenntnisse vorlägen, müsste die Behörde, welche die vorzeitige Entlassung anordnet, eine Kausalhaftung für einen solchen Entlassungsentscheid übernehmen. Das würde bedingen, dass 26 kantonale Verantwortlichkeitsgesetze – Herr Seiler hat hier völlig zu Recht darauf hingewiesen – angepasst werden müssten. Man würde von einem bisher unbestrittenen Prinzip der Sorgfaltshaftung zur Kau-

salhaftung – also Haftung ohne jede Sorgfaltspflichtverletzung – übergehen. Ich frage Sie: Welche Behörde wäre dann noch bereit, bei einer solchen Kausalhaftung die Verantwortung für eine vorzeitige Entlassung zu übernehmen? Ich teile deshalb die schwerwiegenden Bedenken, die hier vor allem Herr Rechsteiner Paul und Herr Jean-Nils de Dardel in Bezug auf die Vereinbarkeit mit Artikel 5 Absatz 4 und Artikel 3 EMRK vorgebracht haben. Die Kommission hat sich eingehend darüber unterhalten. Die Kommission hat aber rechtliche und politische Überlegungen gegeneinander abgewogen, und sie ist schliesslich zur Auffassung gelangt, dass Volk und Stände reif genug sind, um die Menschenrechtswidrigkeit dieser Initiative zu erkennen und sie abzulehnen.

4. Ich sage das auch als Stiftungsratspräsident einer Organisation, die sich für psychisch Kranke einsetzt: Diese Initiative stigmatisiert psychisch Kranke und versieht sie – gegen alle empirische Erfahrung – generell und pauschal mit einem Etikett der Gefährlichkeit. Der Bundesrat hat völlig zu Recht ausgeführt, dass die Gefährlichkeit psychisch kranker Menschen nicht signifikant höher ist als die der seelisch gesunden. Schwere Straftaten werden von psychisch Kranken nicht häufiger begangen als von andern Mitgliedern der entsprechenden Bevölkerungsgruppe. Deshalb sollten wir unsere Stellungnahme nicht als symbolische Geste der Anteilnahme missverstehen, sondern wir sollten ein Signal der rechtsstaatlichen Sensibilität setzen.

Durch die extreme Medialisierung wird die Gefahr, dass es zu schweren Straftaten kommt, übertrieben, und Ängste werden hochgeschaukelt. Dies dient den Interessen potenzieller Opfer wenig – ich denke hier vor allem an Frauen, an Kinder, an Betagte –, denn im Alltag ist Angst ein schlechter Ratgeber. Die Zahl schwerer Straftaten hat in diesem Land objektiv – statistisch – nicht zugenommen. Wohin der Ruf nach exemplarisch harten Strafen führt, zeigt sich im gewalttätigsten Land der westlichen Hemisphäre, in den USA, wo ein Gesetz erlaubt, schon bei zweimaliger Wiederholung einer Straftat 25 Jahre Haft oder sogar lebenslängliche Haft auszusprechen. Ich verweise hier auf einen Bericht der «NZZ».

Ich will hier keine unzulässigen Vergleiche machen, aber etwas steht fest: Auch in unserem Land ist die Versuchung gross, durch exemplarische, unverhältnismässige Sanktionen Zeichen zu setzen, die keinerlei Einfluss auf die tatsächliche Kriminalität in diesem Land haben.

Folgen wir hier den rechtsstaatlichen Bedenken, und lehnen wir diese Initiative ab.

Fehr Hans (V, ZH): Ich bitte Sie um die Zustimmung zu dieser Initiative. Mit dem Ja zur Volksinitiative gewichten Sie den Schutz der Bevölkerung, vor allem von Frauen und Kindern, ohne Wenn und Aber höher als das Wohl einer besonders verabscheuungswürdigen Gruppe von Verbrechern.

Was haben wir in den bisherigen zwei Stunden gehört? Wir haben einerseits von Konstruktionsfehlern, wir haben von Bedenken und Vorbehalten gehört. Wir haben von Herrn Rechsteiner von juristischen und taktischen Manövern gehört. Man will ein Gutachten zu einer Sache, die bereits geklärt ist.

Man hat andererseits ein gewisses Verständnis für Initianten – wie immer – und sagt: Jawohl, im Prinzip Ja, aber so nicht. Es ist immer das Gleiche, ich kenne das aus x Debatten: Im Prinzip, grundsätzlich Ja, aber so nicht.

Es geht hier um eine sehr ernsthafte Sache. Es geht um schlimme Tatbestände, die scheusslicher nicht sein könnten. Da gilt es in diesem Parlament, zuhänden der Volksabstimmung Farbe zu bekennen.

Ich bitte Sie insbesondere aus drei Gründen, zur Volksinitiative Ja zu sagen:

1. Nur die Volksinitiative bringt eine klar definierte, verbindliche Verschärfung der Strafordnung für besonders verabscheuungswürdige Tätergruppen, bei denen keine Resozialisierung mehr möglich ist. Sie stellt den Schutz der Opfer klar über das Wohl dieser Täter.

2. Ich bitte Sie aus Respekt vor den Leuten, die diese Initiative lanciert haben, Ja zu sagen. Das war keine Partei mit Millionen Franken, das war kein Verband mit entsprechenden Mitteln. Es waren Leute aus dem Volk, und fast 200 000 Personen haben die Initiative unterschrieben. Zeigen Sie ein Signal der Hochachtung vor diesen Leuten, die einen untragbaren Missstand beseitigen wollen, präzise in jenem Bereich, der angesprochen wurde.

3. Nur diese Volksinitiative setzt klare Verantwortlichkeiten und weist bei einem Rückfall die Haftungspflicht der verantwortlichen Behörde zu.

Diese drei Dinge sprechen sehr klar für diese Initiative.

Der Bundesrat sagt nun: Die Initiative ist Ausdruck einer berechtigten Sorge. Das genügt nicht. Auch die Kommission für Rechtsfragen zeigt Verständnis. Man habe aber mit der neuen Sicherheitsverwahrung und mit den verschärften Entlassungsbedingungen eine bessere Lösung. Aber für diese spezielle Gruppe von Straftätern braucht es etwas Spezielles, nämlich diese Initiative!

Ich bitte Sie: Sagen Sie Ja zu dieser Initiative. Setzen Sie ein Zeichen zuhänden der Volksabstimmung, zum Schutz von Frauen und Kindern vor abscheulichen Verbrechen. Setzen Sie ein Zeichen ohne Wenn und ohne Aber.

Hämmerle Andrea (S, GR): Es wurde schon mehrmals gesagt: Ausgangspunkt dieser Initiative waren schreckliche Straftaten von Strafgefangenen im Urlaub oder von Rückfälligen. Persönlich betroffene Angehörige haben die politische Initiative ergriffen. Das ist völlig legitim und verständlich, nur: Wir sind das Parlament. Als Parlament müssen wir die Initiative sehr genau ansehen, vor allem deshalb, weil es ein sehr delikates Thema ist. So betrachtet ist diese Initiative aus grundsätzlichen, aber auch aus rechtlichen Gründen unannehmbar.

Zunächst zum Grundsätzlichen: Die Initiative und jetzt auch verschiedene Redner gehen von einem fundamentalen Irrtum aus, nämlich vom Irrtum, dass die Zahl der lebenslang Verwahrten irgendwie in einem Zusammenhang mit mehr Sicherheit für die Bevölkerung steht. Dies trifft nicht zu. Es zeigen weltweit alle Erfahrungen, dass die Zahl der Inhaftierten, auch der lebenslang Inhaftierten, auch der inhaftierten Gewalttäter, keinen Einfluss hat auf die Zahl der Delikte und auf die Sicherheit der Bevölkerung. Ich nenne nur das eine Beispiel der Vereinigten Staaten. Es gibt dort schon einzelne Bundesstaaten, die mehr Geld für den Strafvollzug ausgeben als für die Bildung. Trotzdem ist in diesen Bundesstaaten die Gewaltkriminalität bedeutend grösser als zum Beispiel bei uns. Das muss uns doch zu denken geben. Die lebenslange Verwahrung reduziert die Zahl der Sexual- oder Gewalttaten nicht. Eine gute Sozialpolitik, eine gute Familienpolitik, eine gute Bildungspolitik bringen mehr Sicherheit, sind effizienter und menschlicher als derartige strafrechtliche Massnahmen.

Neben dieser grundsätzlichen Problematik hat die Initiative, das wurde auch schon mehrmals gesagt, gravierende rechtliche Konstruktionsfehler. Einer dieser Fehler: Die Initiative setzt die Prognose voraus, dass bei einer Person eine hohe Rückfallwahrscheinlichkeit und/oder eine fehlende Therapierbarkeit vorliegt. Eine Prognose kann so nicht gestellt werden; sie kann vor allem nicht überprüft werden, weil nämlich verwarnte Täter die negative Prognose nicht widerlegen können. Es kommt hinzu: Prognosen sind, wenn überhaupt – das wissen wir längst –, höchstens für kurze Zeiträume möglich. Aber eine Prognose für den Rest des Lebens ist unmöglich. Menschen entwickeln sich, auch Straftäter und Straftäterinnen entwickeln sich; alte Menschen werden weniger kriminell – das alles ist bekannt. Aber eine Prognose fürs Leben ist unmöglich.

Das genau Gleiche gilt für die fehlende Therapierbarkeit. Es kommt doch darauf an, welche therapeutischen Möglichkeiten und Angebote bestehen. Wie entwickeln sie sich? Ob der Täter therapierbar ist, kann erst festgestellt werden, wenn ein ernsthafter Therapieversuch unternommen worden ist, aber doch sicher nicht zum Voraus.

Sie sehen, die Voraussetzungen für die lebenslange Verwahrung hängen völlig in der Luft.

Es kommt noch hinzu: Es ist unmöglich, eine neue Begutachtung, das heisst eine Überprüfung der Massnahme, von neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen abhängig zu machen. Wer definiert diese wissenschaftlichen Fortschritte? Wie wirken sich solche wissenschaftlichen Erkenntnisse auf ein Individuum, auf die Beurteilung eines Individuums aus? Wie kann man solche Erkenntnisse auf einen Täter beziehen, der erst begutachtet werden darf, wenn erwiesen ist, dass er geheilt werden kann? So geht es doch nicht. Das ist Dilettantismus, und auf Dilettantismus dürfen wir die lebenslange Verwahrung nicht aufbauen.

Ich bitte Sie, die Initiative abzulehnen.

Fehr Hans (V, ZH): Herr Hämmerle, glauben Sie im Ernst, dass Sie bei dieser Tätergruppe der Sexual- und Gewaltverbrecher, die gewaltbereit und nicht therapierbar – ich wiederhole: nicht therapierbar – sind, mit einer guten Bildungspolitik sehr weit kommen werden?

Hämmerle Andrea (S, GR): Herr Fehr, ich sage Ihnen Folgendes: Die Sicherheit der Bevölkerung können Sie nicht mit einer lebenslangen Verwahrung von irgendwelchen Tätern erhöhen. Die Sicherheit der Bevölkerung korreliert vielmehr mit einer guten Bildungs- und Sozialpolitik. Es geht nicht um eine Bildungspolitik für den einzelnen Täter. Ich habe versucht, Ihnen zu zeigen, dass die Therapierbarkeit oder Nichttherapierbarkeit eines Täters nicht zum Voraus festgestellt werden kann. Das kann doch erst festgelegt werden, wenn ein ernsthafter Therapieversuch gemacht worden ist. Sie müssen doch zugeben, dass es verschiedenste Therapiemöglichkeiten gibt, die man anwenden oder deren Anwendung man doch zumindest ernsthaft versuchen sollte, bevor man sagen kann, dass jemand nicht therapierbar ist – und vor allem, bevor man sagen kann, dass jemand ein Leben lang nicht therapierbar ist. Das ist die Problematik.

Bühlmann Cécile (G, LU): Heute Morgen ist die Debatte bereits etwas schärfer als gestern. Gestern fand ich sie sehr differenziert, und ich hoffe, dass sie heute Morgen in diesem Stil zu Ende geführt wird.

Was ich kurz wiederhole, ist schon häufig gesagt worden, aber es gehört zur Gesamtüberlegung, die ich mir zur Initiative gemacht habe: Diese Initiative stammt aus dem Umfeld von Angehörigen von Opfern sexueller Gewalt. Deren Wut, Empörung und Abscheu über das erlittene Leid kann ich sehr gut nachvollziehen und verstehen. Es geht bei den meisten dieser Straftaten um Gewaltanwendungen. Dieser Aspekt wurde bisher noch gar nicht betont. Es geht darum, dass Männer Täter und dass Frauen und Kinder Opfer sind. Die Frauenbewegung, die mich politisiert hat, weist seit ihrem Bestehen darauf hin, dass Gewalt und Aggression immer noch zu selbstverständlich als quasi natürlicher Bestandteil von Männlichkeit in unserer Gesellschaft gelten.

Trotzdem werde ich dieser Initiative nicht zustimmen, weil sie einen absolut gnadenlosen Umgang mit solchen Tätern propagiert. Damit ich richtig verstanden werde: Ich habe keinen einzigen Funken Sympathie für solche Täter. Aber hier geht es nicht um Sympathie oder Antipathie. Es geht um etwas viel Fundamentaleres, und dafür sind wir verantwortlich. Es geht nämlich darum, dass der Rechtsstaat jedem Menschen, auch wenn er eine noch so schreckliche Tat begangen hat, fundamentale Menschenrechte zugesteht. Dazu gehört auch die Chance der Resozialisierung. Die definitive Versenkung eines Menschen, auch nach einer noch so abscheulichen Tat, ist hingegen mehr vom Rachedenken geprägt und – das ist völlig gerechtfertigt – vom Schutzgedanken, vom Gedanken, man könne damit die Sicherheit von Frauen und Kindern garantieren. Das aber ist eine trügerische Vision.

Dass mir die Sicherheit und der Schutz der Frauen und der Kinder auch sehr am Herzen liegen, muss ich ja hier wohl nicht besonders beweisen. Aber die Initiative geht bei der

Abwägung der Rechtsgüter zu weit, und sie kommt zu einem so radikalen Schluss, dass ich sie nicht mehr mittragen kann. Mehr noch: Die Überlegungen, die Paul Rechsteiner gestern ausgeführt hat – dass dem Schutz der Menschenrechte in einem Rechtsstaat höchste Bedeutung zukommt –, haben mich überzeugt, sodass ich seinem Rückweisungsantrag zustimmen werde, damit diese zentrale Frage noch einmal gründlich überprüft werden kann.

Es ist ja nicht so, dass wir nichts tun, wenn wir der Initiative nicht zustimmen. Wir haben im letzten Dezember eine Revision des Strafgesetzbuches beschlossen. Ich wiederhole noch einmal, was sie beinhaltet: Schutz der Allgemeinheit vor gefährlichen Gewalttätern durch eine neue Sicherungsverwahrung, die umfassender als im bisherigen Recht ausgestaltet ist. Die Entlassungsbedingungen wurden verschärft, und Begleitmassnahmen werden vorgesehen. So besteht beispielsweise die Möglichkeit, die Bewährungszeit für Urheber schwerer Straftaten nach dem Massnahmenvollzug oder nach der Gefängnisstrafe zu verlängern. Ich finde es fairer und ehrlicher, wenn man der Bevölkerung sagt, dass sie zwar die Initiative ablehnen soll, dass wir aber eine Alternative dazu geschaffen haben – anstatt so zu tun, als gäbe es für solch schwere Straftaten nur eine radikale Lösung, nämlich der Initiative zuzustimmen.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Frau Bühlmann, ich möchte Sie gerne fragen: Was ist für Sie wichtiger, der Schutz der Menschenrechte oder der Schutz der Menschen?

Bühlmann Cécile (G, LU): Man kann das nicht so gegeneinander abwägen. Wir sind ein Rechtsstaat, und wir haben dafür zu sorgen, dass die Menschenrechte eingehalten werden. Das ist die Grundlage eines demokratischen Rechtsstaates, das steht auch so in unserer Verfassung. Zum Schutz der Menschen: Natürlich, das haben wir ja getan. Sie können doch nicht einfach schwarz-weiss malen und so tun, als ob mit der Annahme der Initiative der Schutz der Menschen, der betroffenen Frauen und Kinder, hundertprozentig garantiert würde. Das ist einfach nicht so. Ich habe es gesagt: Wir haben eine Revision des Strafgesetzbuches vorgenommen – auch aufgrund der schlimmen Taten, die passiert sind –, die im Vergleich mit dem Status quo zu einer Verschärfung führt. Wir haben also durchaus Lehren gezogen. Es ist halt nicht einfach schwarz-weiss – das will die SVP häufig nicht wahrhaben –, sondern es ist ein Abwägen von Rechtsgütern; dann kommt man halt zu differenzierteren Schlüssen.

Stamm Luzi (V, AG): Ich kann Ihnen ein bisschen Zeit einsparen, weil ich mich sehr kurz halten werde. Ich bin nur wegen einem Aspekt ans Mikrofon getreten. Dieser Aspekt ist die direkte Demokratie.

Ich halte es geradezu für sensationell, dass es jemandem aus der Bevölkerung gelungen ist – jemandem, der direkt betroffen ist –, eine Volksinitiative auf die Beine zu stellen, mit annähernd 200 000 Unterschriften. Schauen Sie einmal die Leute an, die diese Initiative auf die Beine gestellt haben. Es sind praktisch keine Politiker dabei. Die politischen Parteien haben offiziell keine Hilfe geleistet, höchstens im ganz kleinen, lokalen Rahmen.

Ich weiss, was es bedeutet, 50 000 Unterschriften zusammenzubringen – ganz zu schweigen von 100 000 oder sogar 200 000. Hut ab vor den Leuten, die das zustande gebracht haben. Es wäre für mich unerträglich gewesen, wenn diese Initiative für ungültig erklärt worden wäre. Bei einem solchen Effort ist es dringend notwendig, dass diese Initiative rasch vor das Volk kommt. Lassen wir das Volk entscheiden! Den Initiantinnen und Initianten möchte ich sagen: Selbst wenn Ihre Initiative nicht gutgeheissen wird, hat Ihr gewaltiger Effort bereits dazu geführt, dass die Strafrechtsrevision ihn Ihrem Sinne angepasst wurde; herzlichen Dank für Ihren direkt-demokratischen Effort.

Polla Barbara (L, GE): Pour le groupe libéral, M. Eggly a parfaitement exposé hier les motifs humanistes, scientifi-

ques et juridiques en faveur du rejet de l'initiative populaire. J'aimerais, quant à moi, essayer de répondre brièvement, mais personnellement, à ceux qui, dans cette enceinte, se mettent à l'écoute des initiants et soutiennent leur initiative.

Pour répondre, il faut oser poser la question: et si c'était nos propres enfants, nos femmes, nos êtres les plus chers qu'un délinquant extrêmement dangereux avait fait souffrir ou mourir? Ne voudrions-nous pas nous-mêmes, alors, envisager de l'éliminer à tout jamais, par exemple par l'internement à vie? A cette question, Victor Hugo a répondu ainsi: «Seul l'individu peut se venger, seul Dieu peut punir.» Mais nous, nous ne sommes ici que comme représentants du corps social, comme l'a très bien dit M. Hämmerle, d'un corps social démocratique qui garantit les droits et qui interdit la peine de mort.

La peine de mort est interdite par notre constitution parce que nos citoyens, les mêmes que ceux qui ont signé l'initiative, estiment qu'il ne nous appartient pas d'infliger cette punition définitive. Mais interdire la peine de mort, cela signifie aussi interdire la mort lente par l'internement à vie. Alors, certes, nous devons prendre en compte notre ignorance, nos insuffisances, nos insuffisances dans le traitement et dans la réintégration des délinquants extrêmement dangereux. Mais ces insuffisances que constatent et nous reprochent à juste titre les initiants doivent surtout nous conduire, au-delà des mesures légales que nous avons déjà prises, à continuer de chercher, de tester, de trouver des moyens de concrétiser l'espoir, dont parlait Mme Ménétreay-Savary, cette foi en l'homme, même en celui qui a commis les pires délits, qui fonde notre action politique, démocratique et libérale.

Nier aux délinquants dangereux toute possibilité d'évolution, ce serait nier nos propres possibilités d'évolution. Allonger à vie la durée d'une peine privative de liberté ne lui confère toujours pas de contenu. Or, le sens de la peine est par contre un enjeu politique fondamental que nous devons examiner, réexaminer et renforcer. Ce contenu, ce sens de la peine ne peut aller que dans celui d'une réintégration dans notre corps social et pas dans celui d'une exclusion définitive. Ce serait là nous exclure nous-mêmes du champ des possibles de demain.

Je me joins donc à l'unanimité de la commission pour que nous recommandions au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire, avec tout le respect qui est dû aux initiants et en pleine responsabilité politique et démocratique.

Glasson Jean-Paul (R, FR): M. Christen, président du Conseil national, s'est plu à reconnaître la hauteur du débat qui a lieu dans ce conseil. J'aimerais tordre le cou à une idée qui voudrait que les gens qui s'opposent à l'initiative populaire ne soient pas conscients de la gravité des actes qui ont été commis et du souci très fort des initiantes, des initiants et de la population à l'égard des faits qui ont eu lieu et qui ont mené au dépôt de cette initiative. Cette initiative a recueilli, on l'a déjà dit hier, près de 200 000 signatures. C'est un signe qui ne trompe pas, qui montre qu'il y a là un problème réel qui touche à la sécurité des citoyens et aussi à l'horreur que le public en général a éprouvée, et éprouve encore, face à des actes particulièrement odieux et à des remises en liberté provisoires qui ont abouti malheureusement à la commission de nouveaux méfaits.

Nous savons tous – et c'est la raison pour laquelle nous ne traitons pas ce débat «par-dessous la jambe» et que nous prenons tout cela très au sérieux – que l'opinion est a priori plutôt favorable à la solution préconisée par les initiantes. Les initiantes sont des personnes, nous le savons, qui ont été souvent proches de personnes, et notamment d'enfants, qui ont été victimes de grandes ignominies. Il ne sera donc pas facile de contrer le sentiment populaire. On essaie d'opposer les partisans de l'initiative à l'ensemble de ceux qui s'y opposent. Or, à mon sens, les différences sont là sur les moyens, mais pas sur la finalité, que nous désirons atteindre les uns et les autres. Nous disons tous avec les initiantes, comme M. Aeschbacher hier, que nous ne voulons plus que cela se reproduise. Nous prenons donc toutes les mesures

qui nous semblent nécessaires et utiles pour aboutir à cela, tout en sachant, on l'a dit aussi, que la sécurité absolue n'existe pas.

Mais là où nous divergeons, c'est sur les moyens. On ne peut pas reprocher aux initiantes, qui ont fait preuve, il faut le reconnaître, d'une modération relative – on entend des gens dans la population qui auraient des solutions encore plus extrêmes, si j'ose dire –, d'avoir rédigé un texte qui ne correspond pas aux standards juridiques et à la Convention européenne des droits de l'homme. Mais de nos collègues, on peut attendre qu'ils ne s'engouffrent pas dans cette voie et qu'ils se rappellent, et qu'ils rappellent aussi à l'ensemble de la population, que notre Conseil a réglé un certain nombre de problèmes par l'adoption d'une modification du Code pénal suisse qui est plus adéquate que la voie proposée par les initiantes.

J'aimerais bien, parce que je sais que le débat sera sans doute dur devant le peuple, j'aimerais bien – mais je rêve, je sais – que les initiantes retirent leur initiative. Nous avons un projet, cela a été répété plusieurs fois, qui est plus adéquat au niveau juridique, au niveau de la conformité au droit international et aux droits de l'homme. Non, nous ne voulons pas protéger les bourreaux contre les victimes. Probablement que nous n'en faisons pas assez dans le soutien aux victimes et dans les mesures à prendre pour empêcher les criminels de répéter leurs méfaits. Mais les moyens qui vont entrer en vigueur très prochainement sont adéquats. On peut les considérer en quelque sorte comme un contre-projet indirect à l'initiative.

Si l'initiative populaire, comme on peut le craindre, est soumise au peuple, il faudra la combattre pour que nous ayons des moyens plus adéquats de combattre l'ignominie et de satisfaire au besoin de sécurité de la population.

Schibli Ernst (V, ZH): Gräueltaten und scheussliche Verbrechen, die die Bevölkerung, unsere Gesellschaft, aufwühlen und schockieren, sind bei uns in der Schweiz glücklicherweise nicht an der Tagesordnung. Doch für die Betroffenen bedeuten sie vielfach unermesslichen Schmerz, Leid, Angst, aber auch Wut. Wut deshalb, weil es von den zuständigen Gremien trotz klarer Vorgaben und Fakten unterlassen wurde, die nötigen Massnahmen zu treffen, um die Rückfälligkeit zu verhindern. Sobald die Resozialisierung von extrem gefährlichen Sexual- und Gewalttätern dem echten Schutz der Bevölkerung vorgezogen wird, bewegen wir uns in einem Bereich, in dem abscheuliche Verbrechen durch Wiederholungstäter geradezu provoziert werden. Ein tragisches, aber auch sehr trauriges Beispiel ist der Mord auf dem Zollikerberg. Unter grober Missachtung der Sicherheitsvorschriften wurden einem nichttherapierbaren Mann Hafturlaube gewährt, und in einem solchen Hafturlaub hat er dann den Mord begangen.

Die Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nichttherapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewalttäter» ist deshalb dringend nötig. Liest man die Botschaft zu dieser Volksinitiative, so wird man den Verdacht nicht los, dass die Verantwortlichen die Bedeutung der Gefahr, die von solchen Menschen ausgeht, herunterzuspielen versuchen. Alles wird relativiert, verharmlost und beschönigt. Ich bin enttäuscht, wenn in diesem Parlament mit allen möglichen sprachlichen Verdrehungen versucht wird, diese Tätergruppe besser zu machen als sie eben ist. Es scheint, als wolle man diese Täter zu Opfern unserer Umwelt und unserer Gesellschaft machen, die für ihre Verbrechen nur teilweise die volle Verantwortung zu tragen haben. Es macht mich aber auch betroffen, wie in diesem Parlament diese Volksinitiative verwässert wird.

1. Diese Volksinitiative richtet sich nicht gegen die therapierbaren, sondern gegen die nichttherapierbaren Täterinnen und Täter.

2. Sie lässt offen, dass eine einmal ausgesprochene Massnahme bei einer späteren Überprüfung auch geändert und an den dazumaligen Gesundheitszustand angepasst werden kann.

Frau Aepli, unser Staat hat für die Bevölkerung in unserem Land für die grösstmögliche Sicherheit zu sorgen. Bei der Tätergruppe, von der wir jetzt sprechen, bedeutet ihr vorgebrachter Sparwille eine allenfalls tödliche Gefahr.

Die lebenslange Verwahrung von nichttherapierbaren, extrem gefährlichen Sexual- und Gewaltstraftätern lässt keine Halbheiten zu. Die Gesellschaft, die Bevölkerung ist vor solchen Menschen zu schützen. Diesen Auftrag haben wir als Parlament wahrzunehmen und auszuführen.

Ich bitte Sie deshalb, die Volksinitiative zu unterstützen.

Janlak Claude (S, BL): Es gibt immer wieder Ereignisse, die uns aufschrecken und bewegen. Gewalttaten sind solche Ereignisse. Sie wühlen nicht nur Opfer auf, sondern münden auch nicht selten in politische Forderungen. Allenthalben herrscht die Meinung vor, dass sich solche schreckliche Ereignisse mit dieser oder jener Gesetzesänderung in Zukunft vermeiden liessen. Dass dies ein Irrglaube ist, wissen wir bezogen auf Kapitalverbrechen. Es hat sie immer gegeben – sie sind zahlenmässig im Übrigen konstant –, und es wird sie auch künftig geben. Diese Erkenntnis ist für Betroffene hart. Es ist aber unsere Aufgabe als Gesetzgeber, darauf hinzuweisen, dass kein Gesetz und auch keine Verschärfung eines Gesetzes solche schrecklichen Straftaten zu verhindern vermögen. Es gibt keine freie, dem Rechtsstaat verpflichtete Gesellschaft ohne dieses Restrisiko. Wir werden uns immer auch mit diesen Schattenseiten auseinandersetzen müssen.

Solche Ereignisse führen, wie gesagt, dazu, dass Initiativen lanciert werden, die von Anfang an recht wenig Inhalt haben, Problemlösungen vorgaukeln und vor allem das nicht einhalten, was sie vorgeben, auch wenn sie Anlass zu ausgiebigen Diskussionen geben. Die vorliegende Initiative ist eine solche Initiative. Man kann mit diesem Thema, wie wir alle wissen, Erwartungen schüren und populistische Sprüche klopfen, ohne sich die Mühe nehmen zu müssen, wirkliche Lösungen anzubieten.

Die Initiative hat schwerwiegende Mängel. Die Initianten haben das geltende Recht nicht in ihre Überlegungen einbezogen, was zum grotesken Ergebnis führt, dass zum Beispiel der Anwendungsbereich der Verwahrung in mancher Hinsicht enger gefasst ist als im geltenden Recht. Sie haben die revidierten Bestimmungen des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches offenbar nicht zur Kenntnis genommen. Wäre dem so, hätten sie ihre Initiative zurückziehen müssen.

Die Mängel sind mehrfach dargelegt worden: Der Anwendungsbereich zur Verwahrung muss in Bezug auf die anvisierten Straftäter noch konkretisiert werden. Da die Verwahrung nur gegenüber bestimmten Sexual- und Gewaltstraftätern angeordnet werden kann, ist ihr Anwendungsbereich in jedem Fall enger als derjenige der Verwahrung gemäss geltendem Recht. Indem sich die Initiative nur gegen Täter, die extrem gefährlich sind, richtet, müssen sowohl die Wahrscheinlichkeit, also die hohe Gefahr des Rückfalls, wie auch die Schwere der drohenden Gefahr besonders gross sein.

Die Initiative erfasst nur Kranke bzw. Täter mit einer psychischen Störung. Das ergibt sich aus der Forderung, dass nur entlassen werden darf, wer geheilt ist. Es gibt nun aber auch Gewalttäter, die keine psychischen Störungen aufweisen und somit nicht krank sind. Die Initiative erfasst damit einen gewichtigen Teil der Täter gar nicht, die sie eigentlich anvisiert. Diese Initiative ist bezogen auf die Möglichkeiten, die ein Gericht in Bezug auf die auszusprechende Sanktion haben muss, und in Bezug auf die Möglichkeit des Hafturlaubs, zudem unverhältnismässig.

Als Strafverteidiger störe ich mich an einem weiteren Punkt dieser Initiative: Es ist der beinahe unerschütterliche Glaube an die Psychiatrie, der aus ihr spricht. Es ist heute schon zu beobachten, dass die Psychiatrie im Strafprozess eine Bedeutung hat, die bei manchem Praktiker Zweifel aufkommen lässt. In der Schweiz hat die forensische Psychiatrie keine grosse Tradition – mit der Folge, dass wir nur ganz wenige Spitzenkräfte haben. Das wiederum hat zur Folge, dass sich bei diesen Persönlichkeiten eine ungeheure Machtfülle kon-

zentriert und sie letztlich die Strafjustiz mehr prägen als unzählige Strafkammern in den Kantonen und auf höchster richterlicher Ebene. Jetzt sollen alle Gutachten von mindestens zwei voneinander unabhängigen, erfahrenen Fachleuten unter Berücksichtigung aller für die Beurteilung wichtigen Grundlagen erstellt werden. Die Psychiatrie entscheidet damit darüber, wer lebenslang verwahrt werden soll.

Ich habe Zweifel, ob die Initiative noch EMRK-konform ausgelegt werden kann, denn die Unabhängigkeit der Justiz ist infrage gestellt, weil sie kaum von den Schlussfolgerungen der Experten abzuweichen pflegt, und das bei einer nicht-exakten Wissenschaft, bei der Irrtümer nicht ausgeschlossen werden können. Stellen Sie sich vor, es wird jemand als gefährlich diagnostiziert oder qualifiziert, und er ist es nicht – auch das Umgekehrte kann selbstverständlich passieren. Wir haben diese Fachkräfte gar nicht; auch sie können ebenso wenig wie die von den Kantonen eingesetzten Fachkommissionen zur Beurteilung von gefährlichen Straftätern, welche die Vollzugsentscheide heute schon breiter abstützen, hundertprozentig garantieren, dass der oder die Richtige verwahrt ist und wirklich nichts mehr passieren wird.

Ich bitte Sie, die Initiative abzulehnen, weil sie rechtsstaatlich bedenklich ist, Unklarheiten schafft und vor allem Erwartungen weckt, welche nicht erfüllt werden können.

Aepli Wartmann Regine (S, ZH), für die Kommission: Ich möchte kurz auf einige Punkte eingehen, die in der Diskussion erwähnt wurden: Herr Rechsteiner Paul verlangt Rückweisung des Geschäftes an die Kommission zur Überprüfung der Gültigkeit der Initiative. Ich muss Ihnen sagen, dass sich die RK eingehend mit der Frage der Gültigkeit der Initiative befasst hat. Gemäss Artikel 194 der Bundesverfassung darf eine Volksinitiative nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstossen. Was ist zwingendes Völkerrecht? Dazu gehören z. B. das Folterverbot, Völkermord, Sklaverei und der Grundsatz, dass keine Strafe ohne gesetzliche Grundlage ausgesprochen werden darf. Zu den völkerrechtlichen Grundsätzen gehört auch das in Artikel 3 EMRK statuierte Verbot erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung. Es ist allerdings umstritten, ob dieses tatsächlich zum «ius cogens» des Völkerrechtes gehört.

Die Kommission kam deshalb in Übereinstimmung mit dem Bundesrat zum Schluss, dass die Initiative unter diesen Aspekten nicht als Verstoß gegen zwingendes Völkerrecht betrachtet werden kann. Die Kommission war aber ebenso klar der Meinung, dass die Initiative nicht mit der EMRK konform ist. Die EMRK-Konformität als solche kann aber jederzeit im einzelnen Fall überprüft und bei Begründetheit einer Beschwerde auch durchgesetzt werden. Die Schweiz muss dann ihre Gesetzgebung entsprechend anpassen.

Aus diesem Grund kam die Kommission in der Frage der Gültigkeit zum Schluss, sie zu bejahen.

Namens der Kommission beantrage ich Ihnen deshalb, den Antrag Rechsteiner Paul abzulehnen. Ich bin aber überzeugt, dass sich der Ständerat dieser wichtigen Frage nach der Tragweite des zwingenden Völkerrechtes mit der ihm eigenen Seriosität annehmen wird. Es wäre auch aus Gründen der politischen Klugheit und der demokratischen Tradition, die wir gegenüber Volksbegehren immer gepflegt haben, problematisch, die Initiative heute, nach dreijähriger Diskussion, für ungültig zu erklären. Ich glaube, es ist wichtig, dass wir diese Diskussion in der Öffentlichkeit führen und auch die Bedeutung der Menschenrechte immer wieder thematisieren.

Noch ein Wort zur Verantwortlichkeit der Behörden für allfällige Fehlurteile, wie sie die Initiative fordert. Die Haftung wurde von verschiedenen Rednerinnen und Rednern angesprochen. Hier kann ich mich auf den Hinweis beschränken, dass das geltende Recht die Haftung bereits vorsieht, und zwar sowohl in zivilrechtlicher wie auch in strafrechtlicher Hinsicht. Ich darf auch daran erinnern, dass im Mordfall am Zollikerberg, der von mehreren Rednern erwähnt wurde, Beamte wegen fahrlässiger Tötung vor Gericht standen, dann aber freigesprochen wurden, weil Ihnen keine Fahrlässigkeit

nachgewiesen werden konnte. In einem anderen Fall hingegen wurde der Leiter einer Institution der Halbfreiheit wegen fahrlässiger Tötung und schwerer Körperverletzung verurteilt, weil er die Weisungen des Fachausschusses missachtet hatte. In der Folge verübten zwei Insassen einen Raubüberfall, bei dem es Tote und Schwerverletzte gab. Sie sehen, die Behörden tragen bereits heute Verantwortung für ihre Entscheide und können für allfällige Fehlentscheide ins Recht gefasst werden. Eine Verschärfung der Haftung in Richtung Gefährdungshaftung gäbe den verantwortlichen Behörden nicht einmal mehr die Möglichkeit, den Entlastungsbeweis anzutreten. Das geht unserer Meinung nach entschieden zu weit.

Seit dem Fall Zollikerberg ist im Vollzug vieles passiert. Das Urlaubsregime ist im ganzen Land sehr viel restriktiver geworden, worunter sehr oft auch Gefangene zu leiden haben, die nicht gefährlich sind. Es sind Kommissionen eingesetzt worden, damit das Risiko eines Fehlurteils ausgeschlossen werden kann. Auch die Zahl der Verwahrungen hat massiv zugenommen. Das hat auch Kritik ausgelöst, weil seither dem Aspekt der Sicherheit ein sehr viel grösseres Gewicht gegeben wird, was für viele Täter zu einer übermässigen Härte geführt hat. In anderen Fällen erscheint die Verwahrung aber auch gerechtfertigt. Ich erinnere Sie z. B. an den Fall der Frau, die in Parkhäusern Frauen angefallen und niedergestochen hat, oder an den Fall eines Täters, der über Jahre Kinder missbraucht und sie mit einer unheilbaren Krankheit angesteckt hat. Die Gesellschaft gehört vor solchen Menschen geschützt – wenn nötig lebenslanglich.

Aber wir wollen auch, dass in solchen Fällen regelmässig überprüft wird, ob diese Notwendigkeit noch besteht. Jeder Mensch, auch jeder Straftäter, hat einen Anspruch darauf, sich verändern zu können. Das gehört zum Kerngehalt der Menschenrechte, und das unterscheidet den Menschen von anderen Lebewesen.

Diese Initiative ist überflüssig und EMRK-widrig; ich bitte Sie deshalb, sie zur Ablehnung zu empfehlen.

Mariétan Fernand (C, VS), pour la commission: Tout a été dit et le président de notre Conseil a rappelé ce matin, comme hier soir, qu'effectivement le débat avait eu une grande tenue, spécialement hier soir. J'aimerais donc, en quelques mots, comme l'auditoire était très clairsemé hier soir, faire en quelque sorte la synthèse des propos qui ont été tenus par les porte-parole des groupes, et qui ont tous mis en évidence les faiblesses de l'initiative quant à la forme et quant au fond.

C'est Mme Vallender, au nom du groupe radical-démocratique, qui a souligné que cette initiative populaire ne mène pas au but, et qu'en acceptant de modifier la partie générale du Code pénal, le Parlement avait fait un grand pas en direction des initiants.

C'est M. Seiler qui a exprimé pour le groupe de l'Union démocratique du centre l'avis que l'article 64 du Code pénal reprenait, dans une très large mesure, le but visé par l'initiative. Alors, quand M. Fehr Hans vient dire à cette tribune tout le mal qu'il pense de la solution équilibrée préconisée par la commission, qu'il demande simplement comment celle-ci a travaillé à ses collègues de groupe qui étaient membres de la commission, qui ont participé au travail et vu le souci manifesté par la commission d'aller dans le sens des initiants.

C'est M. Aeschbacher qui, avec beaucoup de tact et d'humanité, a dit ce qu'il avait ressenti devant le vécu terrible des familles des victimes. M. Aeschbacher était membre de la sous-commission qui a rencontré les initiants, et il a exprimé ce mélange d'indignation, de colère, de compassion. M. Aeschbacher a aussi dit, avec passablement d'humilité, que s'il avait lui-même été à la place de ces victimes, et non pas simplement un spectateur comme nous le sommes tous un peu, il n'est pas sûr qu'il réagirait de cette manière aujourd'hui. Mais il a exprimé, et je pense que c'était un des moments forts du débat, la remarque suivante: «Notre rôle, à nous parlementaires, est de prendre du recul et de rester

lucides, même face à cette réaction légitime et spontanée du 'plus jamais ça!'»

Avec la même pertinence, un intervenant a souligné le risque que les tribunaux répugnent à prononcer de telles mesures, à recourir à des moyens aussi lourds, auquel cas l'initiative risquerait alors de produire un effet inverse à celui escompté.

Mme Leuthard, enfin, a rappelé combien les membres de la commission ont été sensibles à la détresse vécue par les familles des victimes, mais que l'on ne pouvait pas adopter une voie impraticable.

Par rapport aux propositions qui ont été formulées, je n'insiste pas sur la proposition de renvoi à la commission Rechsteiner Paul. Je me réfère aux propos tenus par Mme Aepli Wartmann. J'ajoute simplement qu'en tant que juriste, si, intellectuellement, je comprends cette préoccupation parce qu'on est un peu à la limite, je crois très raisonnablement – Mme Ménétrez Savary l'a exprimé de manière très claire – que l'on pourrait difficilement imaginer, politiquement, dans le contexte de cette initiative, de disqualifier cette démarche parce que vraiment, on déroulerait le tapis rouge à des mouvements dangereux comme «Appel au peuple». Politiquement, ce serait extrêmement néfaste.

Quant à M. Schlüer, j'aimerais simplement lui dire, lorsqu'il affirme que c'est finalement sous l'influence de l'initiative que nous avons révisé le Code pénal: oui, évidemment que ça a eu une influence sur les débats que nous avons eus en juin 2001, mais c'est bon signe! C'est la preuve que le Parlement sait être à l'écoute de la population. Je précise quand même, quelqu'un l'a fait hier, que le message du Conseil fédéral sur le projet de révision de la partie générale du Code pénal date de 1998 et que la volonté de renforcer la notion d'internement est donc antérieure au dépôt de l'initiative. Je rappelle aussi à M. Schlüer que la psychiatrie n'est pas une science exacte et que c'est son collègue de parti, M. Seiler, qui a dit que personne ne pouvait donner des garanties absolues dans ce domaine. Enfin, lorsque M. Schlüer essaie de nous mettre en porte-à-faux par rapport aux gens qui ont déposé l'initiative en disant: «Ces personnes ont un vécu, elles sont marquées, tandis que vous, les juristes, vous faites des distinguos, des subtilités juridiques», j'aimerais lui dire que le résultat du vote en commission a été très explicite et reflète bien la manière dont nous avons travaillé.

J'ajoute ceci, comme je l'avais fait il y a deux ans: il se trouve que je suis très proche des familles qui ont déposé cette initiative ou qui l'ont signée en Valais. Vous savez qu'il y a près de 40 000 personnes qui ont signé cette initiative en Valais. Le père de la dernière victime du sadique de Romont est quelqu'un que je connais bien, qui est assez proche de moi géographiquement. Je dois vous dire, Monsieur Schlüer, que ce lundi, j'ai reçu ces gens, ils étaient quatre. Je leur ai expliqué la démarche, le fonctionnement de notre commission. Ils ont trouvé que nous avions fait preuve de beaucoup d'égards envers les auteurs de l'initiative. Ils se sont déclarés très satisfaits de la démarche entreprise et ils ont surtout exprimé le voeu qu'il n'y ait pas de récupération politique de cette initiative.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Die Volksinitiative, die heute zur Debatte steht, ist ohne Zweifel Ausdruck einer ganz tiefen Sorge vieler Leute. Das hat die Diskussion gestern und heute Morgen eindrücklich gezeigt. Der Bundesrat versteht die Initiantinnen und Initianten sehr gut. Einige von ihnen haben selber wegen Gewaltverbrechen sehr grosses Leid erfahren, und das macht ihr Anliegen – das Risiko von Rückfällen gefährlicher Straftäter möglichst auszuschliessen – umso begreiflicher. Persönlich bin ich wirklich tief beeindruckt davon, was die Initiantinnen mit dieser Initiative zustande gebracht haben. Wir dürfen uns aber nicht dazu verleiten lassen, unter diesem Eindruck und in Anerkennung dieses Anliegens ohne weitere Beurteilung einfach der Initiative zuzustimmen.

Die Öffentlichkeit vor gefährlichen Straftätern zu schützen ist ein absolut vorrangiges Anliegen unseres Staates, das der

Bundesrat und das Parlament sehr ernst nehmen. Verschiedene Ereignisse der letzten Jahre haben unser Bewusstsein dafür noch geschärft und haben gezeigt, dass der Schutz noch verbessert werden muss. Der Bundesrat hat deshalb dem Parlament im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches ein umfassendes Paket von Massnahmen zum besseren Schutz der Öffentlichkeit vorgeschlagen. Ich bin fest davon überzeugt, dass wir damit über das bessere, umfassendere und auch differenziertere Konzept zum Schutz vor gefährlichen Tätern verfügen, als es die Initiative anstrebt. Deshalb lehnt der Bundesrat diese Initiative ab.

Sie hat technische Mängel, und die von ihr vorgeschlagenen Mittel sind zum Teil unzweckmässig oder schiessen über das Ziel hinaus. Es ist auch zu befürchten, dass die von der Initiative bezweckte Null-Risiko-Politik in gewisser Weise auch zu einer Null-Chancen-Politik wird. Denn die Initiative birgt die Gefahr in sich, dass Straftäter einfach weggesperrt werden. Zu einer solchen Praxis darf es in einem Rechtsstaat, der sich eben an den Grundsätzen der Menschenwürde orientiert und auch einen entsprechenden Straf- und Massnahmenvollzug hat, nicht kommen. Dazu darf ein solcher Rechtsstaat nicht Hand bieten, denn nicht alle Täter, die ein schweres Verbrechen begangen haben, sind oder bleiben rückfallgefährdet. Wenn mit grosser Sicherheit anzunehmen ist, dass ein Täter für die Allgemeinheit keine Gefahr mehr darstellt, soll ihn der Staat nicht länger einsperren, als seine verdiente Strafe dauert. Der Bundesrat will gefährliche Straftäter zwar streng kontrollieren und bewachen, nicht aber einfach wegsperren und vergessen.

In der Diskussion wurde nun von den Befürwortern der Initiative den Gegnern unterstellt, dass sie die gemeingefährlichen und rückfallgefährdeten Täter gar nicht erst verhaften wollen. Oder umgekehrt: Es wurde den Gegnern der Initiative gesagt, wer für die lebenslange Verwahrung sei, müsse diese Initiative unterstützen. Das ist doch völlig falsch! Die lebenslange Verwahrung ist bereits heute möglich. Das heutige System hat aber zugegebenermassen einige Mängel und einige Lücken. Diese müssen und wollen wir schliessen, und das haben wir mit der Revision des Strafgesetzbuches auch an die Hand genommen.

Hören Sie doch auf, den Gegnern der Initiative vorzuwerfen, sie würden die Gefährlichkeit solcher Täter herunterspielen oder sie würden sich nicht wirklich ernsthaft für den Schutz der Gesellschaft einsetzen – oder was immer Sie gestern und heute sonst noch alles vorgebracht haben. Hinter Ihren Argumentationen und Vorwürfen an die Adresse der Gegner der Initiative müssen auch andere Gründe als rein sachliche Argumente stecken. Ich weise deshalb Ihre Unterstellungen mit Nachdruck zurück!

Nach geltendem Recht und nach dem revidierten Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches wird die Verwahrung periodisch überprüft. Diese alljährliche Überprüfung stellt nach Meinung der Befürworter der Initiative ein zu grosses Risiko dar, weil damit die Wahrscheinlichkeit einer Falschbeurteilung des Täters steige; deshalb sei es ein wesentlicher Vorteil der Initiative, dass diese periodische Überprüfung dort eben nicht vorgesehen ist. Das ist aber ein falscher Ansatz, denn die psychiatrischen Gutachten, die angeblich im Zusammenhang mit der Entlassung des Täters unzuverlässig sein sollen, werden von denselben Fachleuten erstellt, welche die Täter für die Anordnung der Verwahrung begutachten. Wären die Gutachten der Psychiater tatsächlich so unzuverlässig, wie dies die Befürworter der Initiative behaupten, so würde sich eine periodische Überprüfung der Verwahrung noch viel mehr aufdrängen, weil ein guter Teil der Täter dann aufgrund von mangelhaften Gutachten zu Unrecht verwahrt worden wäre. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der schuldfähige Täter in Zukunft vor der Verwahrung seine in vielen Fällen langjährige Freiheitsstrafe verbüssen muss. Währendem er diese Freiheitsstrafe verbüsst, ist eben gerade keine Überprüfung der Haft möglich. Ist der Täter einmal in der Verwahrung, so heisst das nicht, dass nun jedes Jahr ein grundlegendes Gutachten bestellt wird, welches die Basis für eine Entlassung bilden könnte.

Dies wäre schon angesichts des Zeitaufwandes von etwa sechs Monaten, die für ein solches Gutachten notwendig sind, nicht realistisch. Bei einem Täter, der die Voraussetzungen für die Verwahrung erfüllt, ist vielmehr auch davon auszugehen, dass er während einer längeren Zeitspanne gefährlich sein wird.

Ein grundlegendes psychiatrisches Gutachten wird daher erst erstellt, wenn es klare Anzeichen gibt, dass sich der Zustand des Täters massgeblich verbessert hat, was eben auch lange Jahre dauert. In der Zwischenzeit wird im Rahmen der periodischen Prüfung höchstens festgestellt, dass sich der Zustand des Täters nicht wesentlich verändert hat. Eine solche Überprüfung ist notwendig, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Gefährlichkeit des Täters infolge eines Unfalles oder auch einer schwerwiegenden Krankheit wegfällt. Ein Täter gilt zudem heute auch als nicht-therapierbar und muss nötigenfalls verwahrt werden, wenn keine geeignete Therapiesituation zur Verfügung steht oder wenn sich der Täter weigert, eine entsprechende Therapie mitzumachen. Auch diese Zustände und diese Situationen können sich ändern, weshalb eine periodische Überprüfung sinnvoll ist.

Ich möchte aber in diesem Zusammenhang auch noch festhalten, dass die Initiative eine periodische Überprüfung zwar nicht ausdrücklich vorsieht, aber auch nicht ausdrücklich ausschliesst. Gleichzeitig erlaubt es die Initiative nicht – so, wie sie von den Initianten ausgelegt wird –, dass ein zum Beispiel infolge schwerer chronischer Krankheit völlig ungefährlicher Täter aus der Verwahrung entlassen wird, ohne dass es neue wissenschaftliche Erkenntnisse gibt.

Aus diesen Gründen bin ich der Auffassung, dass die Initiative gegenüber dem Allgemeinen Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuches keine Vorteile aufweist, im Gegenteil: Nur ein bisschen Menschenwürde gibt es nicht – es gibt die Menschenwürde. Es ist weder menschenwürdig noch unserer Gesellschaft würdig, Menschen aufzugeben, auch wenn sie ein ganz schlimmes Verbrechen begangen haben. Wenn ich in diesem Zusammenhang noch einmal auf den Schutz der Menschenrechte hinweise – diese Frage ist schon einmal aufgeworfen worden –, dann möchte ich doch betonen, dass es wirklich nicht darum geht, den Schutz der Menschenrechte gegen den Schutz der Menschen auszuspielen. Die Menschenrechte sind doch zum Schutz der Menschen da.

Von den Befürwortern der Initiative wurde auch verschiedentlich angeführt, dass man die Initiative aus Respekt vor den Initiantinnen nicht ablehnen dürfe. Meine Herren, wohin kämen wir denn mit einer solchen Haltung in unserem demokratischen System? Es ist doch gerade der Respekt vor diesem Volksbegehren, das den Bundesrat und das Parlament verpflichtet, die Initiative gut zu prüfen und sie nicht einfach tel quel zur Annahme zu empfehlen. Die Initiative hat viel ausgelöst und die Arbeiten bei der Revision des Strafgesetzbuches mitgeprägt. Die vorberatende Kommission ist den Initiantinnen mit viel Respekt begegnet und war auch sehr offen für ihre Anliegen. Der Bundesrat ist überzeugt davon, dass mit dem neuen Massnahmenrecht im revidierten Strafgesetzbuch die Öffentlichkeit umfassender und differenzierter vor gefährlichen Straftätern geschützt werden kann als mit den Mitteln, welche die Initiative vorschlägt.

Ich bitte Sie deshalb, dem Vorschlag des Bundesrates sowie Ihrer Kommission zuzustimmen und Volk und Ständen die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Zum Antrag Rechsteiner Paul betreffend die Ungültigkeit der vorliegenden Initiative: Damit eine Verfassungsinitiative ganz oder teilweise ungültig erklärt werden kann, muss sie gegen zwingende Bestimmungen des Völkerrechtes verstossen. Die Unvereinbarkeit mit nichtzwingendem, also dem gewöhnlichen Völkerrecht, reicht für die Ungültigerklärung nicht aus.

Auf die Frage, welche Bestimmungen zum zwingenden Völkerrecht gehören, gibt es keine einfache und jedenfalls keine abschliessende Antwort. Überwiegend einig ist man sich, dass die folgenden Bestimmungen zum zwingenden Völkerrecht gehören: das Recht auf Leben, das Folterverbot,

das Verbot des Völkermordes, das Verbot der Sklaverei und des Sklavenhandels und der Grundsatz «Keine Strafe ohne Gesetz». Bei den folgenden Bestimmungen sind die Meinungen geteilt, ob sie zum zwingenden Völkerrecht gehören oder nicht: das Verbot anderer unmenschlicher oder erniedrigender Strafen oder Behandlungen, die Verfahrensgarantien der EMRK und das Verbot der Rassendiskriminierung. Aber unbestritten ist, dass das Recht auf richterliche Überprüfung des Freiheitsentzuges, wie es in Artikel 5 Absatz 4 EMRK verankert ist – der hier auch im Vordergrund steht –, nicht zum zwingenden Völkerrecht gehört. Sogar wenn der in der Initiative vorgesehene strenge Entlassungsmechanismus gegen Artikel 5 EMRK verstossen sollte, würde dies somit nicht genügen, dass die Initiative als ungültig erklärt werden könnte. Selbst bei Annahme einer Verletzung von zwingendem Völkerrecht kommt es auch nach heute herrschender Auffassung erst dann zur Ungültigerklärung, wenn wirklich keine völkerrechtskonforme Auslegung der Initiative mehr mögliche wäre.

Der Bundesrat vertritt den Standpunkt, dass der von der Initiative vorgeschlagene Artikel 65bis der alten Bundesverfassung bzw. Artikel 123a der neuen Bundesverfassung rein grammatikalisch ausgelegt eine periodische Überprüfung der Verwahrung nicht ausschliesst, ebenso wenig wie eine Prüfung auf Antrag des betroffenen Täters. Es müsste im Gegenteil, gestützt auf die neue Verfassungsbestimmung, regelmässig abgeklärt werden, ob im Hinblick auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse eine Entlassung des Täters in Erwägung zu ziehen ist oder nicht. Mir scheint es wichtig, noch einmal in Erinnerung zu rufen, dass der Initiativtext entscheidend ist und nicht der Wille oder die Überzeugung der Initiantinnen und Initianten.

Im Zusammenhang mit dem Antrag Rechsteiner Paul bitte ich Sie auch noch zu bedenken, dass der Bundesrat und das Parlament neu die gesetzliche Vorgabe haben, Volksinitiativen zügig und mit abgekürzten Fristen zu behandeln. Der Bundesrat hat daher diese Botschaft auch in beschleunigtem Verfahren unterbreitet.

Wenn Sie nun dem Antrag Rechsteiner Paul zustimmen, dann besteht die Gefahr, dass die definitive Frist zur Stellungnahme für das Parlament, nämlich der 3. November dieses Jahres, nicht mehr eingehalten werden kann und die Initiative ohne Empfehlung des Parlamentes zur Abstimmung gebracht werden müsste. Das wäre in Anbetracht dieser Initiative ein falsches politisches Signal. Dem Bundesrat war und ist es ein Anliegen, dass dieses Thema in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert wird.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Rückweisungsantrag Rechsteiner Paul abzulehnen.

Rechsteiner Paul (S, SG): Frau Bundesrätin Metzler, eine erste Frage: Vertreten Sie die Auffassung, dass der Initiativtext die periodische Neuüberprüfung der Verwahrung im Sinne von Artikel 5 Ziffer 4 EMRK erlaubt?

Meine zweite Frage: Haben Sie nicht den Eindruck, dass die Verfahrensgarantien von Artikel 5 EMRK gerade das Verbot erniedrigender Behandlung, das ja unbestritten zum Kernbereich des zwingenden Völkerrechtes gehört, konkretisieren?

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich habe erwähnt, dass eine grammatikalische Auslegung des Initiativtextes eine periodische Überprüfung nicht ausschliesst; ich habe aber auch klar darauf hingewiesen, dass eine solche nicht ausdrücklich für zulässig erklärt wird bzw. sogar gefordert würde. Ich habe Ihnen auch dargelegt, welche Bestimmungen des Völkerrechtes von den Experten – von den Verfassungs- und Völkerrechtlern – als zwingend erachtet werden, und welche Bestimmungen umstritten sind. Gerade der Artikel, um den es hier geht, wird von den betreffenden Völkerrechtlern als nicht zwingendes Völkerrecht angesehen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter»

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Interne-ment à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables»

Le président (Christen Yves, président): Nous nous prononçons sur la proposition de renvoi Rechsteiner Paul.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Rechsteiner Paul 48 Stimmen

Dagegen 108 Stimmen

Detaillberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Schlüer

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative anzunehmen.

Antrag Hess Bernhard

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Schlüer

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative.

Proposition Hess Bernhard

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 123 Stimmen

Für den Antrag Schlüer/Hess Bernhard 36 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 01.025/3444)

Für Annahme des Entwurfes 128 Stimmen

Dagegen 35 Stimmen

siehe Seite 26

voir page 26

01.025

**Lebenslange Verwahrung
für nicht therapierbare,
extrem gefährliche
Sexual- und Gewaltstraftäter.
Volksinitiative**

**Internement à vie
pour les délinquants sexuels
ou violents jugés très dangereux
et non amendables.
Initiative populaire**

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 04.04.01 (BBl 2001 3433)
Message du Conseil fédéral 04.04.01 (FF 2001 3265)

Bericht RK-NR 11.02.02
Rapport CAJ-CN 11.02.02

Nationalrat/Conseil national 22.03.02 (Frist – Délai)

Bericht RK-SR 03.05.02
Rapport CAJ-CE 03.05.02

Ständerat/Conseil des Etats 04.06.02 (Frist – Délai)

Nationalrat/Conseil national 12.03.03 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 13.03.03 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 13.06.03 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 20.06.03 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.03 (Schlussabstimmung – Vote final)

Studer Jean (S, NE), pour la commission: L'initiative populaire dont nous débattons maintenant demande que les délinquants sexuels ou violents, qualifiés d'extrêmement dangereux par au moins deux expertises, soient internés à vie tant que de nouvelles connaissances scientifiques ne démontrent pas que tel délinquant peut être amendé sans danger pour la collectivité. Cette initiative souhaite aussi qu'en cas de levée de l'internement, l'autorité qui a pris la décision dans ce sens soit responsable en cas de récidive.

Les auteurs de l'initiative sont convaincus que leur proposition est la seule qui permette d'éviter des crimes aussi atroces que ceux qu'on a connus dans notre pays ces dernières années – on pense au cas Ferrari, on pense au sadique de Romont.

Après avoir pris connaissance des importants travaux de la commission du Conseil national, qui a notamment entendu plusieurs experts, après avoir de son côté entendu M. Hanspeter Uster, conseiller d'Etat, comme représentant de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police, et le représentant de l'administration, votre commission vous propose à l'unanimité, et comme l'a fait le Conseil national, par 123 voix contre 36, de rejeter cette initiative et d'approuver l'arrêté fédéral qui nous est soumis.

Deux raisons principales justifient cette position. Premièrement, les buts poursuivis par l'initiative populaire sont non seulement déjà réalisés par la révision de la partie générale du Code pénal que nous avons adoptée à la fin de l'année passée, mais encore mieux réalisés. Deuxièmement, l'application de l'initiative susciterait d'importantes difficultés, en particulier pour les cantons.

Avant de débattre de ces deux motifs de rejet, il faut d'abord s'interroger sur la recevabilité matérielle de l'initiative. La question de savoir si elle respectait nos engagements envers la Convention européenne des droits de l'homme a en effet été posée. Le problème est le suivant: l'article 5 paragraphe 4 de cette convention prévoit que toute personne privée de sa liberté a le droit de demander à intervalles réguliers que la légalité de sa détention soit examinée. Or nous avons vu que, pour les initiants, un tel examen ne peut intervenir qu'en cas de nouvelles connaissances scientifiques. Autrement dit, et en suivant le texte de l'initiative, sans nouvelles connaissances scientifiques, la personne internée ne pourrait donc pas demander un réexamen de sa situation.

Pour le Conseil fédéral, une interprétation extensive de l'initiative permet de la rendre compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme. En particulier, la notion de «nouvelles connaissances scientifiques» devrait aussi prendre en considération une modification de la situation personnelle de l'auteur ou d'autres circonstances extérieures, comme par exemple la création d'un établissement propre à soigner le délinquant en question.

Il faut aussi retenir que, selon l'article 139 alinéa 3 de la Constitution fédérale, une initiative doit être déclarée nulle en raison de nos engagements internationaux seulement si elle viole une règle impérative de droit international. Or, tout le monde admet que l'article 5 paragraphe 4 de la Convention européenne des droits de l'homme ne constitue pas une règle impérative.

Il y a donc en tous cas de bons éléments pour considérer que cette initiative est recevable matériellement. Et à supposer qu'on ait des doutes à ce sujet, il faut appliquer dans ce domaine le principe «in dubio pro populo».

Venons-en maintenant aux motifs qui conduisent la commission à vous proposer le rejet de cette initiative en s'appuyant premièrement sur la révision de la partie générale du Code pénal, révision qui vaut ici comme contre-projet indirect à l'initiative. Je vais essayer de vous démontrer sur quelques points pourquoi cette révision va non seulement dans le sens de l'initiative, mais apporte encore des améliorations par rapport à son texte.

Tout d'abord, s'agissant des délinquants qui sont concernés par l'internement, l'initiative souhaite limiter cet internement à vie aux délinquants sexuels ou violents, alors que dans notre révision, nous avons permis que l'internement soit étendu à tout auteur d'un acte très grave, par exemple un incendie. Un incendie peut conduire à un internement alors qu'un incendie n'est pas une infraction sexuelle et n'est pas nécessairement non plus une infraction violente.

La qualité de l'auteur de l'acte. Pour les initiants, seuls les auteurs extrêmement dangereux, présentant un risque de récidive, devraient être internés – c'est là une circonstance que prend en considération la révision du Code pénal. Pour les initiants, ces auteurs doivent être non amendables: cela veut dire que, à leurs yeux, l'internement est restreint aux auteurs qui présenteraient des problèmes psychiques. Or, l'expérience, malheureusement, démontre qu'on peut être dangereux et violent sans avoir de problèmes psychiques et que, sous cet angle-là, l'initiative est en retrait par rapport aux possibilités qu'offre la révision du Code pénal pour toute une catégorie de délinquants à l'égard desquels un internement s'avérerait nécessaire même si, effectivement, ils ne présentent pas de problèmes psychiques.

S'agissant ensuite du suivi de la personne internée, l'initiative est totalement muette sur ce qui devrait se faire une fois la libération décidée, alors que la partie révisée du Code pénal prévoit toute une série de mesures pour assurer un suivi indispensable à l'égard d'une personne qui a été internée: que ce soit par la mise en place d'un délai d'épreuve, d'une durée minimale de deux ans, mais qui peut être prolongé; que ce soit aussi par la possibilité de réintégrer la personne internée dans un processus d'internement si elle ne suit pas les règles probatoires; que ce soit également par la possibilité qu'offre la partie révisée du Code pénal, à l'égard d'une personne qui aurait été condamnée à une peine privative de liberté, de proposer d'autres mesures thérapeutiques après que la peine a été effectuée, si cela s'avère nécessaire en fonction de ce qui s'est notamment passé pendant l'exécution de la peine. Là aussi, la révision du Code pénal, si vous me permettez l'expression, fait mieux que l'initiative qui vous est proposée.

S'agissant enfin de l'autorité qui est chargée d'assurer le suivi de la personne internée, l'initiative est également muette sur ce point. Elle se contente de demander l'avis de deux experts indépendants, alors qu'à l'article 64b alinéa 2 de la partie révisée du Code pénal, nous avons été soucieux de donner à l'autorité qui doit prendre la décision la palette la plus large d'informations. Nous avons demandé à ce que cette autorité, qui se prononce sur la libération condition-

nelle ou sur la mise en place d'un autre traitement, prenne une décision après avoir entendu une commission dont on a dit qu'elle devait être composée des autorités de poursuite pénale, des autorités d'exécution et aussi de représentants des milieux de la psychiatrie. On a encore précisé que l'expert qui se prononcerait et les représentants des milieux de la psychiatrie ne devraient ni avoir traité l'auteur, ni s'être occupés de lui d'une quelconque manière. Il y a là un ensemble de précisions dans cette loi qui va bientôt entrer en vigueur, qui est plus judicieux que les silences de l'initiative. Tous ces éléments ont donc conduit la commission à considérer que la partie révisée du Code pénal non seulement allait dans le sens de l'initiative, mais concrétisait encore mieux que son texte même les intentions des auteurs de l'initiative.

Passons maintenant au second motif de rejet: les difficultés d'exécution qui ont été relevées par M. Hanspeter Uster. Ces difficultés sont surtout liées à l'exigence de la mise en oeuvre de deux expertises indépendantes. Les cantons craignent de ne pas toujours avoir à disposition deux experts spécialisés qui n'ont pas eu de liens avec le dossier pour se prononcer. Quant à la libération ou non, à un congé ou non en faveur de la personne internée, l'initiative ne dit pas non plus quelle autorité cantonale devrait prendre la décision. Enfin, ces imprécisions et ces exigences sont d'autant moins bienvenues que les cantons ont mis en place dans le cadre des concordats un système d'évaluation de la dangerosité des personnes internées, qui semble parfaitement fonctionner et qui s'inscrit parfaitement aussi dans le cadre des nouvelles normes de la partie générale du Code pénal. Ce sont ces raisons qui ont conduit la commission à adopter, à l'unanimité, le projet d'arrêté qui vous est proposé.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Wir sind uns wohl alle einig, dass diese Volksinitiative Ausdruck einer tiefen und auch einer berechtigten Besorgnis der Leute ist. Der Bundesrat hat für die Initiantinnen und Initianten grosses Verständnis, zumal einige von ihnen selber sehr grosses, auch persönliches Leid erfahren haben. Das heisst aber nicht, dass der Bundesrat diese Initiative gutheisst.

Es ist ein vordringliches Anliegen unseres Staates, die Öffentlichkeit vor gefährlichen Straftätern zu schützen. Verschiedene Ereignisse haben in den letzten Jahren unser Bewusstsein dafür geschärft und auch gezeigt, dass der Schutz noch verbessert werden muss.

In diesem Zusammenhang möchte ich noch einmal mit aller Deutlichkeit festhalten, dass der Bundesrat nicht gegen die lebenslange Verwahrung ist – im Gegenteil: Auch der Bundesrat ist der Ansicht, dass nichttherapierbare, gefährliche Straftäter wenn nötig lebenslang verwahrt werden müssen. Aus diesem Grund hat der Bundesrat – bevor die Initiantinnen mit der Unterschriftensammlung begonnen haben – bereits im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches eine verschärfte Form der lebenslangen Verwahrung vorgeschlagen. Auch ich bin, wie Ihre Kommission, davon überzeugt, dass wir damit über das bessere, umfassendere und auch differenziertere Konzept verfügen, als es die Initiative anstrebt.

Der Bundesrat lehnt deshalb die Initiative ab. Sie hat zahlreiche Mängel. Die von ihr vorgeschlagenen Mittel sind zum Teil unzumutbar oder schiessen über das Ziel hinaus. Es ist auch zu befürchten, dass die von der Initiative bezweckte Null-Risiko-Politik in gewisser Weise auch zu einer Null-Chancen-Politik werden kann. Die Initiative birgt die Gefahr in sich, dass Straftäter einfach weggesperrt werden, wozu ein an den Grundsätzen der Menschenwürde orientierter Rechtsstaat nicht Hand bieten darf. Denn nicht alle Täter, die ein schweres Verbrechen begangen haben, sind oder bleiben rückfallgefährdet, sondern sie können sich auch in positiver Weise ändern.

Wenn nun mit grosser Sicherheit feststeht oder anzunehmen ist, dass bei einem solchen Täter für die Allgemeinheit keine Gefahr mehr besteht, dann soll ihn der Staat nicht länger einsperren, als die Strafe dauert, die seiner Schuld an-

gemessen ist. Der Bundesrat will deshalb gefährliche Straftäter streng kontrollieren und streng bewachen, aber nicht einfach für alle Ewigkeit wegsperren und einfach vergessen. Nach geltendem Recht und auch nach dem revidierten Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches muss deshalb die lebenslange Verwahrung periodisch überprüft werden können. Diese alljährliche Überprüfung stellt nach der Meinung der Befürworter der Initiative ein zu grosses Risiko dar, weil damit die Wahrscheinlichkeit einer Falschbeurteilung des Täters steige. Es sei deshalb ein wesentlicher Vorteil dieser Initiative, dass diese periodische Überprüfung eben nicht vorgesehen sei.

Aber das ist gerade der falsche Ansatz! Die psychiatrischen Gutachten, die angeblich im Zusammenhang mit der Entlassung des Täters unzuverlässig sein sollen, werden von denselben Fachleuten erstellt, welche die Täter für die Anordnung der Verwahrung begutachten. Also gilt eigentlich gerade das Umgekehrte: Wenn nämlich die Gutachten so unzuverlässig wären, wie dies die Befürworter der Initiative sagen, so würde sich eine periodische Überprüfung der Verwahrung noch viel mehr aufdrängen, weil dann eben ein guter Teil der Täter aufgrund mangelhafter Gutachten zu Unrecht verwahrt worden wäre. Dieser Logik der Befürworterinnen und Befürworter der Initiative kann der Bundesrat auf keinen Fall folgen.

Es ist ferner auch zu berücksichtigen, dass schuldfähige Täter in Zukunft vor der Verwahrung eine oft langjährige Freiheitsstrafe verbüssen müssen, während der keine periodische Überprüfung stattfindet. Eine jährliche Überprüfung ist auch notwendig, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Gefährlichkeit eines Täters, z. B. infolge eines Unfalles oder einer Krankheit, wegfallen kann.

Herr Studer hat noch verschiedene weitere Ausführungen gemacht. Aus all diesen Gründen ist der Bundesrat der Auffassung, dass die Initiative gegenüber dem revidierten Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches keine Vorteile aufweist. Der Bundesrat lehnt deshalb diese Volksinitiative entschieden ab.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter»

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables»

Detaillberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes 23 Stimmen

Dagegen 1 Stimme

01.025

**Lebenslange Verwahrung
für nicht therapierbare,
extrem gefährliche
Sexual- und Gewaltstraftäter.
Volksinitiative**

**Internement à vie
pour les délinquants sexuels
ou violents jugés très dangereux
et non amendables.
Initiative populaire**

Schlussabstimmung – Vote final

Botschaft des Bundesrates 04.04.01 (BBl 2001 3433)

Message du Conseil fédéral 04.04.01 (FF 2001 3265)

Bericht RK-NR 11.02.02

Rapport CAJ-CN 11.02.02

Nationalrat/Conseil national 22.03.02 (Frist – Délai)

Bericht RK-SR 03.05.02

Rapport CAJ-CE 03.05.02

Ständerat/Conseil des Etats 04.06.02 (Frist – Délai)

Nationalrat/Conseil national 12.03.03 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 13.03.03 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 13.08.03 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 20.06.03 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.03 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses (BBl 2003 4434)

Texte de l'acte législatif (FF 2003 3979)

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Lebenslange
Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche
Sexual- und Gewaltstraftäter»
Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Interne-
ment à vie pour les délinquants sexuels ou violents ju-
gés très dangereux et non amendables»**

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes 134 Stimmen

Dagegen 38 Stimmen

*Diese Abstimmung erfolgte wegen
eines Defektes der elektronischen
Abstimmungsanlage ohne
Namensaufruf.*

*Suite à une panne du système
électronique, cette votation n'a
pas eu lieu à l'appel nominal.*

01.025

**Lebenslange Verwahrung
für nicht therapierbare,
extrem gefährliche
Sexual- und Gewaltstraftäter.
Volksinitiative**

**Internement à vie
pour les délinquants sexuels
ou violents jugés très dangereux
et non amendables.
Initiative populaire**

Schlussabstimmung – Vote final

Botschaft des Bundesrates 04.04.01 (BBl 2001 3433)

Message du Conseil fédéral 04.04.01 (FF 2001 3265)

Bericht RK-NR 11.02.02

Rapport CAJ-CN 11.02.02

Nationalrat/Conseil national 22.03.02 (Frist – Délai)

Bericht RK-SR 03.05.02

Rapport CAJ-CE 03.05.02

Ständerat/Conseil des Etats 04.06.02 (Frist – Délai)

Nationalrat/Conseil national 12.03.03 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 13.03.03 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 13.06.03 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 20.06.03 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.03 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses (BBl 2003 4434)

Texte de l'acte législatif (FF 2003 3979)

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Lebenslange
Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche
Sexual- und Gewaltstraftäter»
Arrêté fédéral concernant l'Initiative populaire «Interne-
ment à vie pour les délinquants sexuels ou violents ju-
gés très dangereux et non amendables»**

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes 45 Stimmen

(Einstimmigkeit)

**Geschäft / Objet:**

Bundesbeschluss über die Volksinitiative 'Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter'
 Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables'

Gegenstand / Objet du vote:

Vote sur l'ensemble

Abstimmung vom / Vote du: 13.03.2003 10:25:03

Abate	+	R	TI	Fehr Hans	=	V	ZH	Kurus	*	R	BL	Schlür	=	V	ZH
Aeppli Wartmann	+	S	ZH	Fehr Hans-Jürg	+	S	SH	Lachat	*	C	JU	Schmid Odilo	+	C	VS
Aeschbacher	+	E	ZH	Fehr Jacqueline	+	S	ZH	Lalive d'Epinay	+	R	SZ	Schmid Walter	=	V	BE
Antille	+	R	VS	Fehr Lisbeth	=	V	ZH	Laubacher	=	V	LU	Schneider	*	R	BE
Baader Caspar	=	V	BL	Fehr Mario	+	S	ZH	Lauper	+	C	FR	Schwaab	+	S	VD
Bader Elvira	o	C	SO	Fetz	+	S	BS	Leu	+	C	LU	Seller Hanspeter	*	V	BE
Banga	+	S	SO	Fischer-Seengen	o	R	AG	Leutenegger Hajo	+	R	ZG	Siegrist	+	V	AG
Bangerter	+	R	BE	Föhn	=	V	SZ	Leutenegger Susanne	*	S	BL	Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Baumann Alexander	=	V	TG	Freund	=	V	AR	Leuthard	+	C	AG	Sommaruga	+	S	BE
Baumann Ruedi	+	G	BE	Frey Claude	=	R	NE	Loepfe	*	C	AI	Speck	*	V	AG
Baumann Stephanie	+	S	BE	Gadient	+	V	GR	Lustenberger	*	C	LU	Spielmann	+	-	GE
Beck	+	L	VD	Galli	+	C	BE	Mallard	+	S	VD	Spuhler	*	V	TG
Berberat	+	S	NE	Garbani	+	S	NE	Maitre	+	C	GE	Stahl	=	V	ZH
Bernasconi	+	R	GE	Gerner	+	G	ZH	Mariétan	+	C	VS	Stamm Luzi	=	V	AG
Bezzola	+	R	GR	Giezendanner	=	V	AG	Marti Werner	+	S	GL	Steinegger	*	R	UR
Bigger	=	V	SG	Glasson	+	R	FR	Marty Kälin	+	S	ZH	Steiner	*	R	SO
Bignasca	*	-	TI	Glur	=	V	AG	Maspoll	*	-	TI	Strahm	+	S	BE
Binder	=	V	ZH	Goll	+	S	ZH	Malthys	=	V	AG	Studer Heiner	+	E	AG
Blocher	*	V	ZH	Graf	+	G	BL	Maurer	=	V	ZH	Stump	+	S	AG
Borer	*	V	SO	Grobet	+	S	GE	Maury Pasquier	*	S	GE	Suter	+	R	BE
Bortoluzzi	*	V	ZH	Gross Andreas	+	S	ZH	Meier-Schatz	+	C	SG	Teuscher	+	G	BE
Bosshard	+	R	ZH	Gross Jost	+	S	TG	Ménétreay Savary	+	G	VD	Thanei	+	S	ZH
Bruderer	+	S	AG	Gulsan	+	R	VD	Messmer	+	R	TG	Theiler	+	R	LU
Brunner Toni	=	V	SG	Günter	+	S	BE	Meyer Thérèse	+	C	FR	Tillmanns	+	S	VD
Bugnon	=	V	VD	Gutzwiller	+	R	ZH	Mörgeli	=	V	ZH	Triponoz	+	R	BE
Bühmann	+	G	LU	Gysin Hans Rudolf	+	R	BL	Mugny	+	G	GE	Tschäppät	*	S	BE
Böhrer	+	R	SH	Gysin Remo	+	S	BS	Müller Erich	+	R	ZH	Tschuppert	+	R	LU
Cavalli	+	S	TI	Haering Binder	+	S	ZH	Müller-Hemmi	+	S	ZH	Vallender	+	R	AR
Chappuis	+	S	FR	Haller	+	V	BE	Nabholz	*	R	ZH	Vaudroz Jean-Claude	*	C	GE
Chevrier	+	C	VS	Hämmerle	+	S	GR	Neiryck	*	C	VD	Vaudroz René	+	R	VD
Christen	#	R	VD	Hassler	+	V	GR	Oehri	=	V	BE	Vermot	+	S	BE
China	+	C	VS	Heberlein	+	R	ZH	Pedrina	+	S	TI	Vollmer	+	S	BE
Cuche	+	G	NE	Hegetschweiler	+	R	ZH	Pelli	+	R	TI	Waber Christian	=	E	BE
de Dardel	+	S	GE	Heim	*	C	SO	Pfister Theophil	=	V	SG	Walker Félix	+	C	SG
Decurtins	+	C	GR	Hess Bernhard	=	-	BE	Polia	+	L	GE	Walter Hansjörg	=	V	TG
Donzé	+	E	BE	Hess Peter	*	C	ZG	Raggenbass	+	C	TG	Wandfluh	*	V	BE
Dormann Rosemarie	+	C	LU	Hess Walter	o	C	SG	Randegger	+	R	BS	Wasserfallen	=	R	BE
Dormond Mariyse	+	S	VD	Hofmann Urs	+	S	AG	Rechsteiner Paul	+	S	SG	Weigelt	+	R	SG
Dunant	=	V	BS	Hollenstein	+	G	SG	Rechsteiner-Basel	+	S	BS	Weyeneth	+	V	BE
Dupraz	+	R	GE	Hubmann	+	S	ZH	Renwald	+	S	JU	Widmer	+	S	LU
Eberhard	+	C	SZ	Imfeld	*	C	OW	Riklin	+	C	ZH	Widrig	*	C	SG
Egerszegi	+	R	AG	Imhof	*	C	BL	Robbani	+	C	TI	Wiederkehr	*	E	ZH
Eggy	+	L	GE	Janiak	+	S	BL	Rossini	+	S	VS	Wirz-von Planta	*	L	BS
Ehrler	+	C	AG	Joder	*	V	BE	Ruey	+	L	VD	Wittenwiler	+	R	SG
Engelberger	+	R	NW	Jossen	+	S	VS	Saivi	+	S	VD	Wyss Ursula	+	S	BE
Estermann	+	C	LU	Jutzet	+	S	FR	Sandoz Marcel	+	R	VD	Zäch	+	C	AG
Fasel	*	G	FR	Kaufmann	=	V	ZH	Schenk	=	V	BE	Zanetti	*	S	SO
Fässler	+	S	SG	Keller Robert	=	V	ZH	Scherer Marcel	=	V	ZG	Zapfl	+	C	ZH
Fattebert	*	V	VD	Kofmel	+	R	SO	Scheurer Rémy	+	L	NE	Zisyadis	+	-	VD
Favre	+	R	VD	Kunz	=	V	LU	Schibli	=	V	ZH	Zuppliger	=	V	ZH

+ ja / oui / si

= nein / non / no

o enth. / abst. / ast.

* entschuldigt / excusé / scusato, abwesend / absent / assente

hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato

Der Präsident stimmt nicht / Le président ne prend pas part aux votes

Ergebnisse / Résultats:

Gesamt / Complète / Tutto		Fraktion / Groupe / Gruppo									
ja / oui / si		C	G	L	R	S	E	V	-		
ja / oui / si	128	23	9	5	33	48	3	5	2		
nein / non / no	35	0	0	0	2	0	1	31	1		
enth. / abst. / ast.	3	2	0	0	1	0	0	0	0		
entschuldigt / excusé / scusato	33	10	1	1	5	4	1	9	2		

Bedeutung Ja / Signification de oui:

Bedeutung Nein / Signification de non:

**Bundesbeschluss
über die Volksinitiative
«Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare,
extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter»**

vom 20. Juni 2003

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung¹
und Ziffer III des Bundesbeschlusses vom 18. Dezember 1998² über eine neue
Bundesverfassung,
nach Prüfung der am 3. Mai 2000³ eingereichten Volksinitiative «Lebenslange
Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und
Gewaltstraftäter»,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 4. April 2001⁴,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 3. Mai 2000 «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Sie lautet⁵, angepasst an die Bundesverfassung vom 18. April 1999:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 123a (neu)

¹ Wird ein Sexual- oder Gewaltstraftäter in den Gutachten, die für das Gerichtsurteil nötig sind, als extrem gefährlich erachtet und nicht therapierbar eingestuft, ist er wegen des hohen Rückfallrisikos bis an sein Lebensende zu verwahren. Frühzeitige Entlassung und Hafturlaub sind ausgeschlossen.

¹ SR 101

² AS 1999 2556

³ BBl 2000 3336

⁴ BBl 2001 3433

⁵ Die Volksinitiative ist zwar während der Geltungsdauer der Bundesverfassung vom 18. April 1999 eingereicht worden, nimmt jedoch auf den Text der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 Bezug und nicht auf die Verfassung vom 18. April 1999. Der Originalwortlaut der Volksinitiative verlangte eine Ergänzung der Bundesverfassung durch einen neuen Artikel 65^{bis}.

² Nur wenn durch neue, wissenschaftliche Erkenntnisse erwiesen wird, dass der Täter geheilt werden kann und somit keine Gefahr mehr für die Öffentlichkeit darstellt, können neue Gutachten erstellt werden. Sollte auf Grund dieser neuen Gutachten die Verwahrung aufgehoben werden, so muss die Haftung für einen Rückfall des Täters von der Behörde übernommen werden, die die Verwahrung aufgehoben hat.

³ Alle Gutachten zur Beurteilung der Sexual- und Gewaltstraftäter sind von mindestens zwei voneinander unabhängigen, erfahrenen Fachleuten unter Berücksichtigung aller für die Beurteilung wichtigen Grundlagen zu erstellen.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

Nationalrat, 20. Juni 2003

Der Präsident: Yves Christen
Der Protokollführer: Christophe Thomann

Ständerat, 20. Juni 2003

Der Präsident: Gian-Reto Plattner
Der Sekretär: Christoph Lanz

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
«Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents
jugés très dangereux et non amendables»**

du 20 juin 2003

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 139, al. 5, de la Constitution¹,

vu le ch. III de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale²,

vu l'initiative populaire «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables» déposée le 3 mai 2000³,

vu le message du Conseil fédéral du 4 avril 2001⁴,

arrête:

Art. 1

¹ L'initiative populaire du 3 mai 2000 «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative⁵, adaptée à la Constitution du 18 avril 1999, a la teneur suivante:

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 123a (nouveau)

¹ Si un délinquant sexuel ou violent est qualifié d'extrêmement dangereux et non amendable dans les expertises nécessaires au jugement, il est interné à vie en raison du risque élevé de récidive. Toute mise en liberté anticipée et tout congé sont exclus.

² De nouvelles expertises ne sont effectuées que si de nouvelles connaissances scientifiques permettent d'établir que le délinquant peut être amendé et qu'il ne représente dès lors plus de danger pour la collectivité. L'autorité qui prononce la levée de l'internement au vu de ces expertises est responsable en cas de récidive.

³ Toute expertise concernant le délinquant est établie par au moins deux experts indépendants qui prennent en considération tous les éléments pertinents.

¹ RS 101

² RO 1999 2556

³ FF 2000 3124

⁴ FF 2001 3265

⁵ L'initiative, bien qu'elle ait été déposée sous le régime de la Constitution du 18 avril 1999, se réfère à la constitution du 29 mai 1874. Dans la version déposée, elle demandait l'adjonction d'un art. 65^{bis}.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Conseil national, 20 juin 2003

Le président: Yves Christen

Le secrétaire: Christophe Thomann

Conseil des Etats, 20 juin 2003

Le président: Gian-Reto Plattner

Le secrétaire: Christoph Lanz

**Decreto federale
 concernente l'iniziativa popolare
 «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti
 estremamente pericolosi e refrattari alla terapia»**

del 20 giugno 2003

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 139 capoverso 5 della Costituzione federale¹;

vista la cifra III del decreto federale del 18 dicembre 1998² su una nuova Costituzione federale;

esaminata l'iniziativa popolare «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia», depositata il 3 maggio 2000³;

visto il messaggio del Consiglio federale del 4 aprile 2001⁴,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare del 3 maggio 2000 «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia» è valida ed è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² Adeguata formalmente alla Costituzione federale del 18 aprile 1999, l'iniziativa ha il seguente tenore⁵:

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 123a (nuovo)

¹ Considerato il forte rischio di ricaduta, il criminale sessuomane o violento che nelle perizie necessarie alla formulazione della sentenza è stato definito estremamente pericoloso e classificato come refrattario alla terapia deve essere internato a vita. Liberazioni anticipate e permessi di libera uscita sono esclusi.

² È possibile redigere nuove perizie solo qualora nuove conoscenze scientifiche permettano di dimostrare che il criminale può essere curato e dunque non rappresenta più alcun pericolo per la collettività. Se sulla base di queste nuove perizie è posta fine all'internamento, la responsabilità per una ricaduta è assunta dall'autorità che ha posto fine all'internamento.

¹ RS 101

² RU 1999 2556

³ FF 2000 2947

⁴ FF 2001 3063

⁵ L'iniziativa è stata depositata quando era già in vigore la Costituzione federale del 18 aprile 1999, ma faceva ancora riferimento al testo della Costituzione federale del 29 maggio 1874. Nel suo tenore originale, essa chiedeva che la Costituzione federale fosse completata con un articolo 65^{bis}.

³ Tutte le perizie necessarie al giudizio del criminale sessuomane o violento devono essere redatte da almeno due periti esperti reciprocamente indipendenti e tenendo conto di tutti gli elementi importanti per il giudizio.

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

Consiglio nazionale, 20 giugno 2003

Il presidente: Yves Christen

Il segretario: Christophe Thomann

Consiglio degli Stati, 20 giugno 2003

Il presidente: Gian-Reto Plattner

Il segretario: Christoph Lanz



Die Gesellschaft vor gefährlichen Straftätern schützen

Volksabstimmung vom 8. Februar 2004

Bern, 18.11.2003. Das Strafgesetzbuch und die Volksinitiative „Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter“ verfolgen das gleiche Ziel. Doch im Ergebnis schützt das umfassende Sicherheitskonzept des revidierten Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches die Gesellschaft besser vor gefährlichen Straftätern als die unvollständige und mit Schwächen behaftete Volksinitiative, über die Volk und Stände am 8. Februar 2004 abstimmen.

Die am 3. Mai 2000 mit 194 390 gültigen Unterschriften eingereichte Volksinitiative verlangt, dass extrem gefährliche, nicht therapierbare Sexual- und Gewaltstraftäter lebenslang verwahrt werden und keinen Hafturlaub bekommen. Entlassungen sollen nur dann geprüft werden, wenn neue wissenschaftliche Erkenntnisse belegen, dass der Täter geheilt werden kann und künftig für die Gesellschaft keine Gefahr mehr darstellt.

Umfassendes Konzept statt punktuelle Forderungen

Die punktuellen Forderungen der Initiative gehen kaum über die heutigen Regelungen des Strafgesetzbuches hinaus. Zudem bringt die vom Parlament bereits verabschiedete Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches eine Reihe von Neuerungen, welche die Gesellschaft besser vor gefährlichen Straftätern schützen. Das umfassende Konzept des Strafgesetzbuches gewährleistet mehr Sicherheit als die unvollständige Initiative.

Alle gefährlichen Täter verwahren

Alle gefährlichen Täter, die schwere Straftaten begangen haben und rückfallgefährdet sind, können gemäss Strafgesetzbuch – wenn nötig lebenslang – verwahrt werden. Die Initiative erfasst nur eine Minderheit der gefährlichen Straftäter: Nur die psychisch gestörten, jedoch nicht therapierbaren extrem gefährlichen Sexual- und Gewaltstraftäter (gemäss Schätzungen von Fachleuten etwa 20 von den heute rund 100 verwahrten Tätern) könnten gemäss Initiative verwahrt werden. Einen Hafturlaub schliesst das Strafgesetzbuch zudem nicht nur für verwahrte Täter aus, wie dies die Initiative verlangt, sondern für alle gefährlichen Täter, bei denen Flucht- oder Wiederholungsgefahr besteht.

Die Entlassung gefährlicher Täter verhindern

Das neue Strafgesetzbuch ermöglicht es den Gerichten, gegenüber Tätern, die sich erst im Strafvollzug als gefährlich erweisen, nachträglich eine Therapie bzw. eine Verwahrung anzuordnen, wenn die Therapie nicht zum Ziel führt. Gemäss Initiative hat die Verwahrung im Grundurteil angeordnet zu werden. Erweist sich der Täter im Strafvollzug als gefährlich, muss er trotzdem entlassen werden. Die Initiative lässt es ferner zu, dass Täter aufgrund von neuen und damit noch nicht bewährten wissenschaftlichen Erkenntnissen und Therapien aus der Verwahrung entlassen werden. Sie schliesst deshalb nicht aus, dass Straftäter bereits aus der Verwahrung entlassen werden, bevor sie geheilt sind. Was danach mit ihnen geschieht, dazu schweigt sich die Initiative aus.

Im Gegensatz zur Initiative sieht das Strafgesetzbuch vor, dass ein therapierbarer Täter in einer geschlossenen Einrichtung behandelt werden kann. Der ungefährliche Täter wird zudem gemäss Strafgesetzbuch nie definitiv, sondern immer mit einer Probezeit aus der Verwahrung oder aus einer Behandlung entlassen. Während der Probezeit, die so oft als notwendig verlängert wird, kann er nachträglich betreut und überwacht werden. Zudem genügt bereits der geringste Hinweis darauf, dass der Täter neue Straftaten begehen könnte, damit er in die Verwahrung zurückgenommen werden kann.

Andererseits ist die Initiative vom menschenrechtlichen Standpunkt aus fragwürdig. Sie kann dazu führen, dass Täter nicht aus der Verwahrung entlassen werden dürfen, obwohl sie nachweislich (z.B. infolge Krankheit oder Alter) ungefährlich geworden sind oder einer Therapie in einer gesicherten Einrichtung unterzogen werden könnten.

Die Volksinitiative ist unvollständig, unzweckmässig und bietet nur eine Scheinsicherheit. Das revidierte Strafgesetzbuch ist die bessere Alternative. Aus diesem Grund empfehlen Bundesrat und Parlament, die Volksinitiative abzulehnen.

Weitere Auskünfte:

Direktor Heinrich Koller, Bundesamt für Justiz, Tel. 031 / 322 41 01

Heinz Sutter, Bundesamt für Justiz, Tel. 031 / 322 41 04

Peter Häfliger, Bundesamt für Justiz, Tel. 031 / 322 41 45



Lebenslange Verwahrung - Volksabstimmung vom 8. Februar 2004

Mit der Verschärfung des Strafrechts ist die Initiative unnötig geworden

Volksabstimmung vom 8. Februar 2004

Die Volksinitiative "Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter" will für eine Gruppe von Tätern eine Verwahrung mit restriktiven Entlassungsbedingungen einführen:

- Eine Entlassung soll nur geprüft werden, wenn durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse nachgewiesen ist, dass der Täter geheilt werden kann und künftig für die Allgemeinheit keine Gefahr mehr darstellt.
- Die Initiative schliesst jede vorzeitige Entlassung und jeden Urlaub aus.
- Die Initiative sieht ferner vor, dass Gutachten zur Beurteilung von Sexual- und Gewaltstraftätern immer von zwei voneinander unabhängigen Experten zu erstellen sind.
- Schliesslich sollen die Behörden für Rückfälle entlassener Täter verantwortlich gemacht werden können.

Der **Bundesrat** hat für die Initiative grosses Verständnis, denn sie verfolgt berechtigte Anliegen. Sie ist jedoch unvollständig, unzweckmässig und schiesst über das Ziel hinaus. Mit der von Bundesrat und Parlament beschlossenen Verschärfung des Strafgesetzbuches ist sie unnötig geworden. Der Bundesrat lehnt die Initiative insbesondere aus folgenden Gründen ab:

- **Die Initiative ist unvollständig:** Sie weist eine Reihe von Schwächen auf. Zum Beispiel sieht sie eine Verwahrung lediglich für Straftäter mit psychischer Störung vor. Gefährliche Straftäter ohne eine solche Störung gibt es jedoch ebenso oft. Deren Verwahrung sieht die Initiative nicht vor.

- **Die Initiative ist unzweckmässig:** Nach der Initiative können neue Gutachten für die Aufhebung der Verwahrung nur erstellt werden, wenn durch "neue wissenschaftliche Erkenntnisse" erwiesen ist, dass der Täter geheilt werden kann. Dieses Vorgehen ist riskant, denn neue Therapiemethoden sind in der Regel noch umstritten und in der Praxis wenig erprobt. Die Initiative würde es erlauben, gefährliche Täter auf Grund solcher noch nicht bewährter Therapiemethoden aus der Verwahrung zu entlassen.
- **Sie geht einen falschen Weg:** Auf Grund der Initiative müssten die Strafvollzugsbehörden den Stand der Wissenschaft, das heisst namentlich der gerichtlichen Psychiatrie, erforschen und dann allenfalls eine Begutachtung anordnen. Dieses Verfahren ist kompliziert und nicht notwendig. Um festzustellen, dass ein Täter z.B. infolge von Invalidität oder Senilität nicht mehr gefährlich ist, braucht es keine neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse.
- **Grundrechte respektieren:** Mit der Initiative besteht die Gefahr, dass Täter, die nachweislich ungefährlich sind oder einer Therapie in einer gesicherten Einrichtung unterzogen werden könnten, nicht aus der Verwahrung entlassen werden dürfen. Indem die Initiative die Schranke für die Aufhebung der Verwahrung derart hoch ansetzt, verletzt sie international verbriefte Grundrechte: Auch wenn zum Beispiel ein Täter invalid und damit ungefährlich wird, soll er weiter verwahrt werden. Dies ist vom menschenrechtlichen Standpunkt aus fragwürdig.
- **Scheinsicherheit:** Die Initiative kann das Risiko, das von extrem gefährlichen Straftätern ausgeht, nicht reduzieren, weil sie nur einen Teil dieser Straftäter erfasst. Diese werden zwar verwahrt; sie können aber auf Grund von ungeeigneten Kriterien wieder aus der Verwahrung entlassen werden.

Mit dem **neuen, revidierten Strafrecht** haben Bundesrat und Parlament eine Alternative vorgelegt, die mehr Sicherheit bietet:

- **Umfassendere Verwahrung:** Das neue Gesetz sieht eine lebenslange Verwahrung nicht nur für extrem gefährliche Straftäter vor, sondern für alle Täter, die sehr schwere Taten begangen haben

und bei denen mit weiteren solchen Taten gerechnet werden muss (Art. 64 Abs. 1 nStGB).

- **Auch psychisch nicht gestörte Täter:** Nicht nur psychisch gestörte Täter können verwahrt werden, sondern auch Täter, bei denen eine solche Störung nicht im Vordergrund steht (Art. 64 Abs. 1 nStGB).
- **Weltergehende Urlaubssperre:** Der Urlaub wird im neuen Strafgesetzbuch nicht nur für verwahrte Täter ausgeschlossen, sondern für alle Täter, bei denen Flucht- oder Rückfallgefahr besteht (Art. 84 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 90 Abs. 4 nStGB).
- **Entlassung nur mit Probezeit:** Das neue Strafgesetzbuch unterbindet nicht nur eine vorzeitige Entlassung, sondern sieht vor, dass Täter (die wegen Ungefährlichkeit entlassen werden können) nur mit einer Probezeit entlassen werden dürfen, die so oft als nötig verlängert werden kann (Art. 64a Abs. 1 und 2 nStGB).
- **Nachträgliche Verwahrung:** Das neue Gesetz ermöglicht es schliesslich, auch einen Täter, dessen Gefährlichkeit erst im Strafvollzug erkannt wird, nachträglich zu therapieren und ihn zu verwahren, wenn die Therapie nicht zum Ziel führt (Art. 65 in Verbindung mit Art. 62c Abs. 4 nStGB).
- **Gesamtkonzept:** Die Verwahrung ist ferner in ein Gesamtkonzept von neuen Schutzmassnahmen eingebettet: Vorgesehen sind unter anderem gesicherte Einrichtungen für die Behandlung psychisch gestörter gefährlicher Straftäter (Art. 59 Abs. 3 nStGB), strengere Entlassungsbedingungen auch für Täter im Strafvollzug (Art. 87 Abs. 3 nStGB) und eine breitere Abstützung der Prognosen durch Fachkommissionen bei allen Tätern, die schwere Straftaten begangen haben (Art. 62d Abs. 2, 64b Abs. 2 und 75 nStGB).

Die Haftung der Behörden für Entlassungen aus der Verwahrung wird bereits durch das Strafgesetzbuch und die Verantwortlichkeitsgesetze des Bundes und der Kantone gewährleistet.



Gegenüberstellung der Forderungen der Initiative und den Bestimmungen im neuen Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches

Volksabstimmung vom 8. Februar 2004

Der Bundesrat hat im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches die Sicherheitsmassnahmen gegenüber gefährlichen Tätern ausgebaut. Er hat die Botschaft zu dieser Revision am 21. September 1998, noch vor Beginn der Unterschriftensammlung für die Volksinitiative "Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter", dem Parlament unterbreitet. Das Parlament hat die neuen Bestimmungen am 13. Dezember 2002 verabschiedet.

Forderungen der Initiative	Bestimmungen im neuen AT-StGB
1. Die Initiative will eine lebenslange Verwahrung „einführen.“	Wie bereits die beiden Formen der Verwahrung des geltenden Rechts (Art. 42 und 43 StGB) wird auch die neue Verwahrung (Art. 64 nStGB) lebenslang , d.h. bis zum Tod des Täters, dauern können. Zudem ist für bestimmte Delikte eine lebenslange Freiheitsstrafe möglich, die bis zum Tod des Verurteilten dauern kann (Art. 40 nStGB). Schliesslich ist eine Behandlung von psychisch gestörten Tätern vorgesehen, die ebenfalls so lange dauern kann, als sie notwendig ist, u.U. lebenslang (Art. 59 nStGB) .

<p>2. Die lebenslange Verwahrung soll für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter, bei denen eine hohe Rückfallgefahr besteht, gelten.</p>	<p>Die Verwahrung gemäss Art. 64 nStGB ist umfassender als die Verwahrung der Initiative.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sie ist nicht nur auf Sexual- und Gewaltstraftäter beschränkt, sondern umfasst alle Personen, die eine Tat begangen haben, die mit 10 Jahren Freiheitsstrafe oder mehr bestraft werden kann und durch die sie jemanden schwer geschädigt haben oder schädigen wollten – sie ist auch nicht beschränkt auf «<i>extrem</i>» gefährliche Straftäter, sondern richtet sich gegen alle gefährlichen Straftäter. – Sie setzt keine «<i>hohe Rückfallgefahr</i>» voraus, sondern es genügt bereits die Gefahr eines Rückfalls (es muss allerdings «<i>ernsthaft zu erwarten</i>» sein, dass jemand weitere schwere Straftaten begeht). – Sie umfasst <i>ausdrücklich</i> sowohl Straftäter, die eine psychische Störung haben, wie auch solche, bei deren Straftaten eine solche Störung nicht im Vordergrund steht.
<p>3. Die Initiative will eine "frühzeitige Entlassung" ausschliessen.</p>	<p>Nicht nur die «frühzeitige Entlassung», sondern auch die unmittelbare definitive Entlassung, das heisst eine Entlassung ohne Probezeit und ohne die Möglichkeit einer nachträglichen Betreuung und Überwachung, soll nicht mehr möglich sein.</p> <p>Wer nicht mehr als gefährlich gilt, darf in Zukunft nur mehr <i>bedingt</i> aus der Verwahrung in die Freiheit entlassen werden (Art. 64a nStGB). Das heisst, es ist in jedem Fall eine Probezeit von 2 bis 5 Jahren anzusetzen. Für die Dauer der Probezeit kann Bewährungshilfe angeordnet und können Weisungen erteilt werden.</p> <p>Damit wird gewährleistet, dass in jedem Fall eine Nachbetreuung angeordnet werden kann. Die Probezeit kann zudem so oft verlängert werden, als dies notwendig erscheint. Diese Neuerungen gelten nicht nur für die Verwahrung,</p>

	<p>sondern sinngemäss für <i>alle stationären Massnahmen</i> (vgl. Art. 62–62d nStGB).</p> <p>Bei Tätern, die wegen einer schweren Straftat verurteilt wurden, kann zudem die Probezeit nach der bedingten Entlassung so oft verlängert werden, als dies für die Nachbetreuung notwendig ist (Art. 62 Abs. 6, 64a Abs. 2 und sinngemäss Art. 87 Abs. 3 nStGB).</p> <p>Ein Rückversetzung in die Verwahrung ist schliesslich bereits möglich, wenn der Täter durch sein Verhalten zu erkennen gibt, dass er neue Straftaten begehen könnte (Art. 64a Abs. 3 nStGB).</p>
<p>4. Für extrem gefährliche Gewalt- und Sexualstraftäter soll ein Urlaub ausgeschlossen sein.</p>	<p>Der neue AT-StGB schliesst den Urlaub für alle Straftäter – auch die nicht gefährlichen – aus, die sich im Vollzug einer Freiheitsstrafe oder einer Massnahme (einer therapeutischen Behandlung oder der Verwahrung) befinden und bei denen Flucht- oder Wiederholungsgefahr besteht (Art. 84 Abs. 6 und 90 Abs. 4 nStGB).</p> <p>- Urlaube sind jedoch nicht kategorisch verboten, weil der Flucht- und Wiederholungsgefahr in bestimmten Fällen durch (nötigenfalls polizeiliche) Begleitung begegnet werden kann.</p>
<p>5. Die Initiative will neue Sicherheitsschranken für die Entlassung eines Täters einführen: "Nur wenn durch neue, wissenschaftliche Erkenntnisse erwiesen wird, dass der Täter geheilt werden kann und somit keine Gefahr mehr für die Öffentlichkeit darstellt, können neue Gutachten erstellt werden". (die eine allfällige Entlassung begründen könnten).</p> <p>Diese Neuerung ist der eigentliche Kern der Initiative.</p> <p>Das vorgeschlagene Verfahren bei der Entlassung von gefährlichen Straftätern ist jedoch zu kompliziert, unzweckmässig und schiesst über das Ziel hinaus. Es lässt sich mit der EMRK und mit</p>	<p>Der neue AT-StGB geht (wie das geltende Recht) vom Grundsatz aus, dass eine Massnahme, für welche die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind, aufzuheben ist (Art. 56 Abs. 6 nStGB).</p> <p>Die zuständige Behörde prüft auf Gesuch hin oder von Amtes wegen, ob und wann der Täter aus der Verwahrung bedingt entlassen werden kann. Sie beschliesst darüber mindestens einmal jährlich, erstmals nach Ablauf von zwei Jahren. Vorher hört sie den Täter an und holt einen Bericht der Leitung der Massnahmevollzugseinrichtung oder der Strafanstalt ein (Art. 64b Abs. 1 nStGB).</p> <p>Die Entscheide über die bedingte Entlassung sind gestützt auf eine unabhängige sachverständige Begutachtung sowie nach Anhörung</p>

<p>dem Verhältnismässigkeitsprinzip nur durch eine sehr weite Auslegung des Wortlautes der Initiative vereinbaren. Die Umsetzung der Initiative wird über eine Revision des StGB erfolgen und eine zweite Form der Verwahrung im Sinne der Initiative einführen. Diese neuerliche Revision des StGB unterstünde dem fakultativen Referendum.</p> <p>Die Sicherheit, die damit erreicht werden kann, ist nur eine Scheinsicherheit.</p>	<p>einer Kommission aus Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, der Vollzugsbehörden und der Psychiatrie zu treffen. Sachverständiger und Vertreter der Psychiatrie dürfen den Täter nicht behandelt oder in anderer Weise betreut haben (Art. 64b Abs. 2 nStGB).</p>
<p>6. Die Initiative verlangt, dass alle Gutachten zur Beurteilung der Sexual- und Gewaltstraftäter von mindestens zwei voneinander unabhängigen, erfahrenen Fachleuten (...) zu erstellen sind.</p>	<p>- Der neue AT-StGB sieht vor, dass gefährliche Straftäter vor der Anordnung einer Massnahme von einem unabhängigen Sachverständigen begutachtet werden (Art. 56 Abs. 4 nStGB). Im Hinblick auf die Wahl des Vollzugsortes (...) beurteilt zudem eine Fachkommission die Gemeingefährlichkeit des Täters (Art. 75a nStGB). Der Fachkommission gehört neben Vertretern der Strafverfolgungs- und der Strafvollzugsbehörden auch ein Vertreter der Psychiatrie an.</p> <p>- Dasselbe gilt für die bedingte Entlassung: Der Entscheid darüber ist auf eine unabhängige sachverständige Begutachtung abzustützen und nach Anhörung einer Fachkommission zu treffen. Zudem ist ein Bericht der Anstaltsleitung einzuholen.</p> <p>Der neue AT-StGB sieht vor, dass sich das Gericht oder die Entlassungsbehörde auf das Gutachten <i>eines</i> unabhängigen Sachverständigen stützen. Sollte dieses erste Gutachten nicht überzeugend oder nicht vollständig sein, so bleibt es ihnen unbenommen, weitere Gutachten erstellen zu lassen. In der Praxis werden bereits heute eher zu viele Gutachten erstellt (Grundgutachten, Gegengutachten, Obergutachten usw.). Ferner kann die zusätzliche Beurteilung durch die Fachkommission, in welcher auch ein Vertreter der Psychiatrie vertreten ist, als zweites Gutachten gewertet werden.</p>

<p>7. Die Haftung für einen Rückfall des Täters muss von der Behörde übernommen werden, die die Verwahrung aufgehoben hat.</p>	<p>Aus dem Wortlaut der Initiative geht nicht hervor, welche Art der Haftung der Behörden für Entlassungen aus der Verwahrung die Initiantinnen und Initianten vorsehen wollen. Das Bundesrecht enthält jedoch in jedem Fall die notwendigen strafrechtlichen und haftungsrechtlichen Grundlagen.</p> <p>Wenn man davon ausgeht, dass die Initiative eine Kausalhaftung verlangt, so werden die Kantone, die das noch nicht getan haben, eine solche Haftung einführen müssen.</p>
---	---



Protéger la société contre les délinquants dangereux

Votation populaire du 8 février 2004

Berne, 18.11.2003. Le code pénal et l'initiative populaire "Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables" poursuivent le même objectif. Mais, en fin de compte, la conception globale de la sécurité, que propose la révision de la Partie générale du code pénal, offre à la société une meilleure protection contre les délinquants dangereux que l'initiative populaire, incomplète et entachée de failles, sur laquelle le peuple et les cantons se prononceront le 8 février 2004.

L'initiative populaire, déposée le 3 mai 2000 munie de 194 390 signatures valables, exige que les délinquants sexuels ou violents, qualifiés d'extrêmement dangereux et non amendables soient internés à vie et qu'aucun congé ne leur soit accordé. Une éventuelle libération de l'internement ne peut être examinée que si de nouvelles connaissances scientifiques permettent d'établir que le délinquant peut être amendé et qu'il ne représente plus de danger pour la collectivité.

Une conception globale plutôt que des exigences ponctuelles

Les exigences ponctuelles formulées dans l'initiative ne vont guère au-delà des réglementations prévues par le code pénal en vigueur. En outre, la révision de la Partie générale du code pénal, d'ores et déjà adoptée par le Parlement, contient une série d'innovations qui offrent à la collectivité une meilleure protection contre les délinquants dangereux. La conception globale du code pénal garantit plus de sécurité que la réglementation incomplète de l'initiative.

Interner tous les délinquants dangereux

En vertu du code pénal, tous les délinquants dangereux, qui ont commis des infractions graves et présentent un risque de récidive, peuvent être internés, à vie si nécessaire. Pour sa part, l'initiative ne vise qu'une minorité de ces délinquants dangereux, puisqu'elle ne permet d'interner que des délinquants sexuels ou violents, qualifiés d'extrêmement dangereux, qui souffrent d'un trouble mental, mais ne peuvent être amendés (soit, selon l'estimation des spécialistes, une vingtaine des quelque 100 délinquants aujourd'hui internés). En outre, le code pénal exclut tout congé non seulement pour des délinquants internés, comme l'exige l'initiative, mais pour tous les délinquants dangereux qui présentent un risque de fuite ou de récidive.

Empêcher la libération de délinquants dangereux

Lorsque la dangerosité d'un délinquant n'est décelée que pendant l'exécution de la peine, les nouvelles dispositions du code pénal permettent au juge d'ordonner après coup une mesure thérapeutique ou un internement si la thérapie ne donne pas les résultats escomptés. En vertu de l'initiative, l'internement doit être ordonné dans le jugement et, si le délinquant se révèle dangereux au cours de l'exécution de la peine, il doit tout de même être libéré. De plus, l'initiative offre la possibilité de libérer un délinquant de l'internement sur la base de connaissances scientifiques et de thérapies nouvelles et, partant, non encore éprouvées. Dès lors, elle n'exclut pas que des délinquants puissent être libérés de l'internement avant qu'ils ne soient amendés et elle ne souffle mot du sort qui devrait leur être réservé.

Contrairement à l'initiative, le code pénal prévoit qu'un délinquant amendable peut être soumis à une thérapie dans un établissement fermé. En outre, conformément aux nouvelles dispositions pénales, un délinquant qui ne représente plus un danger ne peut jamais être d'emblée libéré définitivement de l'internement ou d'une mesure thérapeutique. Sa libération doit toujours être assortie d'un délai d'épreuve, qui peut être prolongé autant de fois que nécessaire et durant lequel le délinquant peut être soumis après coup à des mesures d'assistance et de surveillance. De

plus, le moindre indice de probabilité que le délinquant commette de nouvelles infractions suffit pour ordonner le rétablissement de l'internement.

L'initiative est par ailleurs contestable du point de vue des droits de l'homme. Elle peut faire obstacle à la levée de l'internement d'un délinquant devenu manifestement inoffensif (par ex. à la suite d'une maladie ou en raison de son âge) ou susceptible de suivre un traitement dans un établissement fermé.

L'initiative est incomplète, inadéquate et n'offre qu'une apparence de sécurité. La révision du code pénal offre une meilleure solution. C'est pourquoi le Conseil fédéral et le Parlement recommandent de rejeter l'initiative populaire.

Renseignements supplémentaires:

- Heinrich Koller, directeur de l'Office fédéral de la justice, tél. 031 / 322 41 01
- Heinz Sutter, Office fédéral de la justice, tél. 031 / 322 41 04
- Peter Häfliger, Office fédéral de la justice, tél. 031 / 322 41 45



Internement à vie - Votation populaire du 8 février 2004

Le durcissement du droit pénal rend l'initiative inutile

Votation populaire du 8 février 2004

L'initiative populaire "Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables" entend assujettir une catégorie de délinquants à une forme d'internement assorti de conditions de libération restrictives:

- Une libération ne peut être envisagée que si de nouvelles connaissances scientifiques permettent d'établir que le délinquant peut être amendé et qu'il ne représente plus un danger pour la collectivité.
- L'initiative exclut toute libération anticipée et tout congé.
- L'initiative prévoit en outre que toute expertise concernant un délinquant sexuel ou violent doit être établie par deux experts indépendants l'un de l'autre.
- La responsabilité des autorités qui libèrent un délinquant est engagée en cas de récidive.

Le **Conseil fédéral** comprend les raisons de l'initiative, qui poursuit des buts légitimes, mais qui est incomplète, inadaptée et manque sa cible. Le durcissement du code pénal décidé par le Conseil fédéral et le Parlement rend l'initiative inutile. Le Conseil fédéral rejette l'initiative, notamment pour les raisons suivantes:

- **L'Initiative est incomplète:** Elle comporte toute une série de faiblesses. Elle ne prévoit par exemple l'internement que pour les délinquants atteints de troubles mentaux. Or, nombre de délinquants dangereux ne souffrent pas de troubles mentaux, mais l'initiative ne prescrit pas leur internement.
- **L'initiative est inadaptée:** Elle n'autorise l'établissement de nouvelles expertises pour la levée de l'internement que si "de

nouvelles connaissances scientifiques" démontrent que le délinquant peut être amendé. Cette procédure est risquée, dans la mesure où les nouvelles méthodes thérapeutiques sont généralement sujettes à caution tant qu'elles n'ont pas fait leurs preuves. L'initiative permettrait donc de lever l'internement de délinquants dangereux sur la base de méthodes thérapeutiques non encore éprouvées.

- **L'initiative fait fausse route:** Elle oblige les autorités d'exécution des peines et des mesures à examiner l'état des connaissances scientifiques, notamment celles de la psychiatrie légale, avant d'ordonner une éventuelle expertise. Cette procédure est à la fois compliquée et inutile. Il n'est nullement besoin de disposer de nouvelles connaissances scientifiques pour constater qu'un délinquant n'est plus dangereux, par exemple du fait qu'il est frappé d'invalidité ou atteint de sénilité.
- **Respect des droits fondamentaux:** L'initiative prend le risque d'empêcher la levée de l'internement de délinquants dont on est pourtant certain qu'ils sont inoffensifs ou qui pourraient être soumis à une thérapie dans un établissement fermé. En soumettant la levée de l'internement à des conditions aussi draconiennes, elle viole des droits fondamentaux universellement reconnus: sa réglementation implique, par exemple, le maintien de l'internement d'un délinquant qui, devenu invalide, ne présente pourtant plus le moindre danger. Cette position est contestable du point de vue des droits de l'homme.
- **Apparence de sécurité:** L'initiative ne peut réduire les risques liés aux délinquants extrêmement dangereux, car elle ne vise qu'une partie d'entre eux. Elle permet certes d'en interner certains qui, néanmoins, pourraient être libérés sur la base de critères inadéquats.

Dans le cadre de la révision de la Partie générale du CP, le Conseil fédéral et le Parlement ont présenté une solution qui offre plus de sécurité:

- **Extension du champ d'application de l'internement:** l'internement à vie que prévoient les nouvelles dispositions légales est applicable non seulement à des délinquants extrêmement dangereux, mais

aussi à tous les auteurs d'infractions très graves dont il est à craindre qu'ils ne commettent d'autres infractions du même genre (art. 64, al. 1, nCP).

- **Même en l'absence de troubles mentaux:** l'internement peut également être ordonné à l'égard de délinquants qui ne souffrent d'aucun trouble mental ou dont le trouble mental n'est pas en relation avec l'infraction commise (art. 64, al. 1, nCP).
- **Interdiction plus étendue du congé:** la nouvelle Partie générale du CP exclut tout congé non seulement pour les délinquants internés, mais également pour ceux qui présentent un risque de fuite ou de récidive (art. 84, al. 6, en liaison avec l'art. 90, al. 4., nCP).
- **Libération obligatoirement assortie d'un délai d'épreuve:** les nouvelles dispositions pénales ne font pas seulement obstacle à une libération anticipée; elles subordonnent également la libération d'un délinquant (qui peut être libéré parce qu'il ne présente plus de danger) à un délai d'épreuve, qui peut être prolongé autant de fois que nécessaire (art. 64a, al. 1 et 2, nCP).
- **Internement ultérieur:** les nouvelles dispositions pénales permettent également de prescrire après coup une thérapie à un délinquant dont le caractère dangereux n'est décelé que durant l'exécution de la peine et d'ordonner son internement si le traitement ne donne pas les résultats escomptés (art. 65 en liaison avec l'art. 62c, al. 4, nCP).
- **Stratégie globale:** L'internement s'inscrit dans un ensemble de mesures de protection qui incluent notamment des établissements fermés pour le traitement des délinquants dangereux souffrant de troubles mentaux (art. 59, al. 3, nCP), de sévères conditions de libération, y compris pour les délinquants qui exécutent une peine privative de liberté (art. 87, al. 3, nCP) et des commissions spécialisées garantissant une vaste assise aux pronostics établis pour tous les auteurs d'infractions graves (art. 62d, al. 2, 64b, al. 2, et 75, nCP).

La responsabilité de l'autorité qui libère un délinquant de l'internement est déjà engagée en vertu du code pénal et des lois régissant la responsabilité de la Confédération et des cantons.



Internement à vie - votation populaire du 8 février 2004

Comparaison des exigences de l'initiative et des dispositions de la nouvelle partie générale du code pénal

Votation populaire du 8 février 2004

Le Conseil fédéral a renforcé les mesures de protection contre les délinquants dangereux dans le cadre de la révision de la partie générale du code pénal (PG-CP). Il a soumis le message à l'appui de cette révision au Parlement le 21 septembre 1998, avant même le début de la récolte des signatures pour l'initiative populaire « internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables ». Le Parlement a adopté les nouvelles dispositions le 13 décembre 2002.

Exigences de l'initiative	Dispositions de la nouvelle PG-CP
1. L'initiative vise à « instaurer » un internement à vie .	<p>De même que les deux formes actuelles d'internement (art. 42 et 43 CP), l'internement proposé dans la nouvelle partie générale (art. 64) pourra être à vie, c'est-à-dire durer jusqu'au décès du délinquant.</p> <p>En outre, une peine privative de liberté à vie sera possible pour certaines infractions (art. 40).</p> <p>Enfin, la nouvelle partie générale prévoit que le traitement des délinquants souffrant d'un trouble mental pourra durer aussi longtemps que nécessaire, et éventuellement jusqu'au décès du délinquant (art. 59).</p>

<p>2. L'internement à vie doit s'appliquer aux délinquants sexuels ou violents jugés extrêmement dangereux et non amendables qui présentent un risque élevé de récidive.</p>	<p>L'internement prévu par le nouvel art. 64 CP a un champ d'application plus vaste que l'Initiative.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il ne se limite pas aux délinquants sexuels ou violents mais s'applique à tous ceux qui ont commis un acte passible d'une peine privative de liberté de 10 ans ou plus, par lequel ils ont causé ou voulu causer un grave dommage à autrui. - Il ne se limite pas non plus aux délinquants « extrêmement » dangereux, mais à tous les délinquants dangereux sans distinction. - La nouvelle partie générale n'exige pas qu'il y ait « risque <i>élevé</i> de récidive », un simple risque de récidive suffit (il doit toutefois être « sérieusement à craindre » que l'auteur ne commette d'autres infractions graves). - Il comprend <i>expressément</i> et les délinquants qui souffrent d'un trouble mental et ceux pour lesquels cet aspect n'est pas déterminant dans l'infraction commise.
<p>3. L'initiative veut Interdire une « mise en liberté anticipée ».</p>	<p>Les nouvelles dispositions du code pénal interdiront non seulement la « mise en liberté anticipée », mais aussi la libération définitive immédiate, c'est-à-dire un élargissement sans délai d'épreuve et sans possibilité de maintenir un encadrement et une surveillance.</p> <p>Un délinquant qui n'est plus jugé dangereux ne bénéficiera que d'une libération conditionnelle (art. 64a). Cela veut dire qu'il aura obligatoirement un délai d'épreuve de 2 à 5 ans. Pendant cette période, il pourra se voir imposer une assistance de probation et des règles de conduite.</p> <p>On assurera ainsi que la personne libérée puisse toujours être encadrée. Le délai d'épreuve pourra être prolongé aussi souvent qu'il le faut. Ces règles ne s'appliquent pas uniquement à l'internement mais à toutes les <i>mesures institutionnelles</i> (art. 62 à 62d).</p>

	<p>Le délai d'épreuve imposé à l'auteur d'une infraction grave pourra en outre être prolongé aussi souvent qu'il le faudra pour prévenir une récidive (art. 62, al. 6, 64a, al. 2, et, par analogie, 87, al. 3).</p> <p>Enfin, il sera possible de réinterner le délinquant si son comportement laisse penser qu'il pourrait commettre de nouvelles infractions (art. 64a, al. 3).</p>
<p>4. L'initiative veut interdire tout congé aux délinquants sexuels ou violents extrêmement dangereux.</p>	<p>La nouvelle partie générale du code pénal interdit d'accorder un congé à tout délinquant – jugé dangereux ou non – qui subit une peine privative de liberté ou une mesure (un traitement thérapeutique ou un internement) s'il y a lieu de craindre qu'il ne s'enfule ou ne commette d'autres infractions (art. 84, al. 6, et 90, al. 4).</p> <p>Les congés ne sont toutefois pas purement et simplement interdits parce que dans certains cas, on peut parer au risque de fuite ou de récidive en faisant accompagner le délinquant (par une escorte policière si nécessaire).</p>
<p>5. L'initiative veut fixer de nouvelles limites à la mise en liberté d'un délinquant : « De nouvelles expertises [qui pourraient motiver une libération] ne sont effectuées que si de nouvelles connaissances scientifiques permettent d'établir que le délinquant peut être amendé et qu'il ne représente dès lors plus de danger pour la collectivité ».</p> <p>Ce point est le cœur de l'initiative.</p> <p>La procédure proposée pour la libération de délinquants dangereux est</p>	<p>La nouvelle partie générale du code pénal (comme le droit actuel) part du principe qu'une mesure doit être levée dès lors que les conditions qui l'ont justifiée ne sont plus remplies (art. 56, al. 6).</p> <p>L'autorité compétente examinera, sur demande ou d'office, si le délinquant peut être libéré conditionnellement de l'internement et à quel moment. Elle en décidera deux ans après l'internement puis au moins une fois par an. Auparavant, elle entendra le délinquant et prendra connaissance du rapport de la direction de l'établissement d'exécution des peines ou des mesures (art. 64b, al. 1).</p> <p>Toute décision de libération conditionnelle se fondera sur une expertise indépendante et sur l'avis d'une commission composée de représentants des autorités de poursuite pénale, des autorités d'exécution et des</p>

<p>cependant trop compliquée, inefficace et mal adaptée à son but. Elle ne peut être mise en conformité avec la CEDH et le principe de proportionnalité que si on l'interprète très largement. La mise en œuvre de l'initiative devrait passer par une révision du CP et la mise en place d'une deuxième forme d'internement. Cette nouvelle modification du CP serait sujette au référendum facultatif.</p> <p>La sécurité que l'on vise ainsi n'est qu'une sécurité illusoire.</p>	<p>milleux de la psychiatrie. Tant les experts que les psychiatres ne devront pas avoir traité le délinquant ni s'être occupé de lui d'une quelconque manière (art. 64b, al. 2).</p>
<p>6. L'initiative exige que toutes les expertises visant à apprécier le cas d'un délinquant sexuel ou violent soient conduites par au moins deux spécialistes expérimentés indépendants l'un de l'autre.</p>	<p>- La nouvelle partie générale du code pénal prévoit que les délinquants dangereux seront examinés par un expert indépendant avant qu'aucune mesure soit prononcée (art. 56, al. 4). En vue de fixer le lieu d'exécution, une commission appréciera le caractère dangereux du délinquant pour la collectivité (art. 75a). Cette commission comprendra, outre des représentants des autorités de poursuite pénale et d'exécution, un représentant des milieux de la psychiatrie.</p> <p>- Il en va de même pour la libération conditionnelle : la décision se fondera sur une expertise indépendante et sur l'avis d'une commission. En outre, un rapport de la direction de l'établissement sera requis.</p> <p>Le juge ou l'autorité qui statue sur la libération se fondera sur l'avis d'<i>un</i> expert indépendant. Si cette expertise n'est pas convaincante ou pas complète, il pourra toujours faire procéder à d'autres expertises. Dans la pratique, on produit déjà plutôt trop d'expertises (expertise, contre-expertise, sur-expertise, etc.). De plus, l'avis de la commission, qui comprend aussi un représentant des milieux psychiatriques, peut</p>

	être considéré comme une seconde expertise.
7. La responsabilité d'une récidive doit être assumée par l'autorité qui a prononcé la levée de l'internement.	<p>La formulation de l'initiative ne laisse pas transparaître quelle sorte de responsabilité l'autorité doit endosser. Le droit fédéral comprend pourtant tous les bases juridiques nécessaires, tant sur le plan pénal que civil.</p> <p>Au cas où l'initiative serait acceptée et si l'on part de l'idée qu'elle réclame une responsabilité causale, les cantons qui n'ont pas encore inscrit cette responsabilité dans leurs lois devraient le faire.</p>



Medienmitteilung – Communiqué aux médias – Comunicato per la stampa – Media release

Proteggere la collettività da criminali pericolosi

Iniziativa popolare dell'8 febbraio 2004

Berna, 18.11.2003. Il Codice penale e l'iniziativa popolare „Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia“ perseguono il medesimo scopo. In ultima analisi tuttavia il concetto di sicurezza globale della nuova Parte generale del Codice penale consente di proteggere più efficacemente la collettività da delinquenti pericolosi rispetto all'iniziativa popolare incompleta e lacunosa, sulla quale Popolo e Cantoni dovranno esprimersi l'8 febbraio 2004.

L'iniziativa popolare, inoltrata il 3 maggio 2000 con 194 390 firme valide, chiede che i criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia siano internati a vita e non possano beneficiare di permessi di libera uscita. Le liberazioni possono essere prese in considerazione soltanto se nuove conoscenze scientifiche consentono di dimostrare che il criminale può essere curato e in futuro non rappresenta più alcun pericolo per la collettività.

Un concetto globale invece di richieste puntuali

Le richieste puntuali dell'iniziativa non vanno molto oltre al disciplinamento attuale contenuto nel Codice penale. Inoltre la revisione della Parte generale del Codice penale già approvata dal Parlamento introdurrà tutta una serie di innovazioni che proteggeranno in modo più mirato la collettività dai criminali pericolosi. Il concetto globale del Codice penale garantisce più sicurezza dell'iniziativa che invece è incompleta.

Internamento per tutti i criminali pericolosi

Conformemente al Codice penale, tutti i criminali pericolosi, che hanno commesso reati gravi e per i quali sussiste un rischio di ricaduta, possono venir internati, all'occorrenza, anche a vita. L'iniziativa prevede tale possibilità soltanto per un piccolo gruppo di criminali pericolosi: ai sensi dell'iniziativa possono essere posti in internamento soltanto criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e psichicamente malati, ma refrattari alla terapia (gli esperti stimano che è il caso di circa 20 degli attuali 100 criminali internati). Inoltre il Codice penale esclude un permesso di libera uscita non soltanto per i criminali che si trovano in internamento, come chiesto dall'iniziativa, bensì per tutti i criminali pericolosi per i quali sussiste un rischio di fuga o di ricaduta.

Impedire la liberazione di criminali pericolosi

Soltanto il nuovo Codice penale consente al giudice di ordinare a posteriori nei confronti di criminali, la cui pericolosità si rivelasse soltanto nel corso dell'esecuzione della pena, una misura terapeutica o un internamento se la terapia non avesse successo. Conformemente all'iniziativa l'internamento deve essere ordinato al momento della formulazione della sentenza. Se l'autore si rivelasse pericoloso nel corso dell'esecuzione della pena andrebbe comunque liberato. L'iniziativa consente inoltre di liberare i criminali dall'internamento in ragione di nuove terapie e conoscenze scientifiche non ancora comprovate.

L'iniziativa non esclude quindi che i criminali vengono liberati dall'internamento prima che siano guariti. L'iniziativa non si esprime in merito a cosa poi succeda con queste persone dopo la liberazione.

Contrariamente all'iniziativa il Codice penale prevede che un criminale, che può essere sottoposto a una terapia, venga trattato in un'istituzione chiusa. Inoltre il nuovo Codice penale prevede che gli autori innocui non possano mai essere liberati definitivamente dall'internamento o dal trattamento senza un periodo di prova. Durante il periodo di prova, che può essere protratto ogni qualvolta ciò si rivelasse necessario, l'autore può essere assistito o sorvegliato a posteriori. Inoltre anche già un minimo indizio che il

criminale possa commettere nuovi reati è sufficiente per ripristinare l'internamento.

D'altro canto l'iniziativa si presenta problematica anche per quanto concerne l'aspetto dei diritti dell'uomo. In ragione dell'iniziativa potrebbe succedere che non sia possibile liberare determinati criminali dall'internamento sebbene siano comprovatamente diventati innocui (ad es. in seguito a una malattia o a causa dell'età) o possano venir sottoposti a una terapia in un'istituzione terapeutica dotata di misure di sicurezza.

L'iniziativa popolare è incompleta e inopportuna e offre una sicurezza soltanto apparente. Il nuovo Codice penale è l'alternativa più efficace. Il Consiglio federale e il Parlamento raccomandano pertanto di respingere l'iniziativa popolare.

Altre informazioni:

Direttore Heinrich Koller, Ufficio federale di giustizia, tel. 031 / 322 41 01

Heinz Sutter, Ufficio federale di giustizia, tel. 031 / 322 41 04

Peter Häfliger, Ufficio federale di giustizia, tel. 031 / 322 41 45



L'inasprimento del diritto penale rende l'iniziativa inutile

Votazione popolare dell'8 febbraio 2004

L'iniziativa popolare "internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia" mira a introdurre, per un determinato gruppo di criminali, un internamento subordinato a condizioni di liberazione restrittive:

- una liberazione può essere presa in considerazione soltanto se nuove conoscenze scientifiche consentono di dimostrare che il criminale può essere curato e in futuro non rappresenta più alcun pericolo per la collettività;
- l'iniziativa esclude liberazioni anticipate e permessi di libera uscita;
- l'iniziativa prevede inoltre che le perizie necessarie al giudizio dei criminali sessuomani o violenti devono essere elaborate da almeno due periti reciprocamente indipendenti;
- infine le autorità che hanno posto fine all'internamento possono essere rese responsabili delle ricadute dei criminali da esse liberati.

Il **Consiglio federale** comprende pienamente le preoccupazioni alla base dell'iniziativa poiché essa persegue richieste legittime. Tuttavia essa è incompleta, inopportuna e manca l'obiettivo. Con l'inasprimento del Codice penale deciso dal Consiglio federale e dal Parlamento essa è diventata inutile. Il Consiglio federale respinge l'iniziativa segnatamente per i motivi seguenti:

- **L'iniziativa è incompleta:** essa presenta tutta una serie di punti deboli. Ad esempio prevede un internamento soltanto per criminali affetti da una turba psichica. Tuttavia vi sono altrettanti criminali pericolosi non affetti da una detta turba. L'iniziativa non prevede l'internamento di quest'ultimi criminali;

- **l'iniziativa è inopportuna:** essa prevede che nuove perizie necessarie per porre fine all'internamento possono venir allestite soltanto se "nuove conoscenze scientifiche" permettono di dimostrare che il criminale può essere curato. Questo modo di procedere è rischioso poiché nuove terapie generalmente sono controverse e nella pratica ancora poco sperimentate. L'iniziativa permetterebbe di liberare dall'internamento criminali pericolosi in ragione di detti metodi terapeutici non ancora comprovati;
- **percorre una via sbagliata:** in ragione dell'iniziativa le autorità preposte all'esecuzione penale dovrebbero appurare lo stato della ricerca scientifica, segnatamente nell'ambito della psichiatria giudiziaria, e, all'occorrenza, ordinare una perizia. Questo modo di procedere è complicato e inutile. Per constatare che un autore, in seguito ad esempio a invalidità o a senilità, non è più pericoloso, non sono necessarie nuove conoscenze scientifiche;
- **rispettare i diritti fondamentali:** con l'iniziativa sussiste il rischio che autori, che comprovatamente sono innocui o che possono venir sottoposti a una terapia in un'istituzione terapeutica dotata di misure di sicurezza, non possano venir liberati dall'internamento. Fissando condizioni di revoca dell'internamento talmente restrittive, l'iniziativa viola diritti fondamentali sanciti a livello internazionale. Anche se un criminale diventa ad esempio invalido e conseguentemente innocuo, deve rimanere in internamento. Per quanto concerne l'aspetto dei diritti dell'uomo ciò appare discutibile;
- **sicurezza apparente:** l'iniziativa non è in grado di ridurre il rischio insito in criminali estremamente pericolosi poiché considera soltanto una parte di questi criminali. È ben vero che quest'ultimi vengono internati, ma essi possono venir nuovamente liberati dall'internamento in ragione di criteri inopportuni.

Con il nuovo diritto penale sottoposto a revisione, il Consiglio federale e il Parlamento hanno presentato un'alternativa che offre maggiore sicurezza:

- **internamento più esteso:** la nuova legge prevede un internamento a vita non soltanto per criminali estremamente pericolosi bensì anche per tutti gli autori di reati molto gravi e per i quali vi è

- 62
- seriamente da attendersi che commettano nuovi reati di questo genere (art. 64 cpv. 1 nCP);
- **anche autori che non soffrono di una turba psichica:** non soltanto autori affetti da turba psichica possono venir internati bensì anche autori che non soffrono necessariamente di una siffatta turba (art. 64 cpv. 1 nCP);
 - **divieto più esteso di accordare permessi di libera uscita:** nel nuovo Codice penale il permesso di libera uscita non è escluso soltanto per i criminali internati bensì anche per tutti gli autori per i quali vi è un rischio di fuga o di ricaduta (art. 84 cpv. 6 in relazione con l'art. 90 cpv. 4 nCP);
 - **liberazione soltanto con periodo di prova:** il nuovo Codice penale non soltanto vieta una liberazione anticipata bensì prevede che gli autori (che possono essere liberati perché innocui) vengano liberati soltanto con un periodo di prova che può essere protratto ogni volta che ciò si riveli necessario (art. 64a cpv. 1 e 2 nCP);
 - **internamento a posteriori:** la nuova legge permette infine a posteriori di internare e sottoporre a misure terapeutiche un autore la cui pericolosità si rivelasse soltanto nel corso dell'esecuzione della pena se la terapia non avesse successo (art. 65 in relazione con l'art. 62c cpv. 4 nCP);
 - **concetto globale:** l'internamento è inoltre parte integrante di un concetto globale di nuove misure di protezione: si prevedono tra l'altro stabilimenti di sicurezza per il trattamento di criminali pericolosi affetti da turbe psichiche (art. 59 cpv. 3 nCP), condizioni di liberazione più severe anche per gli autori che stanno scontando la pena (art. 87 cpv. 3 nCP) e prognosi più approfondite da parte di commissioni peritali per tutti gli autori di reati gravi (art. 62d cpv. 2, 64b cpv. 2 e 75 nCP).

La responsabilità delle autorità per la liberazione dall'internamento è già garantita dal Codice penale e dalla legislazione federale e cantonale in materia di responsabilità.



Lebenslange Verwahrung - Volksabstimmung vom 8. Februar 2004

Confronto tra le richieste dell'iniziativa e le disposizioni contenute nella nuova Parte generale del Codice penale

Votazione popolare dell'8 febbraio 2004

Nel quadro della revisione della Parte generale del Codice penale il Consiglio federale ha ampliato le misure di sicurezza nei confronti di criminali pericolosi. Il 21 settembre 1998 esso ha sottoposto al Parlamento il messaggio concernente questa revisione ancor prima dell'inizio della raccolta delle firme per l'iniziativa popolare "Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia". Il 13 dicembre 2002 il Parlamento ha approvato le nuove disposizioni.

Richieste dell'iniziativa	Disposizioni nella nuova PG-CP
1. L'iniziativa mira a introdurre un internamento a vita .	<p>Come già le due forme d'internamento contemplate nel diritto vigente (art. 42 e 43 CP) anche il nuovo internamento (art. 64 nPG-CP) può durare a vita, ossia fino al decesso dell'autore.</p> <p>Inoltre per determinati delitti è possibile infliggere una pena detentiva a vita, che può durare fino al decesso del criminale (art. 40 nPG-CP).</p> <p>Infine è previsto il trattamento di criminali con grave turba psichica, che può pure durare fintanto ciò si rivelasse necessario, a determinate condizioni anche a vita (art. 59 nPG-CP).</p>

<p>2. L'internamento a vita va applicato a criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi, refrattari alla terapia e che presentano un pericolo di recidiva.</p>	<p>L'Internamento secondo l'articolo 64 nPG-CP è più esteso rispetto a quello proposto dall'iniziativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Esso non concerne soltanto criminali sessuomani o violenti bensì include tutte le persone che hanno commesso un reato passibile di una pena privativa della libertà di 10 o più anni e con il quale hanno causato o voluto causare ad altri un grave danno. – Inoltre esso non si riferisce unicamente ai criminali «<i>estremamente</i>» pericolosi bensì include tutti i delinquenti pericolosi. – Esso non presuppone un «<i>forte</i> rischio di ricaduta», ritenendo già sufficiente l'esistenza di un rischio di ricaduta (è comunque necessario che vi sia «seriamente da attendersi» che la persona interessata compia nuovi reati). – Esso concerne <i>esplicitamente</i> sia gli autori che presentano una turba psichica sia gli autori di reati per i quali una tale turba non rappresenta un aspetto rilevante.
<p>3. L'iniziativa mira a escludere una "liberazione anticipata.</p>	<p>È resa impossibile non soltanto la «liberazione anticipata» bensì anche la liberazione definitiva diretta, ossia una liberazione senza periodo di prova e senza possibilità di un'assistenza e di una sorveglianza a posteriori.</p> <p>In futuro, chi non è più considerato pericoloso potrà essere liberato soltanto condizionalmente dall'internamento (art. 64a nCP). Questo significa che occorre in ogni caso assegnare un periodo di prova da 2 a 5 anni. Durante lo stesso periodo è possibile ordinare misure di reinserimento nonché impartire istruzioni.</p> <p>In tal modo è garantita la possibilità di ordinare in ogni singolo caso ulteriori misure d'assistenza. Il periodo di prova può inoltre essere protratto ogni volta che ciò si rivelasse necessario.</p> <p>Queste innovazioni sono applicabili non soltanto all'internamento bensì a <i>tutte le</i></p>

	<p><i>misure stazionarie</i> (cfr. art. 62–62d nCP).</p> <p>Inoltre nel caso di autori condannati per reati estremamente gravi, dopo la liberazione condizionale, il periodo di prova può venir protratto ogni qualvolta ciò si rivelasse necessario per l'assistenza riabilitativa (art. 62 cpv. 6, 64a cpv. 2 e per analogia art. 87 cpv. 3 nCP).</p> <p>Infine il ripristino dell'internamento è già possibile se in base al comportamento del criminale vi è seriamente da attendersi che possa commettere nuovi reati (art. 64a cpv. 3 nCP).</p>
<p>4. L'iniziativa esclude permessi di libera uscita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi.</p>	<p>La nuova PG-CP esclude permessi di libera uscita per tutti gli autori di reati – anche per quelli non pericolosi – che stanno scontando una pena privativa della libertà o una misura (un trattamento terapeutico o internamento) e per i quali vi è il rischio che si diano alla fuga o vi sia da attendersi che commettano nuovi reati (art. 84 cpv. 6 e 90 cpv. 4 nCP).</p> <p>- Tuttavia, i permessi di libera uscita non sono categoricamente vietati poiché i rischi di fuga e di recidiva da parte dell'autore possono essere eliminati mediante una scorta (se necessario di polizia).</p>
<p>5. L'iniziativa vuole porre nuovi limiti di sicurezza per la liberazione di un autore: "È possibile redigere nuove perizie (che potrebbero motivare un'eventuale liberazione) solo qualora nuove conoscenze scientifiche permettano di dimostrare che il criminale può essere curato e dunque non rappresenta più alcun pericolo per la collettività".</p> <p>Questa innovazione è il vero e proprio elemento centrale dell'iniziativa.</p> <p>La nuova procedura concernente la liberazione di condannati pericolosi è tuttavia troppo complessa, inopportuna e sproporzionata. Si rende compatibile con la CEDU e con il principio di proporzionalità</p>	<p>La nuova PG-CP parte (come il diritto vigente) dal principio che una misura dev'essere soppressa se non sono più adempiti i relativi presupposti (art. 56 cpv. 6 nCP).</p> <p>L'autorità competente esamina su richiesta o d'ufficio se e quando per un autore può essere ordinata la liberazione condizionale dall'internamento. Essa deve prendere in merito almeno una volta all'anno una decisione, la prima volta dopo due anni. Sente dapprima in ogni caso l'autore e chiede previamente una relazione alla direzione dell'istituzione per l'esecuzione delle misure o alla direzione del penitenziario (art. 64b cpv. 1 nCP).</p> <p>Le decisioni circa la liberazione condizionale devono essere prese fondandosi sulla perizia di un esperto indipendente e dopo aver sentito il parere di una commissione peritale</p>

<p>soltanto mediante un'interpretazione molto estesa del tenore dell'iniziativa. L'attuazione dell'iniziativa avverrà mediante una revisione del CP che introdurrà una seconda forma dell'internamento ai sensi dell'iniziativa. Questa nuova revisione del CP andrebbe sottoposta al referendum facoltativo.</p> <p>La sicurezza che in tal modo si può raggiungere è soltanto una sicurezza apparente.</p>	<p>composta di rappresentanti delle autorità preposte al perseguimento penale, delle autorità d'esecuzione nonché della psichiatria. L'esperto e i rappresentanti della psichiatria non devono aver curato né assistito in altro modo l'autore (art. 64b cpv. 2 nCP).</p>
<p>6. L'iniziativa chiede che tutte le perizie necessarie al giudizio del criminale sessuomane o violento devono essere redatte da almeno due periti esperti reciprocamente indipendenti (...).</p>	<p>- La nuova PG-CP prevede che, prima di ordinare una misura, i criminali pericolosi devono essere oggetto di una perizia di un esperto indipendente (art. 56 cpv. 4 nCP). In vista della scelta del luogo di esecuzione una commissione peritale valuta la pericolosità dell'autore in base alla quale poi sarà scelto detto luogo (art. 75a nCP). Accanto a rappresentanti delle autorità preposte al perseguimento penale e d'esecuzione, della commissione peritale fa anche parte un rappresentante della psichiatria.</p> <p>- Lo stesso dicasi per la liberazione condizionale: la decisione in merito si fonda su una perizia di un esperto indipendente e viene presa dopo aver sentito il parere di una commissione peritale. Occorre inoltre chiedere una relazione alla direzione del penitenziario.</p> <p>La nuova PG-CP prevede che il tribunale o le autorità preposte alla liberazione facciano capo alla perizia di <i>un</i> perito indipendente. Qualora tale prima perizia dovesse rivelarsi insufficientemente convincente o incompleta, essi sono liberi di farne redigere ulteriori. Già nella prassi odierna si nota la tendenza a ordinare un numero troppo elevato di perizie (perizie di base, controperizie, perizie conclusive, ecc.). Inoltre la valutazione suppletiva della commissione peritale, nella quale è presente anche un rappresentante della psichiatria, può essere intesa come seconda perizia.</p>

7. La responsabilità per una ricaduta dell'autore deve essere assunta dall'autorità che ha posto fine all'internamento.

Dal tenore dell'iniziativa non emerge il tipo di responsabilità che gli iniziativaisti intendono attribuire alle autorità per la liberazione dall'internamento. **La legislazione federale contiene tuttavia in ogni caso le basi giuridiche necessarie dal profilo penale e della responsabilità.**

Ammettendo che l'iniziativa esiga una responsabilità causale, i Cantoni che ancora non prevedono questo tipo di responsabilità sarebbero chiamati a introdurla.