



05.081

**StGB. Lebenslängliche  
Verwahrung  
extrem gefährlicher Straftäter**

**CP. Internement à vie  
pour les délinquants  
jugés très dangereux**

*Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.06.06 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.09.07 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.12.07 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.12.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.12.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

*Antrag der Mehrheit*  
Nichteintreten

*Antrag der Minderheit*  
(Aeschbacher, Amherd, Chevrier, Glanzmann-Hunkeler, Hochreutener)  
Eintreten

*Antrag Maurer*  
Eintreten und Rückweisung an die Kommission  
mit dem Auftrag, die Vorlage materiell zu behandeln.

*Proposition de la majorité*  
Ne pas entrer en matière

*Proposition de la minorité*  
(Aeschbacher, Amherd, Chevrier, Glanzmann-Hunkeler, Hochreutener)  
Entrer en matière

*Proposition Maurer*  
Entrer en matière et renvoyer l'objet à la commission  
avec mandat de procéder à l'examen de détail.

**Huber** Gabi (RL, UR), für die Kommission: Am 8. Februar 2004 haben Volk und Stände die sogenannte Verwahrungs-Initiative und damit den neuen Artikel 123a der Bundesverfassung gutgeheissen. Die Stimmbeteiligung betrug 46

AB 2007 N 1185 / BO 2007 N 1185

Prozent, der Jastimmenanteil 56,2 Prozent. Nach diesem neuen Verfassungsartikel sind Sexual- und Gewaltstraftäter, die als extrem gefährlich und untherapierbar eingestuft werden, lebenslänglich zu verwahren, und es ist ihnen kein Hafturlaub zu gewähren. Eine Entlassung darf nur geprüft werden, wenn aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse die Heilbarkeit eines Täters und damit seine künftige Ungefährlichkeit in Aussicht stehen. Gutachten zur Beurteilung solcher Täter müssen immer von zwei voneinander unabhängigen Experten erstellt werden. Für Rückfälle von Personen, die aus der lebenslänglichen Verwahrung entlassen werden, soll die Behörde haften, welche die lebenslängliche Verwahrung aufgehoben hat.





Bundesrat und Parlament hatten die Initiative bekämpft und zur Ablehnung empfohlen. Sie begründeten dies im Wesentlichen damit, dass die vom Parlament am 13. Dezember 2002 verabschiedeten Änderungen des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches die Gesellschaft umfassender und besser vor gefährlichen Straftätern schützen würde als die von der Initiative vorgeschlagene Regelung.

Artikel 123a der Bundesverfassung ist mit der Annahme in der Volksabstimmung sofort in Kraft getreten und kann bzw. muss bei Bedarf unmittelbar angewendet werden. Der Verfassungstext ist interpretationsbedürftig. Was sind "Sexual- und Gewaltstraftäter"? Was bedeutet "extrem gefährlich"? Was bedeutet "untherapierbar"? Was sind "neue wissenschaftliche Erkenntnisse über die Heilbarkeit des Täters"? Wer stellt wie fest, ob solche Erkenntnisse vorliegen? Professor Stefan Trechsel hat den Wortlaut des Verfassungstextes nicht nur als "grammatikalisch unkorrekt", sondern geradezu als "Sprachmüll" bezeichnet.

Weil Artikel 123a der Bundesverfassung in zahlreichen Punkten interpretationsbedürftig ist, schlägt der Bundesrat mit Botschaft vom 23. November 2005 Ausführungsbestimmungen vor, welche die von den eidgenössischen Räten im Dezember 2002 verabschiedete Revision des Allgemeinen Teils des StGB ergänzen sollen. Eigentlicher Schwerpunkt ist eine Regelung der Verfahrensvoraussetzungen zur Prüfung der Frage, ob die Fortdauer der lebenslänglichen Verwahrung in konkreten Anwendungsfällen noch berechtigt ist.

Ihre Kommission hat es sich beim Entscheid über diese Vorlage nicht leichtgemacht. Sie hat sich zunächst ganz knapp mit 12 zu 11 Stimmen bei 0 Enthaltungen für Eintreten entschieden und die ganze Vorlage im Detail durchberaten. Nach durchgeführter Detailberatung hat die Kommission für Rechtsfragen jedoch in der Gesamtabstimmung am 23. November 2006 die Vorlage mit 16 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen abgelehnt, was schliesslich und endlich wiederum einem Nichteintreten gleichkommt. Der Ständerat dagegen hat die Vorlage in der Sommersession 2006 in der Gesamtabstimmung mit 34 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.

Unsere Kommission für Rechtsfragen begründet ihren Nichteintretensantrag wie folgt: Im Jahr 2004 wurden eine Vernehmlassung zum Bericht vom 15. Juli 2004 der Arbeitsgruppe Verwahrung zur Änderung des StGB in der Fassung vom 13. Dezember 2002 betreffend die Umsetzung von Artikel 123a der Bundesverfassung über die lebenslängliche Verwahrung extrem gefährlicher Straftäter und einzelne nachträgliche Korrekturen am neuen Massnahmenrecht durchgeführt. Die Vernehmlassungsantworten zum Vorentwurf fielen insgesamt kontrovers aus. Nun liegt mit der Botschaft vom 23. November 2005 eine Neufassung der Ausführungsbestimmungen zur Umsetzung der Verwahrungs-Initiative vor.

Der Bundesrat vertritt die Auffassung, die Gesetzesvorlage setze die Verwahrungs-Initiative menschenrechtskonform um. Der Bundesrat liess schon während der Abstimmungskampagne durchblicken, dass es im Falle der Annahme der Initiative wahrscheinlich unumgänglich sein werde, die neue Verfassungsbestimmung auf Gesetzesesebene zu konkretisieren.

Es gab aber auch Stimmen, die dafür plädierten, die Auslegung der Verfassungsbestimmung gänzlich der Lehre und Rechtsprechung zu überlassen. Der Bundesrat teilt diese Meinung offensichtlich nicht. Im Vernehmlassungsverfahren äusserten sich nur wenige Teilnehmer zu dieser Frage. Vereinzelt Gegner der vorgeschlagenen Ausführungsbestimmungen liessen durchblicken, dass für sie der gänzliche Verzicht auf solche Bestimmungen die bessere Lösung wäre; ich verweise auf die Botschaft, Seite 897. Die Kantone und verschiedene Praktiker des Straf- und Massnahmenvollzugs hingegen plädieren für eine Ausführungsgesetzgebung.

Ein Teil der Kommission vertritt die Auffassung, dass dem Bundesrat mit der Vorlage zwar eine menschenrechtskonforme Umsetzung gelungen ist, diese Umsetzung aber eben dem geäusserten Volkswillen widerspricht; die Initiantinnen fühlen sich offenbar denn auch verschaukelt und haben bereits das Referendum gegen die Vorlage erwogen, weil sie vom wörtlichen Kernanliegen der Initiative abweicht. Hinter der Ansicht dieses Teils der Kommission für Rechtsfragen steht letztlich die Grundsatzfrage, ob die Umsetzung von Artikel 123a der Bundesverfassung mit seinen zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen abzulehnen ist, weil sie im Sinne der ursprünglichen Zielsetzung nicht menschenrechtskonform erfolgen kann – womit der Verfassungsartikel der Interpretation der Gerichte überlassen würde –, oder ob auf einer menschenrechtskonformen Umsetzung bzw. auf einer Umsetzung entgegen dem in der Bundesverfassung wörtlich verankerten Volkswillen beharrt werden soll.

Der andere Teil der Kommission vertritt die Auffassung, insbesondere Artikel 64c StGB verstosse gegen die EMRK. Artikel 5 Absatz 4 EMRK garantiert nämlich jeder inhaftierten Person das Recht, zu beantragen, dass ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn der Freiheitsentzug nicht rechtmässig ist. In Artikel 64c StGB der Vorlage, die wir heute eben gerade nicht beraten, geht es um die Prüfung der Entlassung aus der lebenslänglichen Verwahrung. Der von der EMRK garantierte Anspruch soll so umgesetzt werden, dass die zuständige Behörde von Amtes wegen oder auf Gesuch hin prüft, ob neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, die erwarten lassen, dass



der Täter so behandelt werden kann, dass er für die Öffentlichkeit keine Gefahr mehr darstellt. Die Behörde muss sich bei ihrem Entscheid auf die Meinung einer neuen Eidgenössischen Fachkommission stützen. Genau die im Gesetzentwurf vorgesehene Überprüfung der Verfahren von Amtes wegen wird in einer am 12. März 2007 aus dem Kreise der Initiantinnen und Initianten eingereichten Petition ausdrücklich abgelehnt.

Beide in der Kommission vertretenen Meinungen führten zur Ablehnung der Vorlage und damit zum Schluss, dass die Umsetzung der bereits heute direkt anwendbaren Verfassungsbestimmung den Gerichten zu überlassen ist. Diese Lösung ist gemäss einem Bericht des Bundesamtes für Justiz vom 28. Dezember 2006, auf den ich noch zu sprechen kommen werde, vertretbar, weil die Initiative aufgrund ihres Wortlautes direkt anwendbar ist.

Ob Artikel 123a der Bundesverfassung je zur Anwendung kommen wird, ist eine andere Frage. Der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes erläuterte vor der Kommission, er habe bereits vor der Abstimmung darauf hingewiesen, dass die Bestimmung vermutlich nie Anwendung finden werde; sie habe vor allem abschreckende Wirkung und solle einen sorgfältigeren Strafvollzug bewirken. Artikel 123a der Bundesverfassung wird vermutlich tatsächlich nie Anwendung finden, weil mit der letztjährigen StGB-Revision auch die Bestimmungen über die Verwahrung geändert wurden und insbesondere in Artikel 65 die Möglichkeit zur Anordnung einer nachträglichen Verwahrung eingeführt wurde.

De facto ist eine lebenslange Verwahrung somit bereits gestützt auf das geltende StGB möglich. Weder Gegenstand der StGB-Revision 2006 noch Gegenstand der vorliegenden Umsetzung der Verwahrungs-Initiative ist dagegen die Möglichkeit der Anordnung der nachträglichen lebenslangen Verwahrung. Auf diesen Vorschlag der Arbeitsgruppe Verwahrung verzichtet der Bundesrat definitiv.

**AB 2007 N 1186 / BO 2007 N 1186**

Am Ursprung der in der Kommission erörterten Grundsatzfragen steht natürlich auch die Tatsache, dass der Nationalrat die Volksinitiative "lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter" in der letzten Legislatur am 13. März 2003 mit 128 zu 35 Stimmen bei 3 Enthaltungen für gültig erklärt hat und dass der Ständerat es ihm im Juni des gleichen Jahres gleichgetan hat. In seiner Botschaft zur Volksinitiative stellt der Bundesrat fest, dass die Initiative nicht im Widerspruch zum Völkerrecht stehe und namentlich weder mit der EMRK noch mit dem Uno-Pakt II kollidiere, weil sie insbesondere durch eine weite Auslegung des Begriffs der "neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse" völkerrechtskonform ausgelegt werden könne. Wie bereits gesagt, sah sich der Bundesrat aufgrund dieser Auslegungsprobleme und der Notwendigkeit, die Initiative völkerrechtskonform auszulegen, veranlasst, eine Ausführungsgesetzgebung vorzulegen.

Einen Antrag, die Volksinitiative an die Kommission zurückzuweisen mit dem Auftrag, ein staats- und völkerrechtliches Gutachten zur Frage der Gültigkeit der Volksinitiative einzuholen, lehnte der Nationalrat am 13. März 2003 mit 108 zu 48 Stimmen ab. Artikel 139 Absatz 2 der Bundesverfassung bestimmt nämlich: "Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig."

Die damalige Vorsteherin des EJPD stellte sich im Nationalrat ebenfalls gegen den Rückweisungsantrag, mit der Begründung, eine Verfassungsinitiative könne nur dann ganz oder teilweise ungültig erklärt werden, wenn sie gegen zwingende Bestimmungen des Völkerrechtes verstosse, die Unvereinbarkeit mit nicht zwingendem Völkerrecht reiche für die Ungültigerklärung nicht aus. Unbestritten sei, dass das im Zusammenhang mit der Initiative im Vordergrund stehende Recht auf richterliche Überprüfung des Freiheitsentzugs gemäss Artikel 5 Absatz 4 EMRK nicht zum zwingenden Völkerrecht gehöre. Selbst bei Annahme einer Bestimmung, die zwingendes Völkerrecht verletzt, komme es nach herrschender Auffassung erst dann zur Ungültigerklärung, wenn wirklich keine völkerrechtskonforme Auslegung der Initiative mehr möglich wäre.

Die Verwahrungs-Initiative zeigt letztlich die Grenzen der Politik der Extrempositionen auf, weil geweckte Erwartungen am Ende nicht erfüllt werden können. Es ist der Demokratie nicht förderlich, faktisch nicht umsetzbare Initiativen zur Abstimmung zu bringen, und es ist der Rechtsstaatlichkeit nicht förderlich, wenn der Souverän über nicht umsetzbare Initiativen abstimmen kann oder muss. Weil die Initiative somit die Frage nach den Schranken der Verfassungsrevision aufwirft, hat die Kommission für Rechtsfragen einen Antrag verabschiedet, und zwar mit 18 zu 5 Stimmen. Die Verwaltung wurde damit beauftragt, der Kommission Bericht über Vorschläge betreffend den Umgang mit Initiativen zu erstatten, die gegen Völkervertragsrecht verstossen oder die faktisch oder rechtlich nicht umsetzbar sind. Der Auftrag an das Bundesamt beinhaltete im Weiteren die Prüfung der Thematik der materiellen Schranken der Verfassungsrevision. Solche Schranken wären zum Beispiel gewisse Fundamentalnormen der Verfassung wie Grundrechte, Gewaltentrennung, Rechtsstaatlichkeit usw. Der Bundesrat geht bekanntlich davon aus, dass es ausser den Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts keine weiteren materiellen Schranken der Verfassungsrevision gibt. Die Bundesverfassung lässt die Frage un-



beantwortet, die Lehre beurteilt die Frage der materiellen Grenzen der Verfassungsrevision unterschiedlich. Der erwähnte Bericht des Bundesamtes wurde der Kommission für Rechtsfragen an der Februarsitzung dieses Jahres vorgelegt. Er zeigt das geltende Recht, die herrschende Praxis sowie denkbare Lösungen auf und kommt zum Schluss, dass die materiellen Schranken der Verfassungsrevision nicht ausgedehnt werden sollen. Die Fortführung der geltenden Praxis, im Einzelfall nach einer Vereinbarkeit des Volkswillens mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen zu suchen, sei aus rechtlicher Sicht zweckmässiger, auch wenn die geltende Ordnung ihre Mängel habe.

Unsere Kommission hat mit 18 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen entschieden, dass sie diesen Bericht des Bundesamtes zusammen mit der SPK beraten und vertiefen will, insbesondere auch im Zusammenhang mit dem aktuellsten Beispiel, nämlich der Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen". Die am 29. März 2007 angehörten Rechtsprofessoren stützten grosso modo die Meinung des Bundesamtes und sprachen sich grundsätzlich auch gegen den Ausbau der materiellen Schranken der Verfassungsrevision aus.

Nachdem sich unsere Kommission also eingehend mit der Frage der Voraussetzungen für die Gültigkeit von Volksinitiativen und der Thematik der materiellen Schranken der Verfassungsrevision befasste und dazu gemeinsam mit der SPK Anhörungen durchführte, mutet es schon sehr befremdend an, wenn der Vorsteher des EJPD die Kommission für Rechtsfragen im Zusammenhang mit ihrem Entscheid, auf die Ausführungsgesetzgebung zur Verwahrungs-Initiative nicht einzutreten, in der Presse diskreditiert.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Frau Huber, eigentlich haben beide Berichterstatte-rinnen zusammen zwanzig Minuten zur Verfügung.

**Huber Gabi** (RL, UR), für die Kommission: In einem Interview der "Soothurner Zeitung" vom 14. August 2007 erhebt Herr Bundesrat Blocher nämlich zwei massive Vorwürfe gegenüber unserer Kommission. Zum einen bezeichnet er den Nichteintretensentscheid der Kommission für Rechtsfragen als Missbrauch; zum anderen wird der Regierung, der Verwaltung, den Gerichten und auch dem Parlament vorgehalten, das Volk auszutrick-sen, wenn es eine abweichende Meinung habe. Diese Vorwürfe möchte ich hier in aller Form zurückweisen, sie sind unhaltbar!

Dieses Geschäft ist letztendlich so schwierig zu behandeln, weil es bei allen Beteiligten Emotionen weckt. Diese schwierige Gefühlslage hat die "Neue Zürcher Zeitung" beim Auftakt der seinerzeitigen Abstimmungskampagne auf den Punkt gebracht: "Was die Anwesenden an Leid zu berichten hatten, war von derart unvorstellbarer Grausamkeit, dass sich in diesem Rahmen jede Diskussion über die Zweckmässigkeit und die Folgen der Initiative von vorneherein erübrigte. Es wurde von den anwesenden Journalisten – sie wagten den Anwesenden ob dem geballten Unglück kaum ins Gesicht zu sehen – keine einzige kritische Frage gestellt, weil die damit verbundenen Argumente gegen das Volksbegehren unweigerlich wie eine Verhöhnung der Opfer und ihrer Angehörigen gewirkt hätten."

Der Kommission ist es denn auch ein Anliegen, hier zum Ausdruck zu bringen, dass nicht mangelnder Respekt vor den Anliegen und den Beweggründen all jener, die der Initiative zugestimmt haben, zu ihrem Entscheid führte. Die Kommission fühlt sich dem Rechtsstaat verpflichtet und hat deshalb so entschieden.

Im Namen der Kommission beantrage ich Nichteintreten.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Jetzt bin ich mit mir selber im Clinch: Eigentlich haben beide Berichterstatte-rinnen zusammen 20 Minuten Redezeit. Die 20 Minuten sind jetzt um. Ich werde trotzdem noch Madame Menétrey-Savary das Wort geben. Ich weiss, es ist ein wichtiges Geschäft, deshalb mache ich es jetzt so.

**Menétrey-Savary** Anne-Catherine (G, VD), pour la commission: Ce rapport pourrait s'intituler "Complainte des élus confrontés à une mission impossible".

La Commission des affaires juridiques a connu des moments difficiles et je peux vous assurer qu'elle n'a pas reculé devant l'effort et qu'elle n'a pas économisé sa peine. Dans un premier temps, elle a résolument assumé sa responsabilité qui consiste à faire des lois et à ne pas laisser cette tâche à la jurisprudence des tribunaux. Pendant plusieurs heures, elle a examiné, je devrais même dire ausculté, ce projet;

AB 2007 N 1187 / BO 2007 N 1187

elle l'a retourné dans tous les sens pour lui donner une tournure acceptable, mais ce fut finalement sans succès. Dans le combat entre l'Etat de droit et le vote populaire, la majorité a opté pour l'Etat de droit et c'est pourquoi elle vous recommande de ne pas entrer en matière.

Petit rappel des faits: l'initiative populaire "Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très





dangereux et non amendables" a été adoptée en votation populaire le 8 février 2004, contre l'avis du Conseil fédéral et du Parlement.

Lors des débats du Conseil national, certains d'entre vous s'en souviennent, une proposition avait été déposée visant à déclarer cette initiative irrecevable parce qu'incompatible avec le respect des droits fondamentaux et de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce n'est pas sans quelques regrets que la commission s'est souvenue de cet épisode qui, s'il s'était conclu autrement, nous aurait épargné bien des tourments. En conséquence, c'est une large majorité qui a accepté une proposition visant à ce que l'administration nous fournisse un rapport sur la manière de traiter des initiatives irréalisables et contraires au droit, parce que nous aurons encore à débattre de telles initiatives.

Incontestablement – tout le monde est d'accord sur ce point –, le texte constitutionnel n'est pas conforme au droit international. Tout aussi incontestablement, il n'est pas non plus juridiquement indispensable qu'il soit concrétisé dans une loi. Cette disposition est inscrite dans la Constitution fédérale, elle pourrait être appliquée, même si elle restait en l'état. Pour une partie de la commission, le risque serait alors trop grand de se retrouver dans une situation d'insécurité juridique. Certains ont estimé que ce serait aussi lâche de se laver les mains de cette affaire, en laissant aux tribunaux la lourde responsabilité – dont évidemment ils ont demandé à être déchargés – d'interpréter ce texte. Ce texte en effet comporte beaucoup de termes vagues, tels qu'"extrêmement dangereux", "non amendables", "nouvelles connaissances scientifiques", que la loi se doit de préciser afin que l'application soit la plus uniforme possible.

Une autre partie de la commission, presque aussi importante, a jugé dès le départ qu'il n'était tout simplement pas possible de procéder à cette opération, si j'ose dire, de chirurgie esthétique visant à rendre ce texte compatible avec le respect des droits fondamentaux.

Etant finalement entrée en matière par 12 voix contre 11, la commission s'est courageusement mise à l'ouvrage, mais elle a très rapidement buté sur des questions quasi insolubles, par exemple sur le rôle des experts par rapport à la liberté d'appréciation du juge et à sa responsabilité. Il faut deux expertises pour qu'un internement soit prononcé. Si elles sont concordantes, le juge n'a probablement plus le choix, il doit prononcer l'internement; mais si elles sont contradictoires, que doit-il faire? En commander de nouvelles? ou s'abstenir de prononcer l'internement même s'il pense que ce serait justifié? La justice sera-t-elle rendue par les psychiatres ou par les juges? Il n'y a pas de réponse certaine à cette question-là.

Même difficulté pour définir les personnes susceptibles d'être condamnées à l'internement à vie: faut-il réserver ce traitement à des criminels sexuels, comme les initiants ont toujours prétendu vouloir le faire? ou aussi à d'autres criminels qualifiés d'extrêmement dangereux, comme le prévoit le texte constitutionnel? Dans ce dernier cas, qu'est-ce qui distingue l'internement ordinaire de l'internement à vie? Nous avons buté sur cette question-là sans pouvoir trouver de solution satisfaisante. Il ne faut pas oublier que nous avons révisé récemment le Code pénal précisément pour rendre plus sévère cette mesure d'internement, en autorisant notamment la possibilité de prononcer un internement après coup. La différence entre ces deux mesures – internement normal et internement à vie – s'estompe au point qu'on ne parvient plus à discerner le sens de l'internement à vie.

Nous avons ensuite connu le même blocage autour de la question du caractère non amendable de ces criminels: quels psychiatres accepteront-ils de faire un pronostic de ce genre à long terme? Et sur la base de quelles données, si aucun traitement n'a été essayé? A cela s'ajoute un autre casse-tête lié au fait que, pour les psychiatres forensiques, les criminels sexuels ou violents ne sont pas a priori considérés comme des malades psychiques. Alors, comment parler de traitements voués à l'échec pour quelqu'un qui n'est pas malade?

Evidemment, la difficulté la plus coriace est celle que représentent ces fameuses "nouvelles connaissances scientifiques" sur la base desquelles un interné à vie pourrait être libéré. A force de triturer ces termes et ces notions, il est devenu clair pour la majorité de la commission qu'elle était dans une impasse, placée devant cet impossible choix, ou bien de trahir la volonté populaire, ou bien de violer le droit constitutionnel et international. Cette perplexité se double d'une crainte supplémentaire. En effet, les auteurs de l'initiative se montrent inflexibles. D'ores et déjà, ils ont annoncé qu'à leur sens le projet de loi pervertit le contenu de leur initiative et qu'ils s'y opposeront par un référendum.

Dans ce cas, si la loi est acceptée par le peuple, elle consacrera un exercice juridiquement douteux qui nous vaudra sans doute quelques recours à Strasbourg. Mais si elle est refusée, tout sera à recommencer, car l'internement à vie figurera toujours dans la Constitution.

Dans cette situation cornélienne, une large majorité de la commission, par 16 voix contre 4, a rejeté cette loi, ce qui équivaut à une non-entrée en matière. Elle vous recommande d'en faire de même.

**Aeschbacher** Ruedi (E, ZH): Volk und Stände haben entgegen der Empfehlung von Parlament und Bundesrat



die Verwahrungs-Initiative deutlich angenommen. Der Bundesrat hat mit seiner Botschaft, über die wir nun diskutieren, versucht, diese zu präzisierende Initiative umzusetzen. Der Ständerat hat dem Entwurf des Bundesrates ohne Gegenstimme zugestimmt, mit einer ganz kleinen Präzisierung in einem einzigen Punkt. Demgegenüber hat sich die nationalrätliche Kommission mit dem Gesetzesprojekt sehr schwer getan. Schliesslich ist sie, wie Sie gehört haben, nur knapp eingetreten, mit 12 zu 11 Stimmen.

Entscheidend dürfte damals die Einsicht gewesen sein, dass es absolut unbefriedigend wäre, wenn die Interpretation der neuen und tatsächlich in verschiedener Hinsicht noch Klärungsbedarf aufweisenden Verfassungsbestimmungen mit einem Verzicht auf eine Ausführungsgesetzgebung den Gerichten überlassen werden müsste, und dies in einem sensiblen Rechtsbereich. Nach dem knappen Eintretensentscheid hat die Kommission für Rechtsfragen während dreieinhalb Stunden eine eingehende Detailberatung durchgeführt und die Vorlage, wie Sie gehört haben, mit 16 zu 4 Stimmen abgelehnt. Das kommt einem Nichteintretensantrag, wie wir ihn heute behandeln, gleich.

Demgegenüber will die Minderheit, die ich hier vertrete, auf die Vorlage eintreten, im Wesentlichen aus folgenden Überlegungen: Die Umsetzung des Verfassungsauftrages ist zwar aus rechtsstaatlicher Sicht und im Hinblick auf die verbrieften Menschenrechte heikel und sehr anspruchsvoll. Die Minderheit ist aber der Auffassung, dass Bundesrat und Ständerat einen tauglichen Weg gefunden haben. Das dabei erzielte Resultat trifft nach Auffassung der Minderheit den schmalen Pfad zwischen dem Gebot der Menschenrechtskonformität einerseits und einer möglichst weit gehenden und korrekten Umsetzung des Volkswillens andererseits.

Nicht einzutreten, wie es die Kommissionsmehrheit will, ist keine Alternative. Nichteintreten hiesse nämlich, dass der Volkswille nicht umgesetzt würde respektive dass die Gerichte im konkreten Anwendungsfall alleingelassen würden und die überaus heiklen Interpretationsentscheide bei der direkten Anwendung der Verfassungsbestimmung fällen müssten – was bis zum Vorliegen eines ersten wegweisenden Grundsatzentscheids des Bundesgerichtes mit Sicherheit während vieler Jahre zu Rechtsunsicherheit und Rechtsungleichheit führen würde, und dies in einem hochsensiblen Bereich.

Nichteintreten hiesse ferner, dass sich der Gesetzgeber drücken und sich der schwierigen Aufgabe einer

AB 2007 N 1188 / BO 2007 N 1188

rechtskonformen Umsetzung verweigern würde, mit anderen Worten schlicht und einfach seinen Job nicht machen würde. Dies darf nach Ansicht der Minderheit und nach Ansicht der EVP/EDU-Fraktion nicht geschehen. Darum ist auf die Vorlage einzutreten, was bedeutet, dass sie nachher automatisch an die Kommission zurückgeht. Der Einzelantrag von Kollege Ueli Maurer ist daher materiell mit dem Eintretensantrag der Minderheit identisch.

Ich bitte Sie, auf das Geschäft einzutreten und es damit, wie gesagt, zur weiteren Bearbeitung an die Kommission zurückzuweisen. Die seinerzeitigen Initianten und Initiantinnen und die gut 56 Prozent der Stimmberechtigten, die im Februar 2004 Ja gesagt haben zur Verwahrungs-Initiative, haben ein Anrecht darauf, dass der Auftrag des Volkes so nahe wie immer möglich am Volkswillen und nach den auch uns bindenden Rechtssätzen des Völkerrechtes ausgeführt wird.

Schliesslich noch eine letzte Überlegung: Wie soll unser Rat heute ein Eintreten verweigern, wo er noch nicht einmal Kenntnis davon genommen hat, welche Korrekturen seine eigene Kommission für Rechtsfragen nach ihren mehrstündigen Beratungen am vorgeschlagenen Revisionsprojekt vornehmen will? Das Allermindeste ist doch, auf das Geschäft einzutreten, die Anträge der Kommission zu den Details entgegenzunehmen – Sie finden sie nicht auf der Fahne – und zu prüfen und erst hernach und nach erfolgter Gesetzesberatung zu entscheiden, ob man den vorgeschlagenen Weg gehen oder ablehnen soll.

Ich bitte Sie, so nahe am Volkswillen zu bleiben wie möglich, und das kann mit dieser Vorlage geschehen. Treten Sie auf die Vorlage ein!

**Maurer Ueli (V, ZH):** Als Nichtjurist habe ich das Gefühl, dass diese Vorlage zunehmend im Dickicht widersprüchlicher juristischer Meinungen zu ersticken droht. Nun, was stand am Anfang? Am Anfang stehen Frauen und Kinder, die missbraucht, gequält und getötet werden, von Triebtätern, von denen man weiss, dass sie kaum auf den rechten Weg zurückzuführen sind. Nur muss man sagen, dass das nicht nur der Anfang ist, sondern es ist eine Fortsetzungsgeschichte, die uns immer wieder, fast monatlich, erreicht und erschüttert. Dann kam diese Volksinitiative von Direktbetroffenen, die eigentlich kaum eine Chance hatten, die Unterschriften zusammenzubringen. Das Wunder ist passiert: Eine der grössten Unterschriftenzahlen ist erreicht worden, weil die Bevölkerung von all diesen Fällen immer wieder erschüttert ist und die Initiative unterstützt hat. Dann ist noch einmal etwas passiert, mit dem eigentlich niemand gerechnet hat, nämlich dass diese Volksinitiative – nur mit Unterstützung unserer Partei – eine Mehrheit von 56 Prozent der Stimmenden erreicht hat. Schon



diese Tatsache ist eigentlich Ausdruck genug, dass hier das Volk eine andere Lösung möchte und uns dazu auffordert.

Es gibt zwei Gründe, auf diese Vorlage einzutreten und sie zu behandeln. Der erste ist staatspolitischer Natur, der zweite meiner Meinung nach rechtlicher Natur: staatspolitischer Natur deshalb, weil das Volk mit der Zustimmung zur Verwahrungs-Initiative dem Parlament einen deutlichen Auftrag erteilt hat. Wenn man die Gewaltentrennung ernst nimmt – hier geht es um eine Gewaltentrennung: Der Souverän erteilt einen Auftrag –, hat sich das Parlament an die Arbeit zu machen und diesen Auftrag zu erfüllen. Ich frage mich, was für ein Signal dieser Rat heute aussenden würde, wenn er sich weigern würde, auf diese Vorlage einzutreten. Es ist in einer Demokratie staatspolitisch bedenklich, wenn das Volk an die Urne gerufen wird, über etwas abstimmt und dann das Parlament trotz dieses erhaltenen Auftrages die Hände in den Schoss legt. Das ist für eine Demokratie tödlich und staatspolitisch bedenklich. Wir sind vom Volk gewählt und dazu aufgerufen, Aufträge des Volkes umzusetzen, das Bestmögliche aus einem Auftrag zu machen – und dieser Auftrag wurde erteilt.

Ich könnte es aus staatspolitischen Gründen auch nicht verstehen, wenn heute auf diese Vorlage nicht eingetreten würde. Das können wir uns in einer direkten Demokratie nicht leisten. Wofür wollen wir in Zukunft die Leute an die Urne bemühen, wenn wir nachher so tun, als sei nichts gewesen?

Nun zu meinen Bedenken aus rechtlicher Sicht: Die Frage der Völkerrechtskonformität haben wir schon anlässlich der Behandlung der Initiative ausführlich diskutiert. Schon damals wurde aus Kreisen der SP der Antrag gestellt, die Initiative sei für ungültig zu erklären, weil sie nicht mit der EMRK übereinstimme. Frau Bundesrätin Metzler sagte damals – und das war eigentlich ein entscheidender Schritt hier im Parlament –, dass es zwischen zwingendem und nichtzwingendem Völkerrecht zu unterscheiden gelte; diese Initiative könne nicht für ungültig erklärt werden, weil sie dem Völkerrecht entspreche respektive weil nichtzwingendes Völkerrecht dahinterstehe. Ich habe den Verdacht, dass hier auch Stimmen am Werk sind, die auf diese Weise einen missliebigen Volksentscheid negieren möchten; schliesslich war man entschieden dagegen und wird nun vom Volk gezwungen, es zu tun.

Noch einmal: Ich glaube, es geht darum, den Volksauftrag zu erfüllen. Machen wir Täter nicht plötzlich zu Opfern, sondern denken wir an diese unselige Fortsetzungsgeschichte mit gequälten oder zu Tode gequälten Kindern, denken wir an Frauen, die immer wieder zu Opfern werden. Hier haben wir zu handeln.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und sie an die Kommission zurückzuweisen, mit dem Auftrag, sie materiell zu behandeln.

**Hochreutener** Norbert (C, BE): Die CVP-Fraktion beantragt ebenfalls Eintreten. Wir waren übrigens ursprünglich alleine mit der EVP in diesem Boot; jetzt hat es offenbar die SVP auch bemerkt. Wir sind es nicht unbedingt deshalb, weil diese Verfassungsbestimmung unsere Sympathie finden würde – Sie wissen alle, dass die CVP die entsprechende Volksinitiative damals abgelehnt hat –, wir stehen aber vor der Situation, dass das Volk gegen den Willen der Bundesversammlung eine Bestimmung in die Verfassung geschrieben hat.

Diese Bestimmung – so ist auch unsere Einschätzung – verstösst gegen die Europäische Menschenrechtskonvention. Wir können uns kein Gesetz vorstellen, das diese Verfassungsbestimmung umsetzt, ohne gegen die EMRK zu verstossen; da gehen wir mit der Mehrheit der Kommission einig. Das Parlament hat die Initiative seinerzeit nicht als ungültig erklärt. Die Frage, ob es sie hätte für ungültig erklären müssen oder sollen, ist jetzt müssig. Das Parlament hat aber Volk und Ständen gesagt: Ihr könnt jetzt darüber entscheiden, ob diese Bestimmung in die Verfassung soll oder nicht. Volk und Stände haben die Initiative angenommen. Jetzt geht es darum, dass das Parlament seine Pflicht tut – seine diesmal zugegebenermassen unangenehme Pflicht – und diese Bestimmung in einem Gesetz umsetzt. Das Argument, die Gerichte könnten die Bestimmung ja direkt umsetzen, halte ich nicht für überzeugend:

1. Es gingen alle schon vor der Abstimmung davon aus, dass diese Verfassungsbestimmung, wenn sie denn angenommen würde, im Strafgesetzbuch ihren Niederschlag finden werde. Wenn man heute anders argumentiert, so tönt das nach einer Ausrede, die man später gefunden hat.
2. Ich frage mich, wer bei einer Entlassung, die nach der Verfassung unrechtmässig wäre, zu einer Beschwerde legitimiert wäre; die direkte Betroffenheit fehlt meines Erachtens.
3. Wir würden damit das heisse Eisen nur an die Gerichte weiterreichen. Die EMRK hat in der Schweiz Verfassungsrang. Sie ist sogar besser gegen Verletzungen geschützt als die Bundesverfassung. Warum? Gegen eine Verletzung der EMRK kann man den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anrufen, gegen eine Verletzung der Bundesverfassung kann man das an sich nicht, wenn damit keine Verletzung der Menschenrechte verbunden ist.

Wer nicht auf das Geschäft eintritt, sagt, die Minderheit handle EMRK-widrig, weil das eben nicht EMRK-konform sei. Das ist, wie gesagt, an sich richtig. Aber woher nimmt die Bundesversammlung das Recht, Entscheide



des Volkes und der Stände im Nachhinein für ungültig zu erklären?

AB 2007 N 1189 / BO 2007 N 1189

Diese Kompetenz hat uns das Volk nicht gegeben. Tun wir also unsere Pflicht, setzen wir diese Verfassungsbestimmung, wie sie Volk und Stände beschlossen haben, um – dies zugegebenermassen ohne grosse Freude, eher widerwillig.

Zudem: Wenn wir jetzt auf das Geschäft eintreten und das Gesetz beraten, kann bei einem allfälligen Referendum das Volk noch einmal darüber entscheiden. Dann könnte es ja den ersten Entscheid korrigieren. Übrigens kommt die Rückweisung automatisch, wenn Sie eintreten, weil wir in der Kommission die Detailberatung nicht durchgeführt haben.

Ich bitte Sie im Namen der CVP-Fraktion, auf die Vorlage einzutreten.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Die FDP Schweiz hat die Verwahrungs-Initiative aus rationalen und rechtsstaatlichen Überlegungen seinerzeit in Übereinstimmung mit Bundesrat und Parlament ganz klar abgelehnt. Daran hat sie auch in der Vernehmlassung zum Vorentwurf betreffend die lebenslängliche Verwahrung festgehalten. Die Problematik der Umsetzung der Verwahrungs-Initiative liegt darin, dass sie gar nicht EMRK-konform umgesetzt werden kann beziehungsweise die Ziele der Initiantinnen bei einer konformen Umsetzung stark abgeschwächt werden beziehungsweise nicht umgesetzt werden können.

Herr Kollege Aeschbacher, das heisst nicht, dass man sich vor der Aufgabe drücken will. Wir sind in der Kommission ja eingetreten, haben die Vorlage beraten und die verschiedenen offenen Fragen gewichtet, das Dilemma erkannt und entsprechend einen Mehrheitsentscheid gefällt. Das verfassungsmässige Verhältnisprinzip sowie Artikel 5 Absatz 4 EMRK verlangen, dass ein Haftprüfungsverfahren innerhalb einer angemessenen Frist durchzuführen und, falls die Prüfung ergibt, dass der Anlass für den Freiheitsentzug nicht mehr gegeben ist, der Inhaftierte, allenfalls unter Bedingungen, in die Freiheit zu entlassen ist. In diesem Sinne bleibt auch bei der neuen Gesetzesvorlage höchst problematisch, dass das vorgeschlagene Verfahren einen Überprüfungsautomatismus ausschliesst. Nach unserer Auffassung verstösst das Fehlen dieses Automatismus gegen die Verfassung und die EMRK.

An dieser Stelle ist es nötig zu erwähnen, was in der Diskussion vergessen geht: Das Strafgesetzbuch sieht bereits heute Möglichkeiten vor, das Anliegen der Initiative umzusetzen. Es erlaubt nämlich bereits heute, die Bevölkerung vor gefährlichen, nichttherapierbaren Straftätern im Sinne der Initiative zu schützen. Solcherart verurteilte Personen können das Gefängnis nicht mehr verlassen, wenn keine Aussicht auf eine Besserung besteht.

Wie Sie wissen, konnte man den Medien vor einigen Tagen entnehmen, dass in einem Neubau der Strafanstalt von Lenzburg vorgesehen ist, gewissermassen eine Alters- und Pflegeabteilung für ältere Inhaftierte einzurichten, die nicht mehr entlassen werden können, weil sie nicht mehr als ungefährlich qualifiziert werden können. Das Recht soll aber immer die Möglichkeit vorsehen, auf eine lebenslange Verwahrung zurückzukommen. Wenn man gegen dieses Prinzip verstösst, ist dies auch ein Verstoss gegen die Grundprinzipien des Rechtsstaates.

Wir haben die Gesetzesvorlage durchberaten und sind auf eine ganze Anzahl von Widersprüchlichkeiten gestossen. Die Vorlage des Bundesrates und die Fassung des Ständerates sehen neu eine Abstufung beziehungsweise Qualifikation der gefährlichen Täter vor: Es wird zwischen gefährlichen und extrem gefährlichen Tätern unterschieden. Dabei stellt sich die Frage, ob eine Wiederholung der Straftat "ernsthaft" oder mit einer "sehr hohen Wahrscheinlichkeit" zu befürchten sei. Es dürfte nicht einfach sein, hier in der Praxis einen solchen Unterschied zu machen.

Ferner wird von einer lebenslänglichen Verwahrung gesprochen, was sich dann in späteren Artikeln wieder als falsch herausstellt. Dies zu Recht, weil es völkerrechtswidrig wäre; aber dann ist der Titel des Gesetzes falsch. Dann wird in Artikel 64 Absatz 1bis Litera a die Einführung eines Elementes des Erfolgsstrafrechtes vorgenommen. Das ist systemwidrig; wir haben den Grundsatz des Schuldstrafrechtes, und die Umsetzung dieser Bestimmung könnte zum Beispiel dazu führen, dass schuldunfähige Personen verwahrt werden könnten. Dann haben wir vor allem Artikel 64c Absatz 4, wo subjektive Elemente hineinkommen, nach denen jemand doch aus der Verwahrung entlassen werden kann – aus Gründen des Alters oder des Gesundheitszustandes, aber auch aus sogenannten anderen Gründen. Diese sogenannten anderen Gründe haben die Initiantinnen bewogen, sich gegen dieses Gesetz auszusprechen. Damit würde nämlich nach ihrer Auffassung durch die Hintertür eine bedingte Entlassung möglich, ohne dass zuerst neue wissenschaftliche Erkenntnisse geprüft werden müssten. Mit anderen Worten: Man würde es aufgrund der sogenannten anderen Gründe ermöglichen, Personen zu entlassen, ohne dass neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen.



Diese Unstimmigkeiten führten dazu, dass wir das Geschäft abgelehnt haben. Das waren die FDP-Fraktion, die SP-Fraktion, die grüne Fraktion und der einzige zu diesem Zeitpunkt in der Kommission noch anwesende Vertreter der SVP-Fraktion.

Wir sind selbstverständlich darauf vorbereitet, den Vorwurf entgegennehmen zu müssen, wir würden die Augen vor den Anliegen der Initiative und vor dem tatsächlich unvorstellbaren Leid der Initiantinnen verschliessen. Dem ist aber nicht so. Als Kommission für Rechtsfragen müssen wir den Rechtsstaat und dessen Schranken beachten. Ein Teil unserer Fraktion wird die Anliegen der Initiative sowie die Tatsache höher gewichten, dass doch eine deutliche Mehrheit von Volk und Ständen die Initiative angenommen hat. Die Mehrheit wird aber – mit viel Verständnis für die Initiative – aus rechtsstaatlichen Überlegungen der Kommission folgen.

Auch ich möchte mich kurz äussern zum von der deutschsprachigen Kommissionssprecherin erwähnten Interview der "Solothurner Zeitung" vom 14. August 2007 mit Herrn Bundesrat Blocher. Er hat dort das Verhältnis der Demokratie generell zum Völkerrecht diskutiert und hat dann im Zusammenhang mit der Verwahrungs-Initiative ausgeführt, es sei ein Missbrauch, dass unsere Kommission beschlossen habe, dass die Initiative nicht umgesetzt werden könne, weil sie der Europäischen Menschenrechtskonvention widerspreche. Herr Blocher hat natürlich sehr genau gewusst, dass nur ein Teil der Kommission wegen dieser EMRK-Problematik Nicht-eintreten beschlossen hat. Der andere Teil war der Auffassung, dass die zweite Problematik ebenso schwer zu gewichten sei, wonach die Initiative mit dem Gesetzestext, den der Bundesrat selbst vorgeschlagen hat, nicht umgesetzt würde – mit dieser bedingten Entlassung aus sogenannten anderen Gründen; hier sind ja die Initiantinnen nicht befriedigt worden. Es ist deswegen sehr fragwürdig, wenn ein Justizminister behauptet, es sei ein Rechtsmissbrauch. Zudem hat unsere Kommission für Rechtsfragen zusammen mit der Staatspolitischen Kommission die Thematik des Verhältnisses zwischen Demokratie und Völkerrecht ausführlich diskutiert. Das Bundesamt für Justiz hat am 28. Dezember 2006 ausdrücklich festgehalten, dass aus seiner Sicht an der geltenden Praxis zur Gültigkeitserklärung von Volksinitiativen festzuhalten sei. Der Vorwurf von Bundesrat Blocher trifft also auch sein eigenes Bundesamt für Justiz.

Nach diesem Exkurs zurück zum Geschäft: Die Kommission für Rechtsfragen ist mit 16 zu 4 Stimmen mit der erwähnten Parteiververtretung, inklusive des SVP-Vertreters, der Meinung, dass auf dieses Geschäft nicht eingetreten werden dürfe.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Herr Bundesrat Blocher und soeben Herr Maurer behaupten, in unserer direkten Demokratie gingen letztlich Volksentscheide auch völkerrechtlichen Bestimmungen vor. Das ist ihre Meinung; sie ist falsch. Die EMRK derogiert auch Volksentscheide. Wir müssen klar unterstreichen, dass es hier nicht einfach um einen Dutzendartikel des Völkerrechtes geht, sondern um die zentrale Bestimmung des sogenannten Habeas-Corpus-Verfahrens, der jederzeitigen richterlichen Überprüfung einer Einschliessung.

#### AB 2007 N 1190 / BO 2007 N 1190

Wir haben ein Problem – das stimmt: Wir haben eine Divergenz zwischen der Anforderung an die Gültigkeit einer Initiative und hernach der Anforderung an die materielle Gültigkeit ihrer Umsetzung, weil hierfür unterschiedliche Anforderungen in der Verfassung gegeben sind. Ich werde noch in dieser Session einen Vorstoss einreichen, mit welchem die Ungültigkeitsfrage bei der Überprüfung neu geregelt werden soll.

Was war das Problem der Kommission? Wir waren gewissermassen zwischen Stuhl und Bank: Es ist klar, dass die Umsetzung des Verfassungsartikels im Gesetz, wie es uns der Bundesrat nun vorschlägt, verfassungswidrig wäre. Das hat auch die Gruppe der Initianten moniert; das war auch die Meinung eines gewissen Rechtsprofessors aus Zürich: Man hat dem Bundesrat vorgeworfen, er ritze an der Verfassung. Die Kommission ist auf die Vorlage eingetreten und hat sie minutiös beraten. Sie ist am Ende der Beratung zum Schluss gekommen, diese Vorlage sei nicht EMRK-konform, weil auch in dieser Vorlage die Anforderung des Habeas-Corpus-Verfahrens nicht wirklich zum Zuge komme.

In diesem Sinne waren es zwei Momente, die den Ausschlag gaben. Zum einen sagte die Kommission: Wir können nicht eine Ausführungsgesetzgebung machen, die den Kerngehalt des Verfassungsartikels infrage stellt. Und das Gesetz, das uns der Bundesrat vorgeschlagen hat, ist eben dergestalt, dass der Kerngehalt der Initiative nicht mehr gewährleistet ist. Entsprechend hat die Gruppe der Initianten unter Unterstützung dieses Professors ja auch bereits das Referendum gegen dieses Gesetz angekündigt.

Zum anderen sagten wir aber auch: Wir bieten nicht Hand zu einer Vorlage, die EMRK-widrig ist. Nur insofern gaben wir dem Völkerrecht den Vorrang. In diesem Staat ist es so, dass niemand einen Anspruch hat, dass ein völkerrechtswidriger Verfassungsartikel in einem Gesetz umgesetzt wird. Wer das Gegenteil behauptet, der negiert die Grundlage des hiesigen Rechtsstaates, der negiert die Grundlage der Verfassung, der negiert die Grundlage eines Nebeneinanders von Völkerrecht und Verfassung, das notabene durch die gleiche Körper-



schaft zustande gekommen ist, nämlich durch das Volk. Auch die EMRK und ihr Vorrang sind nicht von aussen aufgezwungen, sondern entsprechen genau dem Willen des Schweizervolkes, des gleichen Schweizervolkes, das die Initiative angenommen hat. Die Verfassung führt zu widersprüchlichen Bestimmungen, und in der Umsetzung dieser widersprüchlichen Bestimmungen erhält das Dach des Völkerrechtes eben dann den Vorrang, wenn es nicht mehr gewährleistet ist.

Ich muss aber auch einem entscheidenden Argument entgegentreten. Es wird immer so getan, als seien unsere Richterinnen und Richter bis hin zum höchsten Gericht heute auf der Linie, fahrlässig mit der Verwahrung umzugehen. Das Gegenteil ist seit dem Fall Brumann wahr. Wir alle sind materiell der gleichen Meinung: Solche Scheusslichkeiten dürfen nicht mehr vorkommen, gefährliche Täter dürfen keine Freiheit sehen. Aber wir vertrauen auf den Richter, hiefür das richtige Auge zu haben. Wer immer sagt, Herr Bundesrat Blocher habe Unrecht mit seiner Geringschätzung des Völkerrechtes, muss heute beweisen, dass er es ernst meint.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Herr Vischer, Herr Aeschbacher möchte Ihnen eine kurze Frage stellen.

**Aeschbacher** Ruedi (E, ZH): Lieber Kollege Vischer, Sie haben in einem grossen Rundumschlag Folgendes gesagt: Wer gegen Völkerrecht verstosse, verletze grundlegende Prinzipien unseres Rechtsstaates. Jetzt meine Frage: Haben Sie übersehen, dass das Gesetzgebungsprojekt des Bundesrates und derjenigen, die eintreten möchten, auf Vorschlägen beruht, die diese Völkerrechtswidrigkeit eben gerade nicht beinhalten, sondern so sind, dass man am Völkerrecht vorbeikommt und es weder ritzt noch irgendwie verletzt?

**Vischer** Daniel (G, ZH): Ich bedanke mich für diese Frage, Herr Aeschbacher. Ich habe zwei Sachen gesagt. Ich habe gesagt, dass der Entwurf des Bundesrates den Verfassungsartikel qualitativ aushöhlt. Es kann ja nicht Aufgabe der Gesetzgebung sein, einen Verfassungsartikel qualitativ einfach umzuinterpretieren. Ich habe gleichzeitig gesagt, dass nicht zuletzt auch die Unklarheit des Gesetzesartikels – diese Mischung, dass nur aus der Verwahrung entlassen werden kann, wenn neue wissenschaftliche Erkenntnisse oder andere Gründe vorliegen – zu einer Unstimmigkeit führt, die nicht garantiert, dass die richterliche Überprüfbarkeit, die ohne Vorgaben stattfinden muss, tatsächlich gewährleistet ist.

**Recordon** Luc (G, VD): Le droit est le glaive de la liberté, la protection des droits fondamentaux est la base de notre Etat. Lorsque le président de l'UDC vient ici déposer une proposition d'entrée en matière, en nous disant tout son mépris pour le droit, il méprise par là la liberté des citoyens, de chaque citoyen.

Une démocratie sans droit, c'est une démocratie populaire dans le pire sens du terme. Elle est en général rapidement confisquée par des tyrans: Staline, Mao, Brejnev, Pol Pot; la liste pourrait s'allonger.

Le groupe des Verts ne cédera donc pas à l'appel à la prééminence des droits émanant de l'initiative populaire, cette vache sacrée helvétique, sur le droit et en particulier sur les droits fondamentaux, tout particulièrement ceux consacrés par les conventions internationales, au premier rang desquelles aujourd'hui la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Nous sommes en réalité placés face à un dilemme logique. Le vice logique, qui enfreint le principe de non-contradiction, se trouve malheureusement dans le traitement prévu des initiatives populaires pour leur validité.

Nous avons une règle absurde, qui donne une interprétation beaucoup trop étroite du droit international impératif, le "ius cogens", qui ne l'étend pas à l'ensemble du droit international qui s'impose à nous. Quelle en est la conséquence logique? Nous en sommes amenés à déclarer valables des initiatives populaires et, au moment où il faut les appliquer par la loi ou par une décision du juge, nous constatons que, même si elles sont ancrées dans la Constitution, elles doivent quand même s'incliner devant le droit international.

C'est donc se moquer du peuple que de le faire voter sur des initiatives lorsqu'elles sont entièrement contraires au droit international, ce qui en l'espèce était le cas ici. Et que peut faire, face à cela, votre malheureuse commission? Et que pouvons-nous faire pour sauver logiquement un objet qui viole par nature le principe de non-contradiction? Tout ce que nous pouvons faire, selon le Conseil fédéral, c'est une loi bidon! Refusons, je vous le demande instamment, de faire une loi bidon pour faire semblant de donner suite au mandat constitutionnel et ensuite ouvrir irrémédiablement et inéluctablement la voie à décision cassatoire sur décision cassatoire à Strasbourg, ce qui enlaidira et entachera gravement l'image de la Suisse en tant que pays de liberté et qui provoquera ici des irritations malvenues exploitées vilement et basement – on peut l'annoncer d'avance – par certains qui n'ont d'autre souci que de faire avancer leur cause au mépris des valeurs les plus sacrées.

La solution prévue par la commission est d'une grande humilité. Elle reconnaît que le Parlement est incapable de sauver le texte constitutionnel qui a été voté et qui n'aurait jamais dû être soumis au peuple. Elle laisse au juge, si jamais il pense devoir et pouvoir appliquer directement le texte constitutionnel de manière "self-execu-



ting", le soin de le faire et de prendre alors le risque d'une cassation, pas seulement de son jugement, mais de l'article constitutionnel en cause, par les juges de la Cour européenne des droits de l'homme. Et au bout de quelques années, si on constate que ce système n'aboutit à rien d'utilisable et de sauvable, il faudra bien se résoudre à abroger la norme absurde que nous avons inscrite dans notre texte fondamental.

AB 2007 N 1191 / BO 2007 N 1191

Mais pour l'instant, comme le propose la majorité de la commission et le groupe des Verts, je vous invite à ne pas entrer en matière. Je vous invite à rejeter la proposition de la SVP, la "neue Stalinistische Volkspartei".

**Hämmerle** Andrea (S, GR): Sie haben es schon festgestellt: Es handelt sich um ein äusserst sensibles Dossier, und dieses steht in engem Zusammenhang zu weiteren Geschäften und aktuellen, emotionsgeladenen Debatten. Ich erwähne die Ausschaffungs-Initiative, die Minarett-Initiative und Rolle und Stellenwert des Völkerrechtes. Das Problem liegt darin, dass der Verfassungsartikel, der von Volk und Ständen angenommen worden ist, völkerrechtswidrig ist. Er widerspricht der EMRK, und diese – das muss auch einmal gesagt sein – ist eine wesentliche Errungenschaft der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts. Wie alles Völkerrecht schützt auch die EMRK letztlich die Schwachen vor den Starken. Dass nun ausgerechnet der schweizerische Justizminister das Völkerrecht – und erst noch am 1. August – relativiert und infrage stellt, ist für mich unverständlich. Das Parlament als Gesetzgeber hat nun zwei Möglichkeiten: Entweder versucht es eine EMRK-konforme Umsetzung des Verfassungsartikels – das ergäbe dann ein verfassungswidriges Gesetz – oder es macht ein Gesetz, das der Verfassung entspricht, und dieses Gesetz wäre völkerrechtswidrig. Oder es macht – wie das der Bundesrat getan hat – ein Gesetz, das sowohl völkerrechtswidrig als auch verfassungswidrig ist. Auch das geht nicht.

Die Kommission für Rechtsfragen hat nach einem knappen Eintretensentscheid diese Gratwanderung versucht. Das Ergebnis war offensichtlich unbefriedigend. Deshalb ergab sich in der Gesamtabstimmung ein klares Nein, was wiederum einem Nichteintreten gleichkommt. Das heisst: Der Verfassungsartikel wird auf Gesetzesesebene nicht konkretisiert. Die Verfassungsbestimmung bleibt direkt anwendbar, wie dies schon heute der Fall ist. Die zuständigen Gerichte legen den Artikel nach allen Regeln der Kunst aus, und das Bundesgericht entwickelt eine Praxis, die allenfalls vom Europäischen Gerichtshof in Strassburg überprüft wird.

Herr Bundesrat Blocher hat in der Kommission für Rechtsfragen wie schon vor der Abstimmung klar gesagt, diese Verfassungsnorm werde nie Anwendung finden. Wenn dies so ist, besteht ohnehin kaum Gesetzgebungsbedarf. Der Verfassungsartikel bleibt direkt anwendbar, bleibt sozusagen als Drohkulisse stehen. Dies ist besser, als ihn auf Gesetzesesebene falsch zu konkretisieren. Herr Hochreutener, diese Verfassungsbestimmung ist nicht ungültig. Sie ist gültig, bleibt aber einfach direkt anwendbar.

Herr Bundesrat Blocher hat gegen den Entscheid der Kommission für Rechtsfragen starke, diffamierende Worte gebraucht. Zu Unrecht: Als Gesetzgeber sind wir nämlich an die klaren Schranken des Völkerrechtes gebunden, und wir dürfen auch einen Verfassungsartikel nicht per Gesetz verletzen. Dass wir diese Prinzipien ernst nehmen, ist weder feig noch mutlos oder gar missbräuchlich, sondern es ist rechtsstaatlich korrekt. Der Rechtsstaat steht über allem rechten Wahlkampfgepolter!

**Thanei** Anita (S, ZH): Die SP wollte die Verwahrungs-Initiative als ungültig erklären, da uns im Einklang mit den Fachleuten klar war, dass sich die Initiative nicht mit der EMRK und dem schweizerischen Verfassungsrecht vereinbaren lässt, unverhältnismässig ist und das angestrebte Ziel nicht erreicht. Die Anliegen der Initiative unterstützen wir natürlich.

Zur Erreichung der mit der Initiative verfolgten legitimen Ziele haben wir inzwischen mit der Revision des Allgemeinen Teiles des Strafgesetzbuches die Sanktionen im Bereich der Verwahrung verschärft. Auch gefährliche Ersttäter ohne psychopathologische Störungen können verwahrt werden. Eine lebenslange Verwahrung ist möglich, muss auch möglich sein, jedoch unter Einhaltung der rechtsstaatlichen Prinzipien.

Die Initiative lässt sich nicht umsetzen; die Quadratur des Kreises ist auch für uns nicht möglich. Krux war und ist das Erfordernis der Nichttherapierbarkeit und die No-way-out-Perspektive. Das kann nicht EMRK- und völkerrechtskonform umgesetzt werden. Niemand kann eine lebenslängliche Nichttherapierbarkeit attestieren. Das Recht auf die Überprüfung einer Inhaftierung kann man niemandem nehmen.

Mit den neuen Sanktionen im Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches stehen wir im Rahmen der Verfassung und der EMRK erstens für eine effiziente Verbrechensbekämpfung ein, zweitens für den Schutz unserer Bevölkerung und der Opfer und drittens für mehr Prävention und die Verhinderung von Ersttäten.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.



**Sommaruga** Carlo (S, GE): Au nom du groupe socialiste, je vous invite à ne pas entrer en matière sur le projet de concrétisation de l'article constitutionnel sur l'internement à vie des délinquants extrêmement dangereux. Cela vous a déjà été dit par mes collègues de langue allemande: le Parti socialiste vous avait proposé, lors de la discussion sur l'initiative populaire, de rejeter celle-ci et même de la déclarer nulle dans la mesure où elle contenait un dispositif violant la Convention européenne des droits de l'homme et, donc, le droit international. Aujourd'hui, après le vote populaire, nous nous retrouvons devant le même problème, à savoir un article constitutionnel qui ne peut pas être concrétisé, dès lors que sa concrétisation est contraire à la Convention européenne des droits de l'homme et aux garanties individuelles qui sont assurées par celle-ci, surtout dans le cadre de la procédure pénale.

Il serait bon de rappeler que la Convention européenne des droits de l'homme et sa dimension concrète d'application dans les différents pays où elle est en vigueur sont garantes de la démocratie et des droits des individus, dans le respect de l'Etat de droit. La Convention européenne des droits de l'homme, n'en déplaise à certains groupes dans cet hémicycle et au chef du Département fédéral de justice et police, n'est pas une norme caoutchouc. Il s'agit en fait d'une loi d'airain qu'il convient de respecter, et ce afin que l'Etat de droit et les droits individuels de chacun soient respectés.

Ces règles-là amènent donc à devoir rejeter le projet de concrétisation, car il aboutirait systématiquement à une violation de cette disposition.

Par ailleurs – cela a déjà été dit, mais il convient de le réaffirmer une fois encore –, ce n'est pas parce que le peuple s'est prononcé sur une initiative populaire fédérale qu'il faut concrétiser celle-ci. On ne peut en effet remettre en cause des principes fondamentaux du droit international public ou inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme simplement à la suite d'un vote du peuple. Ces principes priment une décision populaire de ce genre, sinon le risque existe que des groupes de citoyens, animés par des préoccupations certes légitimes, fassent passer des réformes de nature émotive. De plus, il y a aussi le risque de voir certains partis – et on sait que c'est déjà le cas avec le lancement de l'initiative populaire fédérale "contre la construction de minarets" et de l'initiative populaire fédérale "pour des naturalisations démocratiques" – faire fi de l'Etat de droit et imposer des dispositions qui remettent en question notre vision du système juridique, système qui garantit à tout le monde des libertés individuelles et surtout un Etat de droit.

Je dirai encore que la proposition qui vous est présentée par la majorité de la commission de laisser cette responsabilité au pouvoir judiciaire ne constitue pas une démission. C'est une décision mûrement réfléchie après examen en détail de la situation. Si demain un juge est saisi d'une demande d'application immédiate, il est clair qu'il devra faire les mêmes réflexions que nous et avoir les mêmes réactions que celles que nous avons ici. Si par hasard un juge devait effectivement appliquer directement la disposition constitutionnelle, cela aboutira certainement à un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme, qui ne pourra qu'annuler la décision. On se retrouvera dans la même situation qu'aujourd'hui!

Pour conclure, je vous invite donc à suivre la majorité.

AB 2007 N 1192 / BO 2007 N 1192

**Waber** Christian (E, BE): Zwei Frauen bewegen die Schweiz, sie verfolgen auch mit Interesse hier die Diskussion im Plenum. Es ist das erste Mal, dass eine Gesellschaftsbewegung aufgrund privater Eigeninitiative einen dermassen grossen Erfolg verzeichnen konnte. Das Volk hat diesen zwei Frauen Recht gegeben. Wenn man sagt, das Volk habe immer Recht, bin ich nicht dieser Meinung. Es gibt auch Situationen, in denen die Rechtsstaatlichkeit über der Meinung des Volkes steht. Hier in diesem Fall geht es aber um viel mehr als nur gerade um den Anspruch auf Rechtsstaatlichkeit. Es geht darum, dass wirklich Tiefbetroffene in ihrer persönlichen Integrität dermassen angegriffen wurden, dass der Schmerz so ist, dass eben der Schutz – auch als Aufgabe des Staates – an erster Stelle steht.

Die Kommission für Rechtsfragen verweigert sich mit ihrem Antrag auf Nichteintreten diesem Auftrag des Volkes. Es gibt eine Güterabwägung auch mit internationalen Normen und Gesetzen, die auch hier oftmals sehr heuchlerisch daherkommt. Diese werden auch willkürlich angewendet. Wenn ich sehe, wie eben diese vielgepriesenen Völkerrechte und Menschenrechte weltweit angewendet werden, dann wird mir direkt schlecht dabei, dass wir uns hier in Spitzfindigkeiten verlieren und uns hinter diesen Anforderungen verstecken. Parlamentarier, die sich hinter diesen Normen effektiv verstecken, würden ganz sicher anders entscheiden, wenn sie persönlich betroffen wären. Bürgerinnen und Bürger, Mütter und Kinder in diesem Land haben das Recht auf den grösstmöglichen Schutz vom Staat. Dieser grösstmögliche Schutz muss angeboten und mit allen Mitteln durchgesetzt werden. Falsche Barmherzigkeit darf nicht dazu führen, dass extrem gefährliche Straftäter



geschont werden. Hier ist diese Barmherzigkeit ganz sicher nicht am Platz. Beim rechten Treppenaufgang in unseren Saal und in den Ständeratssaal steht eine Maxime, die wir uns wirklich zu Herzen nehmen sollen und müssen. Es steht dort nämlich: "Das Wohl des Volkes ist das oberste Gebot." Über dieses oberste Gebot, nämlich das Wohl des Volkes, auch über den Anspruch auf Schutz vom Staat durch Gesetze diskutieren wir hier heute im Saal.

Ich möchte Sie dringend dazu aufrufen, auf den Antrag der Kommission auf Nichteintreten nicht einzugehen, sondern die Minderheit zu unterstützen oder Rückweisung zu beantragen, damit dieser Auftrag des Volkes, der in der Verfassung steht, endlich wirklich umgesetzt werden kann.

**La présidente** (Simoneschi-Cortesi Chiara, deuxième vice-présidente): La signora Huguenin ha chiesto di intervenire, ne ha la facoltà, ma non è in sala. J'ai parlé en italien parce que c'est ma langue, mais je peux parler en français. Vous avez demandé la parole et je vous la donne très volontiers.

**Huguenin** Marianne (-, VD): Mon groupe aimerait appuyer la majorité de la commission de notre conseil qui, finalement, propose de ne pas entrer en matière sur le projet du Conseil fédéral. Essayé, pas pu: c'est la constatation de notre commission après avoir essayé de "tordre" le texte des initiants pour le rendre compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), ou au contraire de "tordre" celle-ci pour la rendre compatible avec le texte des initiants.

Il est de la responsabilité du Parlement, à défaut d'être celle du Conseil fédéral, de dire qu'il existe un droit international. Ce n'est pas parce que cela n'a pas été dit avant le vote du peuple que cela ne doit pas être dit clairement maintenant. Il est de la responsabilité de notre Parlement de sortir d'un discours simple, binaire, dans ce sujet complexe et de rappeler que la CEDH garantit à chaque détenu le droit simplement de voir sa situation réévaluée – non pas le droit d'être libéré, de sortir de prison, mais celui de ne pas être mis au cachot à vie.

Oui, il importe de respecter les victimes et leurs proches, milieux d'où l'initiative populaire est issue. Leur souffrance, leur volonté d'attirer l'attention sur un domaine souvent méconnu, sur le manque de moyens dont souffrent les professionnels, sur la banalisation dont a parfois fait preuve la justice, tout ceci demande le respect, de même que leur engagement citoyen. On ne peut que comprendre également le sentiment d'urgence, l'effroi que cette menace provoque, d'autant plus qu'elle surgit de la proximité, parfois au coeur de la famille.

Mais nous devons dire aussi que cette initiative et le projet du Conseil fédéral comportent un leurre sur le rôle que peuvent jouer les psychiatres. Il est à première vue paradoxal que des milieux qui ont une méfiance absolue à l'encontre des psychiatres leur donnent plus de pouvoir en les sommant de définir par leur expertise qui mérite la qualification d'"extrêmement dangereux" et de "non amendables". On force ainsi l'expert à se prononcer dans un domaine dans lequel il ne s'aventure que peu – à raison, car il n'a pas de certitude. On veut lui faire porter la responsabilité du choix de l'exclusion radicale d'un sujet du champ de l'humain, réduisant un individu à son acte, présupposant un savoir qui n'existe pas, excluant tout doute, toute possibilité d'évolution individuelle. L'individu est ainsi réduit à une statistique, et la médecine et les soins à une activité d'actuaire faisant reposer sur une probabilité le jugement porté sur un individu.

Nous sommes placés ici face à une dérive que certains ont qualifiée de "populisme pénal" ou de "législation compulsive", qui "se développe dans une société où l'urgence façonne la règle juridique" et qui fait du public le destinataire de cette décision. Les milieux médicaux concernés sont inquiets de cette dérive et mon intervention s'inspire de leur position, en particulier de celle publiée par le "Bulletin des médecins suisses" en 2006; ils parlent d'un retour à une psychiatrie façon "Vol au-dessus d'un nid de coucou".

Enfermer à vie sans possibilité de réévaluation, rayer simplement de la société un être humain et finalement avec lui ses proches, le qualifier de monstre, voilà qui se veut rassurant sur le fait que nous sommes "autrement". Mais cela bloque de fait toute réflexion, tout travail thérapeutique, toute nouvelle recherche pour comprendre les mécanismes qui peuvent mener un être humain à l'horreur et pour pouvoir donc une fois agir préventivement. Cela bloque aussi toutes les demandes d'aide préventive de ces personnes, demandes qui ont augmenté ces dernières années et qui montrent qu'on ne peut dans ce domaine raisonner en termes binaires: monstre ou pas.

"A gauche toute!/Links!" soutient donc la majorité de la commission qui a osé prendre ses responsabilités et dire son incapacité à élaborer à partir du texte de l'initiative une loi qui respecte le droit international.

**Stamm** Luzi (V, AG): Ich bin versucht zu sagen: "Goot's eigentlich no?" Oder in der Amtssprache: Geht es eigentlich noch? Plötzlich kommt eine unserer Kommissionen und sagt: Was die Bevölkerung soeben entschieden hat, ist nicht menschenrechtskonform. Oder, wie Kollege Hämmerle gesagt hat, es sei völkerrechtswidrig; was die Bevölkerung an der Urne entschieden hat, sei nicht menschenrechtskonform umzusetzen. Das geht



nicht!

Herr Kollege Hochreutener, ich teile Ihre Meinung. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, so haben Sie gesagt: "Das Volk hat uns diese Kompetenz gar nicht gegeben." Tatsächlich: Wir haben diese Kompetenz gar nicht, jetzt noch zu sagen, was die Bevölkerung entschieden hat, sei völkerrechtswidrig. Diese Möglichkeit haben wir lediglich vor einem Volksentscheid. Ich erinnere Sie aber daran, dass wir diese Volksinitiative als gültig erklärt haben. Frau Kommissionssprecherin, Sie haben es richtig zitiert: Der Bundesrat hat gesagt, "sie kollidiert nicht mit dem Völkerrecht". Er hat wörtlich gesagt, "die Initiative kann völkerrechtlich umgesetzt werden". 56 Prozent der Bevölkerung und die Mehrheit der Stände haben gesagt: Wir wollen diese Volksinitiative. Es wurde auch richtig zitiert – dies spielt aber keine so grosse Rolle –, dass die ständerätliche Kommission und dann der Ständerat ohne Gegenstimme gesagt haben: In Ordnung, wir winken diese Vorlage durch. Und jetzt kommt unsere Kommission und sagt, die Vorlage sei nicht menschenrechtskonform!

AB 2007 N 1193 / BO 2007 N 1193

An die Adresse der französischsprachigen Kommissionssprecherin möchte ich sagen: Das ist nicht "courageux", also nicht mutig, wenn die Kommission sagt, wir widerrufen den Willen des Volkes, der Volksentscheid sei völkerrechtswidrig. Das heisst tatsächlich, das Volk auszutricksen. Herr Bundesrat, wenn Sie das wirklich gesagt haben, dass das Volk ausgetrickst wird, so hatten Sie Recht.

Herr Fluri, eine Zwischenbemerkung: Wenn es so gewesen wäre, dass wir in der Kommission gedacht hätten, die Formulierung müsse anders sein, hätten wir andere Formulierungen finden können und müssen. Das allein kann also auch kein Grund sein, nicht einzutreten. Ich schliesse den formellen Teil meiner Erklärung: Formell ist es nicht möglich, jetzt nicht mehr einzutreten. Wir haben grünes Licht für die Volksabstimmung gegeben, und die Bevölkerung hat gesagt: Wir sagen Ja zur Volksinitiative. Deshalb können wir jetzt nicht im Nachhinein sagen, sie sei völkerrechtswidrig.

Jetzt komme ich zum materiellen Teil. Ist die Vorlage denn überhaupt völkerrechtswidrig? Praktisch jedes Votum, das ich vorhin gehört habe, hat sich auf die EMRK bezogen, das heisst auf die Europäische Menschenrechtskonvention. Man hat gesagt: Was wir jetzt zu tun gedenken, das sei EMRK-widrig. Ich habe die Europäische Menschenrechtskonvention vor mir. Man muss schon nur sehen, dass sie ausserordentlich kurz ist. Sie hat – was den materiellen Inhalt betrifft – nur 18 Artikel. Und was genau ist denn EMRK-widrig? Was soll das? Ich habe die verschiedenen Artikel vor mir, auch Artikel 5, der angerufen worden ist. Die EMRK ist im Jahr 1950 statuiert worden. Da war man ein bisschen weniger zimperlich. Da steht z. B. in Artikel 5, die Freiheit dürfe einem Menschen entzogen werden, wenn er sich rechtmässig in Haft befinde, wenn er "geisteskrank, Alkoholiker, rauschgiftsüchtig oder Landstreicher" sei. Also sagte man damals: "Landstreicher", das genüge schon, um jemanden einzusperren. Die Bestimmung, auf die sich heute in der Debatte jeder beruft, heisst: "Jede Person, die festgenommen oder der die Freiheit entzogen ist, hat das Recht, zu beantragen, dass ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn der Freiheitsentzug nicht rechtmässig ist." Hier steht also nur: Jedermann hat jederzeit das Recht, geltend zu machen, er sitze zu Unrecht im Gefängnis, er sei nicht rechtmässig in Haft gesetzt worden. Da steht überhaupt nichts von all dem, was ich heute gehört habe, was da angeblich gemäss EMRK gelten solle und wo eine Korrektur der Volksentscheide so und so und so notwendig sei.

Ich will ein leicht verständliches Beispiel aufführen. Wahrscheinlich wissen Sie: Die Schweiz hat als maximale Freiheitsentzugsdauer 20 Jahre, und dann gibt es noch lebenslänglich. Man kann also 13, 18 oder 20 Jahre verhängen oder lebenslänglich, nicht aber z. B. 25 Jahre. In der Praxis muss der Betroffene, der ins Gefängnis geschickt wird, nur zwei Drittel der Zeit absitzen – also bei einer Strafe von 20 Jahren z. B. 13 2/3 Jahre und bei einer lebenslänglichen Strafe noch 15 Jahre. Dann wird er bedingt entlassen. Das heisst konkret: Wenn Sie sich in einem Schweizer Gefängnis normal verhalten, sind Sie bei jedem Delikt, das Sie begangen haben, nach spätestens 15 Jahren wieder draussen.

Wenn Sie die EMRK anschauen, sehen Sie, dass es absolut völkerrechtskonform und zulässig wäre, wenn Sie gesetzlich viel höhere Strafen ermöglichen würden, wenn also der schweizerische Gesetzgeber sagen würde, das Maximum sei nicht 20, sondern z. B. 60 Jahre. Sie wissen wahrscheinlich und können es in den Zeitungen lesen, dass die Amerikaner mehrfach lebenslängliche Strafen kennen; da können Sie drei- oder viermal lebenslänglich erhalten. Auch andere Länder – ich denke an ostasiatische Staaten – kennen drakonische Strafen; die sind völkerrechtlich zulässig. Aber plötzlich soll es nicht zulässig sein, wenn die Schweiz kommt und sagt, bei diesen und jenen ganz schweren Delinquenten verhängen sie tatsächlich eine lebenslängliche Strafe. Nirgends steht in der EMRK, dass das nicht zulässig sein soll.

Das Völkerrecht wurde nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt – deshalb habe ich Ihnen auch gesagt, dass die EMRK von 1950 stammt –, weil sie den Schutz der Menschenrechte garantieren wollte. Dies zu Recht; es





war dringend notwendig. Wenn man sich die totalitären Staaten vor Augen hält, die es auch heute noch gibt, braucht der einzelne Bürger dringend einen Schutz vor Willkür, er braucht ein Völkerrecht. Aber was passiert mit diesem Völkerrecht? Die Garantien der Menschenrechte sind von unseren modernen Rechtsstaaten – von der Schweiz ohnehin – schon längst ins nationale Recht übertragen worden. Aber plötzlich entwickelt sich ein umfassendes Völkerrecht, das sich gegen die Mehrheit der Bevölkerung zu wenden droht. Plötzlich reisst es ein, dass es heisst, z. B. im Sozialrecht, z. B. im Steuerrecht, z. B. im Strafrecht sei nicht mehr die Bevölkerung zuständig, sondern eine Elite von Juristen solle das Sagen haben, gleichgültig, wie klein diese Juristenelite auch sein möge. Das ist eine ausserordentlich gefährliche Entwicklung.

Plötzlich soll nicht mehr die Bevölkerung zuständig sein, sondern eine kleine Elite, die sagt, das und das dürfe man machen, den Rest nicht. Die modernen Rechtsstaaten haben begriffen, dass sich hier ein Problem anbahnt. Auch die Deutschen haben es begriffen. Ich will jetzt nicht alles zitieren, was ich vor mir auf dem Rednerpult habe, aber auch das deutsche Verfassungsgericht sagt, das Grundgesetz entfalte übergeordnete Wirkung im Rahmen des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems: "Das Grundgesetz erstrebt die Einfügung Deutschlands in die Rechtsgemeinschaft friedlicher und freiheitlicher Staaten" und – jetzt kommt es – "verzichtet aber nicht auf die in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität." Auch die Deutschen beginnen zu merken, dass man plötzlich ein Spannungsfeld zwischen Völkerrecht und nationalem Recht hat, und geben der Verfassung manchmal Vorrang.

Seit Neuestem wird leider versucht, unsere direkte Demokratie via Völkerrecht auszuhebeln. In der Schweiz gefällte Volksentscheide sollen plötzlich nicht mehr gelten; vielmehr soll angeblich übergeordnetes internationales Recht zur Anwendung kommen. Schon immer haben die elitären Kreise Mühe gehabt, sich mit Volksentscheiden abzufinden; neu ist jedoch die Tendenz, juristische Experten einzubringen, um zu "beweisen", das Volk habe nicht Recht.

Herr Hämmerle, noch eine Bemerkung zu Ihnen: Sie haben zwar zu Recht gesagt, Völkerrecht sei ein Schutz gegen die Starken, aber dabei hat man die totalitären Regime im Auge gehabt. Sie wollen doch nicht im Ernst behaupten, dass die Frauen um Frau Chaaban herum, die die Unterschriften gesammelt haben, die Starken sind und dass wir jetzt im Namen der Schwachen gegen den Volksentscheid antreten müssen?

Quintessenz: Bitte heissen Sie den Antrag Maurer auf Eintreten und Rückweisung an die Kommission gut! Wenn Sie der Kommissionsminderheit folgen – Herr Aeschbacher hat es gesagt –, ist dies faktisch dasselbe. Also: Antrag Maurer oder Minderheitsantrag unterstützen!

**John-Calame** Francine (G, NE): Vous avez fait référence à la Convention européenne des droits de l'homme, qui, dans l'énoncé des droits et libertés (titre 1), ne contient que 18 articles. Par contre – vous êtes juriste, je ne le suis pas –, l'idée n'est-elle pas quand même qu'on devrait tenir compte de toute la jurisprudence, notamment de celle qui est édictée par la Cour européenne des droits de l'homme?

**Stamm** Luzi (V, AG): Sie sagen, wenn die Richter – in Strassburg zum Beispiel – dieses angebliche Menschenrecht auch noch so stark ausweiten, habe dies immer Vorrang. Das geht nicht, denn das führt automatisch zu einer inakzeptablen Kollision mit den Volksrechten, mit der direkten Demokratie, mit der Souveränität der Staaten.

**Zemp** Markus (C, AG): Herr Kollege Stamm, Sie haben mit voller Überzeugung – ich denke, das ist richtig – für Eintreten gesprochen. Sie haben damit die Position der CVP und der EVP unterstützt. Wenn ich aber die Fahne betrachte,

AB 2007 N 1194 / BO 2007 N 1194

stelle ich mit Erstaunen fest, dass von Ihrer Partei niemand den Minderheitsantrag auf Eintreten unterstützt. Wie erklären Sie sich das?

**Stamm** Luzi (V, AG): Ich weiss nicht, wie das Sammeln der Unterschriften an der fraglichen Sitzung verlaufen ist. Ich bin Mitglied der Aussenpolitischen Kommission und war während dieses Termins in Russland. Ich war also nicht persönlich anwesend. Ich kann Ihnen die Frage nicht beantworten, warum es nicht mehr Unterschriften auf Ihrem Dokument hat.

**Hämmerle** Andrea (S, GR): Herr Stamm, Sie haben grosse Worte gefunden. Ich möchte Ihnen eine einfache Frage stellen: Wie ernst und wie wichtig nehmen Sie und Ihre SVP-Kollegen diesen Verfassungsartikel und dieses Gesetz, wenn Sie es nicht einmal für nötig befunden haben, bis zum Schluss der Kommissionssitzung anwesend zu sein; wenn Sie es nicht für nötig befunden haben, an der Abstimmung teilzunehmen; wenn Sie



nicht einmal der Minderheit angehören? Wie ernst nehmen Sie die ganze Geschichte?

**Stamm** Luzi (V, AG): Ich verstehe Ihre Frage bestens, Herr Kollege Hämmerle. Ich garantiere Ihnen, dass ich das nächste Mal alles daransetzen werde, schnell aus Moskau nach Hause zu fliegen, damit ich an der Abstimmung teilnehmen kann.

**Fluri** Kurt (RL, SO): Nachdem Sie sich jetzt ausführlich über die völkerrechtliche Seite der Argumentation ausgelassen haben, würde mich interessieren, weshalb Sie nicht darauf eingegangen sind, dass auch der Entwurf des Bundesrates in mindestens einem gravierenden Punkt ganz klar der Initiative widerspricht.

**Stamm** Luzi (V, AG): Das ist ein separates Problem. Die Initiative wollte etwas Bestimmtes, der Bundesrat hat das ein bisschen entschärft; er hat gesagt, man habe bei der Initiative noch eine Problematik, die man etwas entschärfen wolle, und hat nun ein Gesetz vorgeschlagen. Jetzt hat die Kommission gesagt, sogar dieses sei völkerrechtswidrig; damit sagt sie automatisch, die Volksinitiative sei ebenfalls völkerrechtswidrig. Ich bin völlig anderer Meinung. Das Vorhaben der Initianten könnte höchstens dann völkerrechtswidrig sein, wenn das Völkerrecht endlich anständig kodifiziert würde, wenn wir endlich schwarz auf weiss sähen, wo das angebliche Völkerrecht tatsächlich verletzt ist. Aber es geht nicht an, dass irgendwelche Juristen sagen, dieses und jenes sei jetzt Völkerrecht, deshalb habe das Schweizervolk nichts mehr zu sagen.

**Vischer** Daniel (G, ZH): Herr Stamm, sind Sie denn der Meinung, Artikel 5 EMRK existiere gar nicht, sei nicht anwendbar? Machen Sie nunmehr einen Vorstoss, dass die EMRK in diesem Land nicht mehr gelten soll? Es war ja das gleiche Volk, das wollte, dass die EMRK vorrangiger Teil unserer Rechtsordnung wird.

**Stamm** Luzi (V, AG): Ich habe überhaupt nichts gegen die EMRK. Ich wiederhole, was in der EMRK steht: Jedermann hat das unentziehbare Recht, einen Richter anzurufen und überprüfen zu lassen, ob er zu Recht in Haft sitzt. Aber ob dann das schweizerische Volk und dann die Richter ein Strafmass von 10, 20, 30, 40 oder 50 Jahren festlegen, geht die Menschenrechtskonvention nichts an; dazu äussert sich das Völkerrecht nicht. Hierfür sind die nationalen Gesetzgeber und die nationalen Gerichte zuständig.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Mit der Annahme der Volksinitiative betreffend "lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter" durch Volk und Stände am 8. Februar 2004 trat der neue Artikel 123a der Bundesverfassung in Kraft. Dieser Artikel ist angenommen worden, obwohl der Bundesrat und die Mehrheit des Parlamentes dem Volk gesagt hatten, man solle das nicht annehmen. Das Volk – es ist verfassungsmässig die oberste Instanz – hat das Recht, auch etwas zu entscheiden, was Bundesrat und Parlament nicht wollen; das ist in der Geschichte schon häufig vorgekommen. Vor der Abstimmung haben sowohl Gegner wie Befürworter stets festgehalten, dass zu diesem Verfassungsartikel ein entsprechendes Gesetz benötigt werde und auch gemacht werden könne, dass die Anwendung erst durch ein Gesetz richtig erfolgen könne, auch wenn eine direkt auf die Verfassung gestützte Anwendung möglich sei. Das hat man dem Volk vor der Abstimmung gesagt. Man hat auch gesagt, dass es dann schwierig sei, einen klaren Weg zu finden, um auch nichtzwingende Völkerrechtsnormen zu erfüllen.

Diese Initiative ist vom Bundesrat und vom Parlament als rechtsgültig und als nicht völkerrechtswidrig bezeichnet worden. Ich war damals noch nicht im Bundesrat; dies an die Adresse derjenigen, die mit mir etwas Mühe haben. Es waren der frühere Bundesrat und das frühere Parlament, die das so entschieden haben. Wenn man eine solche Initiative zulässt, heisst das, dass man sie erfüllen muss und das Gesetz so zu gestalten hat, dass man sie erfüllen kann. Deshalb möchte ich den Sprecherinnen und Sprechern, die es als diffamierend bezeichnen, wenn ich kritisiere, dass eine Mehrheit Ihrer Kommission diesen Auftrag nicht erfüllen will, entgegen: Ich vertrete hier die Meinung des Bundesrates und habe sie zu vertreten, bis das Parlament entschieden hat, und ich habe entschieden, hier diese Meinung zu sagen.

Ich sage es noch einmal: Auf ein Gesetz, welches man vor der Abstimmung über die Verfassungsinitiative versprochen hat und von dem man gesagt hat, dass man es machen werde und machen könne, nun nicht eintreten zu wollen, erachte ich als missbräuchlich; denn das bedeutet, dass ein Entscheid des Volkes nicht ernst genommen wird. Ich habe das auch in der Kommission klar dargelegt.

Warum denn diese Konkretisierung in einem Gesetz, warum haben wir das damals dem Volk versprochen? Es besteht die Gefahr, dass die Anordnung und die Überprüfung von lebenslänglichen Verwahrungen, aber auch die Entlassung daraus in den Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt werden. Man überlässt es sogar den Strafvollzugsbehörden – man überlässt es sogar solchen Behörden –, bei Verwahrungen zu entscheiden, ob man jemanden entlassen soll oder nicht. Das ist eine ausserordentlich schwerwiegende Entscheidung, um die sich der Gesetzgeber nicht herumdrücken kann.



Artikel 123a der Bundesverfassung wurde angenommen, darum ist er umzusetzen. Der Ständerat stimmte dem Gesetzentwurf des Bundesrates einstimmig, mit 34 zu 0 Stimmen, zu. Auch dort wurde über die Verfassungsmässigkeit und die Völkerrechtswidrigkeit lange und gründlich diskutiert. Wir haben selbstverständlich abgeklärt, ob diese Gesetzesbestimmungen mit dem Völkerrecht und mit den Menschenrechten in Übereinstimmung stehen. Alle staatlichen Instanzen haben das klar bestätigt. Es gibt sogar Völkerrechtler, die sagen, man hätte noch etwas weiter gehen können. In der Detailausgestaltung können Sie ja mitreden. Herr Fluri sagte, man könnte es noch verfassungsmässiger machen. Ich bitte ihn, das in der Detailberatung einzubringen; ich wehre mich nicht dagegen. Ich musste eine Gesetzesvorlage ausarbeiten, die den Initiativtext erfüllt und völkerrechtsmässig ist. Wenn Sie sagen, es gebe bessere Lösungen, sind wir selbstverständlich dabei. Wir haben eine Lösung in die Vernehmlassung gegeben, von der ich meine, sie sei besser gewesen als die heutige. Praktisch alle Parteien – oder der grösste Teil der Parteien – und viele Fachleute wollten eine andere Fassung; darum mussten wir auf diese Vernehmlassungsantworten eingehen. Aber wenn Sie auf die Vorlage nicht eintreten, haben Sie ja gar keine Möglichkeit, sie zu verbessern.

Ich bedaure es ausserordentlich, dass die vorberatende Kommission trotz des eindeutigen Votums des Ständerates, trotz dieser klaren Stellungnahme betreffend Völkerrecht, jetzt sagt, es sei völkerrechtswidrig. Ich habe mich über diejenigen gefreut, welche zur Kenntnis genommen haben, dass ich die Problematik von Völkerrecht und Volksrecht

AB 2007 N 1195 / BO 2007 N 1195

aufgenommen habe. Das ist ein guter Anfang, auch wenn dies jetzt selbstverständlich kritisiert wird. Ich habe nicht gesagt, das Völkerrecht sei minderwertig, sondern ich kritisiere hier ausdrücklich, dass man – und das kommt hier zum Ausdruck – mit der Berufung auf Völkerrecht Bestimmungen, welche das Volk will und welche man selbst nicht will, unter den Tisch wischt.

Jetzt wird hier gesagt, das sei völkerrechtswidrig. Wer entscheidet denn eigentlich, ob etwas völkerrechtswidrig ist? Wir haben eine Abteilung im Bundesamt für Justiz, welche die Völkerrechtsmässigkeit prüft, wir haben im EDA eine Abteilung, welche sich mit Völkerrechtswidrigkeiten befasst. Es gibt noch genug sich widersprechende Ansichten seitens der verschiedenen Juristen. Aber hier besteht einhellig die klare Meinung: So, wie es jetzt vorliegt, ist es auf jeden Fall völkerrechtsmässig. Es ist auch interessant, wie die verschiedenen Stellungnahmen ausgefallen sind. Der emeritierte Professor Stefan Trechsel aus Zürich, welcher damals noch Professor war, hat uns gesagt, das sei am Rande der Völkerrechtswidrigkeit. Jetzt hat er einen Nachfolger auf dem Lehrstuhl für Strafrecht, Herrn Professor Daniel Jositsch. Er hat mir gesagt, man könnte noch viel weiter gehen, ich würde einen Bückling vor der Menschenrechtskonvention machen. Sie sehen, wie schwierig es ist. Einen Volksentscheid erachte ich als höher als einzelne Expertenmeinungen. Ich habe den Professor gebeten, mir unverzüglich eine bessere Lösung vorzulegen; es ist leider nichts gekommen. Der Vernehmlassungsentwurf wäre eine Lösung gewesen. Nichteintreten heisst: Sie können die Vorlage gar nicht diskutieren, und man verabschiedet sich. Herr Fluri, Sie müssen sagen – ich war in der Kommission -: Die Hauptbegründung war, es sei völkerrechtswidrig. Das hat man auch heute wieder gehört. Ich sage Ihnen: Alle Gutachten lauten, es sei nicht völkerrechtswidrig.

Um die Notwendigkeit von Ausführungen im Strafgesetzbuch noch etwas näher zu erläutern, muss ich Ihnen vergegenwärtigen, was der Artikel im Kern verlangt. Es sind zwei Dinge: Zum einen sollen extrem gefährliche und untherapierbare Sexual- und Gewaltstraftäter ausdrücklich lebenslänglich verwahrt werden. Ich muss Herrn Hämmerle sagen: Ich habe nicht gesagt, diese Bestimmung werde man nie anwenden. Ich habe gesagt, sie werde nicht angewendet, wenn es keine Psychiater gebe, die solche Gutachten machen würden: Wir haben leider Erklärungen von Psychiatern, wonach man das auf lebenslängliche Sicht gar nicht entscheiden könne. Aber es gibt auch Psychiater – ich erinnere Sie an den Gerichtspsychiater des Kantons Zürich –, die ausdrücklich sagen, es sei bei einzelnen Straftätern möglich, die Lebenslänglichkeit der Gefährlichkeit psychiatrisch festzustellen. Ich habe vor der Abstimmung gesagt, es werde wahrscheinlich kaum solche Fälle geben – wenn natürlich die Psychiater keine solchen Gutachten anfertigen, gibt es überhaupt keine. Zum anderen darf ihre Entlassung nur geprüft werden, wenn durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse die Heilbarkeit des Täters und damit seine Ungefährlichkeit erwiesen ist.

Wir haben Ihnen hier die Frage beantwortet, was Sexual- und Gewaltstraftäter sind. Das musste formuliert werden. Was heisst "extrem gefährlich"? Das finden Sie im Gesetzentwurf. Was heisst "nicht therapierbar"? Was sind "neue wissenschaftliche Erkenntnisse" über die Heilbarkeit des Täters? Hier besteht ein Streitpunkt mit den Befürwortern dieser Initiative. Sind das nur objektive Methoden, oder sind es auch wissenschaftliche Erkenntnisse auf der subjektiven Seite? Wer stellt fest und auf welche Weise, ob solche Erkenntnisse vorliegen? Wer nicht eintritt, wischt alle diese Präzisierungen unter den Tisch.





Ich bin offen für eine bessere Formulierung, falls Sie in der Detailberatung eine solche finden. Sie muss aber der Initiative und der Menschenrechtskonvention entsprechen. Dieses Gesetz entspricht dieser Forderung, soweit wir das machen konnten; das Gesetz steht damit im Einklang. Damit bitte ich Sie: Treten Sie auf diesen Gesetzentwurf ein!

Es ist gesagt worden, ausgerechnet der Justizminister sei derjenige, der auf den Widerspruch zwischen Völkerrecht und Volksrecht hinweise. Ich meine, das sei meine eigentliche Aufgabe. Ich bin sehr besorgt darüber, wie oft man sich in diesen drei Jahren leichtfertig – ich habe nur davon gesprochen – auf das Völkerrecht berufen hat. Ich bin auch hier der Meinung, dass wir dies unterlassen und dem Antrag der Minderheit zustimmen sollten.

**Vischer Daniel** (G, ZH): Herr Bundesrat, Sie sagen ja, dass der Volksentscheid nicht infrage gestellt werden dürfe. Aber Sie haben die Argumentation der Kommission nicht richtig wiedergegeben. Die Kommission sagt ja, Ihr Entwurf gehe mit dem Verfassungsartikel nicht konform, höhle ihn qualitativ aus, und gleichzeitig ist er nicht völkerrechtskonform. Aber es ist nicht so, dass Sie mit Ihrem Gesetz die Verfassung wahren. Was sagen Sie dazu, dass Sie ja einen Vorschlag machen, der der Verfassung widerspricht?

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Es ist nicht richtig, dass er der Verfassung widerspricht. Die Frage ist, ob die Ausgestaltung der Meinung der Initianten voll und ganz entspricht. Wenn eine Verfassungsbestimmung angenommen ist, ist sie nicht mehr ein Verfassungsinitiativtext, sondern sie ist ein Verfassungstext. In Bezug auf das Völkerrecht kann ich nicht mehr sagen als alle Fachinstanzen, welche die Völkerrechtswidrigkeit verneinen. Ich muss mich auf diese stützen und kann nicht jemanden unterstützen, der jetzt hier im Saal sagt, es sei anders. Wer soll dann zuständig sein? Der Bundesrat und der Ständerat teilen diese Auffassung.

**Hämmerle Andrea** (S, GR): Herr Bundesrat, ich habe Ihnen gesagt, was Sie uns in der Kommission erklärt haben. Sie haben das jetzt ganz anders dargestellt. Ich zitiere aus dem Kommissionsprotokoll, das nicht bestritten ist. Das darf ich tun, wenn ich von Ihnen bezichtigt werde, das Gegenteil zu sagen. Sie haben wörtlich gesagt: "Schon vor der Abstimmung habe ich verlauten lassen, dass diese Norm nie Anwendung finden wird. Das soll offenbar auch nicht die Absicht sein. Denn sie hat vor allem abschreckende Wirkung und soll einen sorgfältigeren Strafvollzug bewirken. Sie wird nie Anwendung finden, weil man mit dem verbesserten Verwahrungsrecht im Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches durch wiederholte Gutachten eine schlussendlich lebenslange Verwahrung erlangen kann."

Das und nichts anderes haben Sie gesagt; ich bitte Sie, bei der Wahrheit zu bleiben.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Ich muss Ihnen sagen, Herr Hämmerle, ich habe nichts beizufügen. Das ist so. Ich habe auch eine Verbesserung gemacht. Warum wird sie nicht Anwendung finden? Das haben Sie unterschlagen: Weil die Psychiater keine solchen Gutachten machen; das habe ich schon damals und von Anfang an gewusst. Darum wird die Bestimmung leider keine Anwendung finden. Aber deshalb dürfen Sie sie als Gesetzgeber nicht unter den Tisch wischen. Ich muss Ihnen sagen: Ich finde es einen Missbrauch, dass Psychiater von Anfang an erklären, sie würden keine solchen Gutachten machen; sie tragen auch die Verantwortung dafür.

**Menétrey-Savary Anne-Catherine** (G, VD), pour la commission: Si vous me le permettez, je voudrais apporter deux ou trois éléments de réponse aux différents intervenants. D'abord, je voudrais vous dire que nous ne pouvons pas accepter de nous faire accuser de lâcheté et de n'avoir pas fait notre travail. Le travail, nous l'avons fait et nous avons examiné soigneusement tous les articles de cette loi. Vous pouvez toujours nous renvoyer la loi en commission, je ne vois vraiment pas ce que nous pouvons faire d'autre que de recommencer un travail que nous avons déjà fait.

Je voudrais faire remarquer à Monsieur Aeschbacher, qui estime qu'on peut faire des propositions alors qu'aucune ne figure dans le dépliant, que ces propositions, nous les avons faites! Nous avons fait des propositions pour aller dans le sens d'un meilleur respect des droits, et ce sont précisément Monsieur Aeschbacher et les gens qui veulent renvoyer le

AB 2007 N 1196 / BO 2007 N 1196

projet qui les ont refusées. Maintenant, nous pouvons recommencer ce travail, refaire les mêmes propositions et, si cette fois elles sont acceptées, ce sont les auteurs de l'initiative d'autrefois qui annoncent d'ores et déjà un référendum. On n'aura donc pas beaucoup avancé.

Je voudrais faire remarquer aussi à Monsieur Maurer et à Monsieur Waber qu'ils peuvent très bien plaider en





mettant devant nos yeux des crimes abominables qui horrifient absolument tout le monde, mais qu'ils n'ont pas le monopole de la compassion. Ces crimes, nous les prenons aussi en compte comme un problème grave que nous voulons prendre en main. Mais sur ce point, je voudrais dire deux choses. D'une part, nous avons déjà l'internement ordinaire. Cet internement est à durée indéterminée. Cela veut dire que ça peut être un internement à vie. De plus, il peut être prononcé a posteriori, une fois qu'une peine de prison est accomplie. Récemment, nous avons justement renforcé ces possibilités. D'autre part, dans la Constitution fédérale, nous avons aussi l'article constitutionnel dont nous discutons aujourd'hui.

Monsieur le conseiller fédéral, je crois que ce n'est pas juste de dire que nous avons promis une loi au peuple. La disposition constitutionnelle est valable en soi. Elle n'a pas besoin d'une loi pour être appliquée. Elle pourrait l'être dès maintenant.

Ensuite, Monsieur Maurer a dit: "C'est vous qui avez appelé le peuple à voter!" C'est faux! C'est vous précisément! De notre côté, nous avons dit que cette initiative devait être déclarée irrecevable. Tandis que vous, vous avez dit que c'était possible et qu'on pouvait faire voter le peuple. Quant au Parti démocrate-chrétien, c'est sa conseillère fédérale qui a déclaré cette initiative compatible avec le droit. L'Office fédéral de la justice a parfaitement fait son travail, je n'ai pas de reproches à lui faire. C'était un travail scrupuleux. Hélas, nous avons constaté qu'il n'était toujours pas suffisant.

Enfin, je voudrais encore faire une remarque à l'intention de Monsieur Hochreutener, qui nous demande de quel droit un Parlement peut s'arroger la compétence d'élaborer des lois alors que le peuple s'est prononcé. Je dois dire que ces propos m'étonnent. Comment se pourrait-il que le Parlement soit soumis servilement au vote du peuple? C'est une dérive de la démocratie. Et je voudrais dire, enfin, à tous ceux qui remettent en question les droits et les libertés fondamentales, que ces libertés sont précisément un rempart contre les abus de pouvoir. Vouloir s'en prendre aux droits fondamentaux, c'est casser l'instrument grâce auquel précisément le peuple peut voter!

Je vous recommande donc encore une fois de ne pas entrer en matière sur ce projet.

**Huber Gabi** (RL, UR), für die Kommission: Ich möchte einfach noch einmal klarstellen, dass ein Teil der Kommission der Auffassung ist, das vom Bundesrat entworfene Gesetz sei EMRK-widrig, und deshalb nicht auf die Vorlage eintreten will. Ein anderer Teil der Kommission für Rechtsfragen ist der Auffassung, die entworfene Vorlage sei zwar EMRK-konform, aber es sei einfach stossend, dass man ein Ausführungsgesetz mache, das dem Wortlaut des Verfassungstextes total widerspreche. Ich finde nicht, Herr Bundesrat, dass es missbräuchlich ist, wenn wir keine Ausführungsgesetzgebung machen, denn der Verfassungstext ist direkt anwendbar. Sie haben in der Kommission auch nicht von Missbrauch gesprochen, sondern Sie haben gesagt, es wäre seitens des Bundesrates feige gewesen, wenn er keine Ausführungsgesetzgebung gemacht hätte.

Es ist auch so, dass die Initiative bzw. der Verfassungsartikel vermutlich deshalb keine Anwendung finden wird, weil wir letztes Jahr die nachträgliche Verwahrung eingeführt haben und damit bereits heute jemand lebenslanglich verwahrt werden kann. Nie war Ihrerseits die Rede davon, die Initiative würde keine Anwendung finden, weil es keine Psychiater gebe, die entsprechende Gutachten anfertigten; das höre ich jetzt hier das erste Mal.

Ich möchte Kollege Luzi Stamm sagen: Die Kommission hat das Verhältnis zwischen Volksrecht und Völkerrecht wirklich thematisiert und fundiert diskutiert. Ich muss Ihnen auch zugutehalten, dass Sie an der Anhörung in der SPK dabei waren. Aber damals, lieber Kollege, hat noch niemand von der Transformation des Völkerrechts in schweizerisches Recht gesprochen. Das haben Sie erst fünf Monate später ins Gespräch gebracht. Ich sage es noch einmal: Diese Vorlage zur Umsetzung der Verwahrungs-Initiative zeigt letztlich die Grenzen der Politik der Extrempositionen auf, weil geweckte Erwartungen am Ende nicht erfüllt werden können.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Wir stimmen über den Antrag der Minderheit Aeschbacher ab. Sie beantragt, auf die Vorlage einzutreten. Ich lasse – in Absprache mit dem Antragsteller – zugleich über den Antrag Maurer abstimmen. Sollten wir auf die Vorlage eintreten, ist es ja ganz klar, dass das Geschäft zurück an die Kommission geht.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 05.081/4597)

Für Eintreten .... 103 Stimmen

Dagegen .... 79 Stimmen

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Damit geht das Geschäft an die Kommission zurück. *(Teilweiser Beifall)*





## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2007 • Erste Sitzung • 17.09.07 • 14h30 • 05.081  
Conseil national • Session d'automne 2007 • Première séance • 17.09.07 • 14h30 • 05.081

---



Applaus ist zu unterlassen.